Ежегодник СИПРИ 2016

ВООРУЖЕНИЯ, РАЗОРУЖЕНИЕ И МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

SIPRI Yearbook 2016

Armaments, Disarmament and International Security

STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE

OXFORD UNIVERSITY PRESS
2016

СТОКГОЛЬМСКИЙ
МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ИНСТИТУТ ИССЛЕДОВАНИЙ
ПРОБЛЕМ МИРА

НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
ИМ. Е. М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ЕЖЕГОДНИК СИПРИ 2016

Вооружения, разоружение и международная безопасность

Перевод с английского

Русское издание подготовлено совместно
СИПРИ и ИМЭМО РАН
при содействии Федерального
министерства обороны,
гражданской защиты и спорта
Швейцарии

МОСКВА
ИМЭМО РАН
2017

УДК 327
ББК 66.4(0)
Ежег 36

Редакционная коллегия русского издания:

академик РАН, доктор экономических наук А. А. ДЫНКИН, президент Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН)

академик РАН, доктор исторических наук А. Г. АРБАТОВ, руководитель Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

академик РАН, доктор исторических наук В. Г. БАРАНОВСКИЙ, научный руководитель направления Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН

член-корреспондент РАН, доктор исторических наук И. С. ИВАНОВ, президент Российского совета по международным делам

кандидат исторических наук С. К. ОЗНОБИЩЕВ, заведующий сектором Центра международной безопасности ИМЭМО РАН, научный редактор русского издания Ежегодника и Специального приложения ИМЭМО

кандидат политических наук М. Г. ЕВТОДЬЕВА, руководитель группы Центра международной безопасности ИМЭМО РАН, научный редактор, координатор издания Специального приложения ИМЭМО

Перевод с английского языка:

Т. Б. АНИЧКИНА, Е. Н. БРОХОВИЧ, В. И. ВЛАДИМИРОВ, А. М. ВОЛКОВ,
М. В. КОРТУНОВА, П. А. ЧЕРНАЯ, А. В. ЩЕДРИН

Русское издание подготовлено в Центре международной безопасности ИМЭМО РАН

Компьютерный набор и изготовление оригинал-макета выполнены в ИМЭМО РАН
(набор – В. И. МАТВЕЕВА, оригинал-макет – Б. И. КЛИМЕНКО)

Ежег 36
Ежегодник СИПРИ 2016: вооружения, разоружение и международная безопасность: Пер. с англ. – ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН. – М.: ИМЭМО РАН, 1998 – **2016**. – 2017. – 1044 с. – (в пер.).
ISBN 978-5-9535-0509-3

DOI: 10.20542/978-5-9535-0509-3

Ежегодник содержит анализ как новых, так и традиционных для СИПРИ тем исследований: различные аспекты конфликтов на Украине и в Сирии, вооруженные конфликты, миротворчество, вооружения и военные расходы, проблемы нераспространения и контроля над вооружениями, важнейшие тенденции в развитии глобальной безопасности.

Для специалистов в области международных отношений, политиков, работников оборонного комплекса.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте Института по адресу:
https://www.imemo.ru

ISBN 978-5-9535-0509-3

© SIPRI, 2016
© ИМЭМО РАН, 2017

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

Great Clarendon Street, Oxford OX2 6DP,
United Kingdom

Oxford University Press is a department of the University of Oxford.
It furthers the University's objective of excellence in research, scholarship,
and education by publishing worldwide. Oxford is a registered trade mark of
Oxford University Press in the UK and in certain other countries

© SIPRI 2016

The moral rights of the authors have been asserted

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced,
stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means,
without the prior permission in writing of SIPRI, or as expressly permitted by law,
or under terms agreed with the appropriate reprographics rights organizations.
Enquiries concerning reproduction outside the scope of the above should be sent to
SIPRI, Signalistgatan 9, SE-169 70 Solna, Sweden

You must not circulate this book in any other form
and you must impose the same condition on any acquirer

British Library Cataloguing in Publication Data

Data available

Library of Congress Cataloguing in Publication Data

Data available

ISBN 978–0–19–878728–0

Typeset and originated by SIPRI
Printed in Great Britain by
CPI Group (UK) Ltd, Croydon, CRO 4YY

Links to third party websites are provided by Oxford in good faith and
for information only. Oxford disclaims any responsibility for the materials
contained in any third party website referenced in this work.

SIPRI Yearbook 2016 is also published online at
<http://www.sipriyearbook.org>

Stockholm International Peace Research Institute
(Стокгольмский международный институт исследований проблем мира)

СИПРИ – независимый международный институт исследований проблем мира и конфликтов, вопросов контроля над вооружениями и разоружения. Он был создан в 1966 г. СИПРИ предоставляет информацию, анализ и рекомендации на основе открытых источников тем, кто принимает решения в сфере политики, независимым исследователям, представителям средств массовой информации и широкой общественности.

Правление не отвечает за взгляды, представленные в публикациях Института.

Состав правления

Свен-Улоф ПЕТЕРССОН (Sven-Olof PETERSSON), председатель, Швеция
Д-р Дэви ФОРТУНА АНВАР (Dewi FORTUNA ANWAR), Индонезия
Д-р Владимир БАРАНОВСКИЙ, Россия
Посол Лакхдар БРАХИМИ (Lakhdar BRAHIMI), Алжир
Посол Вольфганг ИШИНГЕР (Wolfgang ISCHINGER), Германия
Проф. Мэри КАЛДОР (Mary KALDOR), Великобритания
Д-р Радха КУМАР (Radha KUMAR), Индия
Директор

Директор института
Дэн СМИТ (Dan Smith), Великобритания

Д-р Иан ДЭВИС (Ian DAVIS), *редактор и издатель Ежегодника*
Джои ФОКС (Joey FOX), *исполнительный редактор*

Редакторы
Джон БАТО (John BATHO), Эндрю МАШ (Andrew MASH), Кэтрин МИЛЛЕТ (Kathryn MILLET), Энника САЛИСБЭРИ (Annika SALISBURY)

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE
Signalistgatan 9
SE-169 70 Solna, Sweden
Telephone: +46 8 655 97 00
Fax: +46 8 655 97 33
Email: sipri@sipri.org
Internet: www.sipri.org

ИМЭМО РАН

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН) – ведущий российский научный центр мирового уровня в области фундаментальных и прикладных исследований мирохозяйственных и международно-политических проблем.

Институт создан в 1956 г. В различные годы ИМЭМО возглавляли крупные ученые и общественные деятели: академики А. А. Арзуманян, Н. Н. Иноземцев, А. Н. Яковлев, Е. М. Примаков, В. А. Мартынов, Н. А. Симония.

В 2006–2016 гг. директором ИМЭМО РАН являлся академик А. А. Дынкин, в настоящее время – президент Института.

С 2017 г. врио директора ИМЭМО РАН – член-корреспондент РАН, доктор политических наук Ф. Г. Войтоловский.

Основные направления научной деятельности Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова – теории мирового хозяйства и международных отношений; прогнозирование глобального социально-экономического и политического развития (долгосрочные и краткосрочные прогнозы); формирование структуры, норм и принципов глобального управления и регулирования международно-политических процессов; международная безопасность, предотвращение и урегулирование конфликтов, военно-стратегические проблемы; институциональные и структурные изменения в мировой экономике и международном разделении труда; тенденции и перспективы инновационного развития, инструменты и результаты научной и инновационной политики; социально-политические трансформации в современном мире и современные общественно-политические институты, процессы и конфликты; экономическое, политическое и социальное развитие стран и регионов мира; социально-экономические и политические процессы на постсоветском пространстве.

В структуре Института более двадцати научных подразделений, в которых работает свыше 300 научных сотрудников, в том числе 8 академиков и 7 членов-корреспондентов Российской академии наук, 44 доктора и 135 кандидатов наук.

Институт участвует в научно-исследовательских работах в рамках академических, федеральных и отраслевых программ, проектов по грантам научных фондов, международных проектов. Как авторитетный экспертно-аналитический центр ИМЭМО РАН активно взаимодействует с органами государственной власти России, крупными государственными и частными компаниями. Ведущие ученые Института принимают участие в работе научных и экспертных советов, международных неправительственных организаций и общественных движений.

Ежегодно Институтом издается около 50 научных работ – монографий, сборников научных трудов и материалов научных конференций, прогнозов, брошюр, сотни научных статей.

В аспирантуре Института ведется подготовка специалистов высшей квалификации, работают три диссертационных совета по политологии, мировой экономике, историческим и экономическим наукам, в которых успешно защищены свыше полутора тысяч кандидатских и докторских диссертаций.

Институт поддерживает обширные международные научные связи с ведущими исследовательскими центрами мира. С 2008 г. ИМЭМО РАН занимает высокие позиции по основным номинациям ежегодного глобального рейтинга экспертно-аналитических центров мира “Global Go To Think Tanks Index”.

Контакты:
Российская Федерация 117997, Москва, ГСП-7, ул. Профсоюзная, 23
Тел.: +7 (499) 120-5236, Факс: +7 (499) 120-6575,
http://www.imemo.ru, imemoran@imemo.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ XXI
Александр ДЫНКИН

ПРЕДИСЛОВИЕ..... XXIII
Свен-Улоф Петерссон

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ XXV
Дэн СМИТ

СОКРАЩЕНИЯ И УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ..... XXVI

ЕЖЕГОДНИК СИПРИ ОНЛАЙН XXXII

ВВЕДЕНИЕ. МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, ВООРУЖЕНИЯ И РАЗОРУЖЕНИЕ.....1
Дэн СМИТ
I. КРАТКИЙ ОБЗОР.....1
II. ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ И КОНФЛИКТОВ В 2015 г. 2
III. РЕАГИРОВАНИЕ НА ОТСУТСТВИЕ БЕЗОПАСНОСТИ.....9
IV. ВЫВОДЫ.....14

ЧАСТЬ I. ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ И ИХ УРЕГУЛИРОВАНИЕ, 2015

2. ВООРУЖЕННЫЙ КОНФЛИКТ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ.....19
КРАТКИЙ ОБЗОР 19
Иан ДЭВИС
I. БЛИЖНИЙ ВОСТОК: ВЗГЛЯД НА 2015 г.....20
Дэн СМИТ
II. НАМЕРЕНИЯ, ЦЕЛИ И ТАКТИКА ИСЛАМСКОГО ..... ГОСУДАРСТВА И ОТВЕТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА 23
Иан ДЭВИС
III. КАК ПОТОКИ БЕЖЕНЦЕВ МЕНЯЮТ БЛИЖНИЙ ВОСТОК? 43
Маха ЯХЬЯ
IV. КУРДЫ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ В 2015 г.....56
Соли ОЗЕЛ и Арзу ЙИЛМАЗ
V. ДИНАМИКА ОТНОШЕНИЙ ИРАНА С ДРУГИМИ ГОСУДАРСТВАМИ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ 75
Рузбех ПАРСИ

3. РОЛЬ И ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ САНКЦИЙ В ОТНОШЕНИИ ИРАНА 90
КРАТКИЙ ОБЗОР 90
Иан ЭНТОНИ, Марк БРОМЛИ и Питер Д. ВЕЗЕМАН
1. ЦЕЛЕВЫЕ САНКЦИИ В СВЯЗИ С ЯДЕРНОЙ ПРОГРАММОЙ ИРАНА 92
Иан ЭНТОНИ и Марк БРОМЛИ
II. ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ 99
Иан ЭНТОНИ
III. ТОРГОВЫЕ САНКЦИИ 105
Марк БРОМЛИ
IV. ОБЫЧНЫЕ ВООРУЖЕНИЯ И ТОВАРЫ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ 107
Марк БРОМЛИ и Питер Д. ВЕЗЕМАН
V. САНКЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПОЕЗДКАМИ, И ТРАНСПОРТНЫЕ САНКЦИИ 113
Марк БРОМЛИ
VI. ВЫВОДЫ 115
Иан ЭНТОНИ и Марк БРОМЛИ

4. ПОМОЩЬ ИЗВНЕ В ГРАЖДАНСКИХ ВОЙНАХ И ПРОЧИХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТАХ 119
КРАТКИЙ ОБЗОР 119
Иан ДЭВИС
I. ИСТОРИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ИЗВНЕ В ГРАЖДАНСКИХ ВОЙНАХ 121
Никлас КАРЛЕН
II. ВНЕШНЕЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО В ГРАЖДАНСКУЮ ВОЙНУ В СИРИИ В 2015 г. 135
Сэм ХЕЛЛЕР
III. ВМЕШАТЕЛЬСТВО ИЗВНЕ В КОНФЛИКТ НА УКРАИНЕ: К ЗАМОРОЖЕННОМУ КОНФЛИКТУ В ДОНБАССЕ 150
Эндрю ВИЛЬСОН

5. РЕАЛИЗАЦИЯ МИРНОГО ПРОЦЕССА В МАЛИ: СЛОЖНЫЙ СЛУЧАЙ МИРОСТРОИТЕЛЬСТВА 167
КРАТКИЙ ОБЗОР 167
Элизабет СКОНС
I. ВВЕДЕНИЕ: ХРОНОЛОГИЯ КРИЗИСА В МАЛИ 169
Элизабет СКОНС
II. ПРОБЛЕМЫ МИРНОГО ПРОЦЕССА: МНОГОАСПЕКТНОСТЬ, РАЗОБЩЕННОСТЬ, ЭКСТРЕМИЗМ И ПРЕСТУПНОСТЬ 174
Элизабет СКОНС

III. МИРНЫЙ ПРОЦЕСС В МАЛИ И МИРНОЕ СОГЛАШЕНИЕ 2015 г. 185
Годенс НИЙРАБИКАЛИ

6. ДИНАМИКА ДАННЫХ ПО ВООРУЖЕННЫМ КОНФЛИКТАМ... 197
КРАТКИЙ ОБЗОР 197
Иан ДЭВИС
I. УСПЕХИ В СБОРЕ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ДАННЫХ ПО КОЛЛЕКТИВНОМУ НАСИЛИЮ 199
Михаэль БРЖОСКА
II. ТЕНДЕНЦИИ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ, 2006–2015 гг. 211
Лотта ТЕМНЕР и Эрик МЕЛАНДЕР
III. ОБРАЩЕНИЕ ВСПЯТЬ МИРНОГО ПРОЦЕССА? РОЛЬ ИНОСТРАННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ВООРУЖЕННЫЙ КОНФЛИКТ: ПРИМЕР ВОСТОЧНОЙ АЗИИ 233
Эрик МЕЛАНДЕР и Исак СВЕНССОН
IV. УРОВЕНЬ НАСИЛИЯ И КОНФЛИКТЫ В ЭПОХУ ЦУР 250
Клиона РАЙЛИ и Катрина ДАУД
V. РЕГИСТРАЦИЯ ЖЕРТВ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ: МЕТОДЫ И НОРМАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ 262
Аннабель ГИГЕ, Эвери КЭЖУАЛТИ
VI. ГЛОБАЛЬНЫЙ ИНДЕКС МИРОЛЮБИЯ 2016 г. 277
Камилла ШИППА и Даниэль ХИСЛОП

7. МИРОТВОРЧЕСКИЕ ОПЕРАЦИИ И УПРАВЛЕНИЕ КОНФЛИКТАМИ 285
КРАТКИЙ ОБЗОР 285
Яир ван дер ЛЕЙН
I. ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ 287
Тимо СМИТ
II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И СОБЫТИЯ 297
Тимо СМИТ
III. ГОД ДОКЛАДОВ 311
Яир ван дер ЛЕЙН
IV. СЕКСУАЛЬНАЯ ЭКСПЛУАТАЦИЯ И СЕКСУАЛЬНЫЕ НАДРУГАТЕЛЬСТВА В МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЯХ 322
Тереза ХОГХАММАР
V. ТАБЛИЦА ПО МНОГОСТОРОННИМ МИРОТВОРЧЕСКИМ МИССИЯМ, 2015 г. 334
Тимо СМИТ

ЧАСТЬ II. БЕЗОПАСНОСТЬ И РАЗВИТИЕ, 2015

8. ЖЕНЩИНЫ, МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ.....341
КРАТКИЙ ОБЗОР 341
Тереза ХОГХАММАР, Эмма БЬЕРТЕН-ГЮНТЕР и Рэйчел ИРВИН
I. РАЗРАБОТКА ПОВЕСТКИ ДНЯ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ.....343
Тереза ХОГХАММАР, Лувиса СТРАНД, Эмики РУС и Рэйчел ИРВИН
II. 15-я ГОДОВЩИНА ПРИНЯТИЯ РЕЗОЛЮЦИИ 1325: ГЛОБАЛЬНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ 353
Эмма БЬЕРТЕН-ГЮНТЕР, Эмики РУС и Рэйчел ИРВИН
III. ВЫЗОВЫ И ПРОГРЕСС В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОВЕСТКИ ДНЯ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ: ДВА ТЕМАТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЯ.....360
Валери ПЕРСИВАЛЬ, Эмики РУС и Салли ТЕОБАЛЬД

9. ПРОБЛЕМЫ ПОМОЩИ И РАЗВИТИЯ В ОПАСНЫХ МЕСТАХ.....365
КРАТКИЙ ОБЗОР 365
Гэри МИЛАНТЕ
I. РАЗВИТИЕ В ОПАСНЫХ МЕСТАХ 367
Сюйон ЙЕНГ и Гэри МИЛАНТЕ
II. ГУМАНИТАРНЫЕ ОПЕРАЦИИ В 2015 г. 387
Рэйчел ИРВИН, Суйюн ЙЕНГ, Йенжу ЮНГ, Йеон ЛИ и Гэри МИЛАНТЕ
III. ВЛИЯНИЕ ОТВЕТА НА КРИЗИС: ЗЕМЛЕТРЯСЕНИЕ В НЕПАЛЕ 393
Анастасия АЛАДЫШЕВА и Гульжан АСЫЛБЕК-кызы
IV. РАЗВИТИЕ И ГУМАНИТАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В АФГАНИСТАНЕ.....399
Ричард ГИАЗИ

10. ИНФОРМАЦИОННЫЕ И КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ, КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ И ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ.....413
КРАТКИЙ ОБЗОР 413
Венсан БУЛАНЕН
I. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ: ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ 415
Венсан БУЛАНЕН
II. КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА БАЗЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ...421
Венсан БУЛАНЕН

III. ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ АКТОРОВ И УСИЛИЙ В СФЕРЕ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА 432
Венсан БУЛАНЕН

11. ФАКТОРЫ НЕСТАБИЛЬНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: РАЗВИТИЕ ДИСКУССИИ 439
КРАТКИЙ ОБЗОР 439
Иан ЭНТОНИ
I. ОБНОВЛЕННАЯ СТРАТЕГИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЕС 441
Иан ЭНТОНИ
II. МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ В ОТВЕТ НА СЕРИЮ ТЕРАКТОВ В ПАРИЖЕ 456
Иан ЭНТОНИ и Маньяна ПЕХТ
III. ГЛОБАЛЬНЫЙ КРИЗИС С БЕЖЕНЦАМИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ЕВРОПУ 466
Лина ГРИП

12. КЛИМАТ И БЕЗОПАСНОСТЬ 481
КРАТКИЙ ОБЗОР 481
Джанани ВИВЕКАНАНДА и Лукас РЮТТИНГЕР
1. ПОНИМАНИЕ СОСТАВНЫХ РИСКОВ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА И НЕУСТОЙЧИВОСТИ 483
Джанани ВИВЕКАНАНДА и Лукас РЮТТИНГЕР
II. ПОЛИТИКА И ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ КЛИМАТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ 498
Джанани ВИВЕКАНАНДА и Лукас РЮТТИНГЕР
III. «ОТПРАВНЫЕ ТОЧКИ» ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ И ПРАКТИЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ 509
Джанани ВИВЕКАНАНДА и Лукас РЮТТИНГЕР

ЧАСТЬ III. ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ И ВООРУЖЕНИЯ, 2015

13. ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ 523
КРАТКИЙ ОБЗОР 523
Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН
1. МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ВОЕННЫХ РАСХОДОВ 525
Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН, Од ФЛОРАН, Питер Д. ВЕЗЕМАН и Симон Т. ВЕЗЕМАН
II. ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ 545
Од ФЛОРАН
III. ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ КИТАЯ 552
Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН

IV. ВОЕННЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ 556
Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН
V. ПЕРЕДАЧА ДАННЫХ О ВОЕННЫХ РАСХОДАХ В ОРГАНИЗАЦИЮ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ 572
Ноэль КЕЛЛИ
VI. О ДАННЫХ СИПРИ ПО ВОЕННЫМ РАСХОДАМ 576
Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН

14. ПРОИЗВОДСТВО ВООРУЖЕНИЙ И ВОЕННЫХ УСЛУГ 578
КРАТКИЙ ОБЗОР 578
Од ФЛОРАН
1. ВАЖНЕЙШИЕ СОБЫТИЯ В ВОЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В 2015 г. 580
Од ФЛОРАН
II. ВОЕННАЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ: ПРИМЕР БРАЗИЛИИ.....591
Од ФЛОРАН
III. 100 КРУПНЕЙШИХ ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПАНИЙ И КОМПАНИЙ, ПРЕДОСТАВЛЯЮЩИХ УСЛУГИ ВОЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, ИЗ СПИСКА СИПРИ (ИСКЛЮЧАЯ КИТАЙСКИЕ) В 2014 г. 597
Од ФЛОРАН

15. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ ОРУЖИЕМ.....601
КРАТКИЙ ОБЗОР 601
Симон Т. ВЕЗЕМАН
1. ТЕНДЕНЦИИ В ТОРГОВЛЕ ОРУЖИЕМ В 2015 г.....603
Симон Т. ВЕЗЕМАН, Од ФЛОРАН, Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН и Питер Д. ВЕЗЕМАН
II. ПОСТАВКИ ОРУЖИЯ НА БЛИЖНИЙ И СРЕДНИЙ ВОСТОК И В СЕВЕРНУЮ АФРИКУ И ВОЕННАЯ ИНТЕРВЕНЦИЯ В ЙЕМЕН.....625
Питер Д. ВЕЗЕМАН
III. ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ПОСТАВОК ОРУЖИЯ.....634
Марк БРОМЛИ и Симон Т. ВЕЗЕМАН
IV. СТОИМОСТНОЙ ОБЪЕМ ЭКСПОРТА ОРУЖИЯ ..... ГОСУДАРСТВАМИ 643
Марк БРОМЛИ и Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН

16. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ СТРАН МИРА.....648
КРАТКИЙ ОБЗОР 648
Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН
1. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ США.....650
Ханс М. КРИСТЕНСЕН
II. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ РОССИИ.....659
Ханс М. КРИСТЕНСЕН

III. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ 669
Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН
IV. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ФРАНЦИИ 673
Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН
V. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ КИТАЯ 676
Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН
VI. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ИНДИИ 683
Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН
VII. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ПАКИСТАНА 690
Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН
VIII. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ИЗРАИЛЯ 696
Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН
IX. ЯДЕРНЫЙ ВОЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ СЕВЕРНОЙ КОРЕИ 698
Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН
X. ГЛОБАЛЬНЫЕ ЗАПАСЫ И ПРОИЗВОДСТВО РАСЩЕПЛЯЮЩИХСЯ МАТЕРИАЛОВ В 2015 г. 705
Александер ГЛАЗЕР и Зия МИАН

ЧАСТЬ IV. НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ, КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И РАЗОРУЖЕНИЕ, 2015

17. КОНТРОЛЬ НАД ЯДЕРНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ И ЯДЕРНОЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ 717
КРАТКИЙ ОБЗОР 717
Тарик РАУФ
1. УСТРАНЕНИЕ ОЗАБОЧЕННОСТЕЙ В СВЯЗИ С ЯДЕРНОЙ ПРОГРАММОЙ ИРАНА 719
Тарик РАУФ
II. КОНФЕРЕНЦИЯ 2015 ГОДА ПО РАССМОТРЕНИЮ ДЕЙСТВИЯ ДОГОВОРА О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ 736
Тарик РАУФ
III. ДРУГИЕ СОБЫТИЯ В ОБЛАСТИ МНОГОСТОРОННЕГО КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И РАЗОРУЖЕНИЯ 749
Тарик РАУФ

18. УГРОЗЫ ХИМИЧЕСКОЙ И БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ 758
КРАТКИЙ ОБЗОР 758
Джон ХАРТ
I. КОНТРОЛЬ НАД БИОЛОГИЧЕСКИМ ОРУЖИЕМ 759
Джон ХАРТ
II. КОНТРОЛЬ НАД ХИМИЧЕСКИМ ОРУЖИЕМ 766
Джон ХАРТ

III. РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕДПОЛАГАЕМЫХ СЛУЧАЕВ ПРИМЕНЕНИЯ ХИМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ В СИРИИ И ДРУГИХ РАЙОНАХ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ.....775
Джон ХАРТ

19. КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ТОРГОВЛИ ОРУЖИЕМ И ТОВАРАМИ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ.....789
КРАТКИЙ ОБЗОР.....789
Сибилл БАУЭР и Марк БРОМЛИ
I. ДОГОВОР О ТОРГОВЛЕ ОРУЖИЕМ.....792
Сибилл БАУЭР и Марк БРОМЛИ
II. МНОГОСТОРОННИЕ ЭМБАРГО НА ВООРУЖЕНИЯ И ТОВАРЫ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ.....798
Марк БРОМЛИ, Ноэль КЕЛЛИ и Питер Д. ВЕЗЕМАН
III. РЕЖИМЫ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ.....808
Сибилл БАУЭР
IV. РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ В СФЕРЕ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ В ЕС.....820
Сибилл БАУЭР и Марк БРОМЛИ
V. РОЛЬ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ТОРГОВЛЕЙ ВООРУЖЕНИЯМИ И ТОВАРАМИ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ.....823
Сибилл БАУЭР и Марк БРОМЛИ

ДОПОЛНЕНИЕ А. СОГЛАШЕНИЯ ПО КОНТРОЛЮ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И РАЗОРУЖЕНИЮ.....833
Иан ДЭВИС
I. УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ.....833
II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ.....835
III. ДВУСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ.....837

ДОПОЛНЕНИЕ В. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ.....839
Иан ДЭВИС
I. ОРГАНИЗАЦИИ ГЛОБАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА.....839
II. ОРГАНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА.....840
III. РЕЖИМЫ КОНТРОЛЯ ЗА ТОРГОВЛЕЙ ТОВАРАМИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ.....841

ДОПОЛНЕНИЕ С. ХРОНОЛОГИЯ 2015.....842
Иан ДЭВИС

Об авторах.....858

СПЕЦИАЛЬНОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ ИМЭМО К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ ЕЖЕГОДНИКА СИПРИ 2016

I. АНАЛИТИЧЕСКИЕ СТАТЬИ, ПРОГНОЗЫ, ДИСКУССИИ

1. ДОГОВОР О РАКЕТАХ СРЕДНЕЙ ДАЛЬНОСТИ – 30 ЛЕТ СПУСТЯ.....873
Алексей АРБАТОВ
Эффект домино.....874
Мотивы выхода из Договора.....874
Угроза третьих стран.....876
Ответ на противоракетную оборону.....878
Как спасти Договор.....880

2. ОТНОШЕНИЯ РОССИЯ–НАТО: ТРАНСФОРМАЦИЯ ЗАСТОЯ ...884
Сергей ОЗНОБИЩЕВ, Марианна ЕВТОДЬЕВА
Россия–НАТО: декларации и реалии 884
Отношения Россия–НАТО и эволюция европейской безопасности 890
Заключение 896

3. К СТРАТЕГИЧЕСКОЙ АВТОНОМИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.....898
Надежда АРБАТОВА
Императивы создания автономного оборонного потенциала ЕС.....898
Глобальная стратегия безопасности – пересмотр внешней и оборонной политики ЕС 900
Договорно-правовое обеспечение политики безопасности и обороны и практические шаги в ее реализации 903

4. ОДКБ: ЭВОЛЮЦИЯ ФУНКЦИЙ И СТРУКТУР ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ.....910
Александр НИКИТИН
Промежуточные итоги развития ОДКБ в канун 15-летия Организации.....910
Система постоянно действующих операций и военных учений 914
Проблемы внутреннего единства и общей политики в ОДКБ.....917
Миротворческие функции и взаимодействие с ООН.....919
ОДКБ в системе международных межгосударственных организаций ...922
Перспективы ОДКБ.....926

II. НАУЧНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

5. УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ: В ПОИСКАХ ВЫХОДА ИЗ ТУПИКА 928
Надежда АРБАТОВА
Причины стагнации «Минска-II» 928
О подключении США к мирному процессу 930
Как на деле помочь «Минску-II» 931

6. ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА В СИРИИ И ИРАКЕ И ТЕНДЕНЦИИ ЕЕ РАЗВИТИЯ 936
Станислав ИВАНОВ
Военно-политический конфликт в Сирии и возможные сценарии его урегулирования 938
Ситуация в Ираке и перспективы ее развития 943

7. СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И США В ЯДЕРНОЙ СФЕРЕ 951
Анатолий ДЬЯКОВ
Соглашение по утилизации оружейного плутония: разработка и процесс подготовки к выполнению 952
Проблемы реализации соглашения 955
Воздействие приостановки действия соглашения на двусторонние и международные отношения 958
Необходимость сотрудничества России и США в ядерной области 959
Перспективные проекты в области ядерных исследований и ядерной энергетики 962
Перспективные проекты в сфере ядерной безопасности 964

8. ПОЛИТИКА КИТАЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО 968
Павел ГУДЕВ
КНР и Конвенция ООН по морскому праву 969
Концепция внутренних исторических вод 970
Проблема классификации островных образований 973
Международно-политические последствия решения Гаагского Арбитражного суда 976

9. БИОБЕЗОПАСНОСТЬ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ 980
Сергей ЗАВРИЕВ

10. ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ РОССИИ СО СТРАНАМИ БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ 985

Вадим ВЛАДИМИРОВ, Марианна ЕВТОДЬЕВА

Западный регион 985

Южный Кавказ 989

Центральная Азия 993

III. ДОКУМЕНТЫ И СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

ОБЗОР ОСНОВНЫХ ДОКУМЕНТОВ РФ ПО ВОПРОСАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ОБОРОНЫ, КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И РАЗОРУЖЕНИЯ (ЯНВАРЬ – ДЕКАБРЬ 2016 г.) 1001

Сергей ЦЕЛИЦКИЙ

1. Законодательные акты РФ 1001
2. Нормативные акты исполнительной власти 1004

Авторы аналитического обзора ИМЭМО РАН 1011

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

Изданию Ежегодника СИПРИ в России – совместному проекту Стокгольмского международного института исследований проблем мира (СИПРИ) и Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова (ИМЭМО РАН) – в будущем году исполняется двадцать пять лет. Четверть века для современных международных отношений – срок немалый. Можно с сожалением констатировать, что весьма распространенные в момент начала нашего проекта надежды на утверждение более безопасного мира не сбылись. Хуже того, за последние несколько лет угрозы для мировой и европейской безопасности лишь существенно возросли, а отношения России и Запада обрели характер высокой военно-политической и экономической напряженности.

В создавшейся неблагоприятной ситуации особенно необходим глубокий анализ процессов, происходящих в сфере безопасности, ограничения и сокращения вооружений. Именно такой анализ самого высокого профессионального уровня из года в год предоставляет Ежегодник СИПРИ «Вооружения, разоружение и международная безопасность». Одной из важных составляющих проекта стало включение в Ежегодник Специального приложения ИМЭМО, подготовленного ведущими специалистами института и посвященного наиболее значимым проблемам контроля над вооружениями и мировой безопасности. В результате рассмотрение данных проблем приобрело более многомерный характер, а точка зрения авторитетных российских авторов получила дополнительную возможность быть представленной за рубежом в отдельном англоязычном издании Приложения.

Обычно Ежегодник открывается главой, которая отражает наиболее примечательные, с точки зрения СИПРИ, темы и тенденции в сфере мировой безопасности. Неудивительно, что в этом году, как и в прошлом, такой темой стал вооруженный конфликт на Ближнем Востоке. Особое внимание здесь уделено попыткам формирования террористического квазигосударства и борьбе с этим феноменом.

В этом году Ежегодник вырос в объеме, что, помимо прочего, отражает и возросший масштаб проблем в сфере международной безопасности. В первой части издания, кроме упомянутой выше тематики, подробному разбору подвергается тема воздействия международных санкций на Иран, приводится обширный материал, посвященный анализу современных вооруженных конфликтов, а также анализируется опыт проведения миротворческих операций и урегулирования конфликтов. Вторая часть охватывает проблематику безопасности и развития, в частности, рассматривается воздействие потенциала коммуникационных технологий, последствия климатических изменений. Отдельное внимание уделено проблемам безопасности Евросоюза. В третьей части освещается динамика военных расходов, производства вооружений, международной торговли оружием, развития ядерных сил стран мира. Авторы четвертой части Ежегодника анализируют ситуацию в области нераспространения

ядерного оружия, контроля над вооружениями и поставок оружия и товаров двойного назначения.

В Специальном приложении ИМЭМО РАН предлагается развернутый анализ взаимных претензий России и США по Договору о ликвидации ракет средней и меньшей дальности 1987 г., делаются практически значимые предложения по выходу из кризиса в этом аспекте. В других главах приложения исследуются проблемы растущего военного противостояния России и НАТО, разрешения украинского конфликта, рассматриваются перспективы активизации оборонных усилий Европейского союза, эволюции функций и структур обеспечения безопасности Организации Договора о коллективной безопасности.

В разделе «Научная экспертиза» авторы приложения анализируют военно-политическую обстановку в Сирии и Ираке, проблемы биобезопасности и биотерроризма, опыт российско-американского сотрудничества в области ядерной безопасности и энергетики, актуальные проблемы международного морского права, отдельные аспекты военно-политического взаимодействия России со странами СНГ. По традиции в Приложении ИМЭМО приводится обзор документов и материалов по вопросам национальной безопасности, обороны и контроля над вооружениями.

Руководство проектом осуществляли Алексей Арбатов, Владимир Барановский и Сергей Ознобищев. Общую координацию работ по подготовке и изданию Ежегодника СИПРИ, а также Специального приложения ИМЭМО осуществляла Марианна Евтодьева. Большой вклад в выпуск английской версии приложения внесла Татьяна Аничкина.

Редакторская работа над переводной частью Ежегодника была выполнена Коринной Костюковой (часть I), Максимом Дондуковским (часть I, II), Галиной Ознобищевой (часть I, III), Сергеем Растольцевым (часть II), Ириной Матвеевой (часть III, IV), Ольгой Мальцевой (часть IV), Сергеем Целицким (часть IV).

Пользуюсь случаем, чтобы выразить благодарность авторам Специального приложения ИМЭМО – Алексею Арбатову, Надежде Арбатовой, Вадиму Владимирову, Павлу Гудеву, Анатолию Дьякову, Марианне Евтодьевой, Сергею Завриеву, Станиславу Иванову, Александру Никитину, Сергею Ознобищеву, Сергею Целицкому.

За вклад в подготовку к публикации русской версии Ежегодника СИПРИ благодарю Валентину Матвееву, Аэлиту Радченко и Бориса Клименко, создавшего оригинал-макет книги.

Выражаю признательность Федеральному департаменту Швейцарии по обороне, гражданской защите и спорту за поддержку в издании этого труда.

Академик Александр Дынкин,
Президент Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений
имени Е. М. Примакова,
Российской академии наук,
июль 2017 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Стокгольмский международный институт исследования проблем мира начал свою работу 50 лет назад, в июле 1966 г. Спустя три года вышел в свет первый выпуск Ежегодника СИПРИ.

К юбилею Института были приурочены состоявшийся в феврале 2016 г. прием высокого уровня, открытие недавно отремонтированного комплекса Института в Сольне и начало съемки серии короткометражных фильмов, озаглавленной «Год размышлений», в которых подводятся итоги прошлых достижений Института и ставятся вопросы о том, какой вклад он мог бы внести в будущем в дело обеспечения мира на планете в изменяющихся условиях в плане безопасности. Анализ этих проблем продолжается, тогда как сегодняшняя обстановка радикально отличается от тех вызовов миру и безопасности, которые существовали в 1966 г.

Во введении к этому выпуску Ежегодника СИПРИ, ставшему 47-м, новый директор СИПРИ Дэн Смит приводит свои оценки прошедшего года, в рамках которого соотношение числа негативных и числа позитивных событий было практически одинаковым. К негативным событиям можно отнести увеличение числа террористических атак и вооруженных конфликтов (в ряде случаев была отмечена их значительная эскалация), огромный наплыв беженцев и мигрантов из охваченных конфликтом стран и рост напряженности между Организацией Североатлантического договора (НАТО) и Россией.

В числе положительных событий следует назвать достижение трех крупных международных соглашений: сделки по иранской ядерной программе, согласование целей в области устойчивого развития и заключение Парижского соглашения об изменении климата. Подготовка Ежегодника потребовала выделения и описания ключевых событий, таких как упомянутые выше, а также их анализа и рассмотрения в более широком контексте. Эта задача была непростой.

В начало этого Ежегодника вынесены тематические главы, в которых рассматриваются различные точки зрения на конфликты на Ближнем Востоке, режим международных санкций в отношении Ирана и роль внешней поддержки в гражданских войнах и других вооруженных конфликтах. Также в этой части приводится анализ (case studies) двух конфликтов – в Сирии и на Украине, причем в каждом случае по-своему обозначается важность фактора влияния внешних субъектов на динамику конфликта. Внешнее вмешательство очень часто ведет к тому, что конфликт становится еще более кровопролитным, противоборство затягивается, и становится все больше трудностей, связанных с достижением согласия относительно урегулирования. К концу 2015 г. в вооруженных мерах реагирования на конфликт в Сирии, осуществлявшихся под руководством США, Саудовской Аравии либо России в той или иной степени участвовали почти 45% государств – членов ООН.

Огромным потокам беженцев, вызванных войнами в Ираке и Сирии, еще предстоит оказать серьезное воздействие на региональную и международную стабильность. Вынужденными переселенцами уже стали около 4 млн иракцев и 12 млн сирийцев, что привело к росту численности уязвимых групп населения, в особенности в сопредельных Ливане и Иордании.

В первой части этого выпуска Ежегодника описаны тенденции, связанные с данными по вооруженным конфликтам, события 2015 г., касающиеся миротворческих операций и урегулирования конфликтов, а также заключение мирного соглашения в Мали – стране, где СИПРИ работает с местными партнерами в целях укрепления безопасности с 2013 г. Несмотря на то что данные по различным формам насилия стали более доступными, а уровень их качества значительно повысился, пока не удается найти ответы на многие вопросы относительно масштабов насилия и сложившихся в связи с ним тенденций. Так или иначе, судя по имеющимся фактам, более активное вмешательство внешних субъектов в вооруженный конфликт на Ближнем Востоке, видимо, способствовало перелому в тенденции к миру, установившейся после окончания холодной войны.

В мире все шире признают взаимосвязь между безопасностью и развитием. Это нашло отражение во второй части Ежегодника, в которой рассматриваются проблемы женщин, мира и безопасности, цели Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития, трудности в вопросах оказания помощи и обеспечения развития в опасных точках, а также проблемы, связанные с неустойчивостью ситуации в области безопасности в Европе. В ней также рассмотрены две новые темы, которые, весьма вероятно, станут неотъемлемой частью будущих выпусков Ежегодника: кибербезопасность и проблемы развития, изменения климата и безопасности.

Третья часть Ежегодника посвящена военным расходам и вооружениям. В ней помимо прочего даны оценки тенденций последних лет в области военных расходов, производства вооружений и международной торговли оружием. В главе 16 подробно описаны ядерные силы стран мира.

В четвертой части Ежегодника освещаются вопросы нераспространения, контроля над вооружениями и разоружения. В главе 17 рассматривается знаковое многостороннее соглашение – Совместный всеобъемлющий план действий – об ограничениях, накладываемых на иранскую ядерную программу.

Этот выпуск Ежегодника, знаменующий 50-летие СИПРИ, представляет собой важный вклад научного коллектива Института под руководством нового директора СИПРИ в дело поиска эффективных способов реагирования на новые и сложные вызовы международному миру и безопасности. Этот выпуск Ежегодника СИПРИ порадует взыскательного читателя все тем же высоким качеством материалов и тем же профессионализмом авторов, которые неизменно отличают издания Института на протяжение вот уже 50 лет.

Посол Свен-Улоф Петерссон,
Председатель правления СИПРИ,
Стокгольм, июнь 2016 г.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Как и раньше, СИПРИ стремится с помощью этого Ежегодника и его содержания максимально поспособствовать обеспечению транспарентности и подотчетности. На протяжении вот уже многих лет Ежегодник СИПРИ полностью переводится на китайский, русский и украинский языки. Мы пытаемся найти возможности и средства, чтобы продолжить его выпуск в полном объеме на этих языках, а также на арабском (что нам периодически удавалось), французском и испанском языках. Мы продолжим готовить перевод краткой версии Ежегодника на каталонский, нидерландский, французский, немецкий, итальянский, испанский и шведский языки и его резюме на английском языке. Все эти материалы публикуются на сайте СИПРИ. Таким образом, своими исследованиями Институт вносит непосредственный вклад в дискуссию по вопросам мира и безопасности, в том числе в ряде регионов мира с наиболее высоким конфликтным потенциалом.

Публикация Ежегодника СИПРИ – это продукт труда многих людей. В этом году в выпуск включены статьи 55 авторов из 21 страны. Фактологические и аналитические материалы высокого качества готовятся благодаря самоотверженной работе научных сотрудников и внешних партнеров СИПРИ. Однако в подготовке настоящего издания участвуют не только ученые.

Содержание Ежегодника рецензируется большим числом экспертов как внутри Института, так и за его пределами, и нельзя не поблагодарить внешних рецензентов за то время, которое они уделяют выполнению этой задачи. В СИПРИ существует специальная группа редакторов: д-р Иан Дэвис, Джои М. Фокс, Джон Бато, Энника Салисбэри, д-р Кейт Бланчфилд, Эндрю Мэш и Кэтрин Миллет, а также старший библиотекарь Олле Перссон, которая обеспечивает соответствие издания высоким требованиям к печатной продукции.

Наши партнеры в Пекине, Киеве и в Москве сформировали команды переводчиков, которые работают над тем, чтобы высоким стандартам, заданным в Стокгольме, соответствовали и издания Ежегодника на всех этих языках.

Наш Ежегодник был бы невозможен без усилий многих других людей в СИПРИ, в том числе группы по связям с общественностью, поддержке и информационным технологиям во главе с заместителем директора СИПРИ Якобом Хальгреном. Все они также вносят вклад в выпуск и распространение этого издания и усиление того эффекта, который оно оказывает. Я хотел бы воспользоваться этой возможностью и выразить благодарность всем, кто участвует в выполнении этой задачи, которая мне, столкнувшемуся с ней впервые в качестве директора СИПРИ, представляется вне всяких сомнений нелегкой, но интересной и благодарной.

Дэн СМИТ,
директор СИПРИ,
Стокгольм, июль 2016 г.

СОКРАЩЕНИЯ И УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ

АГ	–	Австралийская группа
АПТ	–	АСЕАН плюс три
АРФ	–	Региональный форум АСЕАН
АС	–	Африканский союз
АСЕАН	–	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
АТТУ	–	Зона от Атлантики до Урала (ATTU, Atlantic-to-the Urals zone)
АТЭС	–	Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
БАС	–	беспилотная авиационная система
ББЛА	–	боевой беспилотный летательный аппарат
ББМ	–	боевая бронемашина
БЛА	–	беспилотный летательный аппарат
БО	–	биологическое оружие
БРМД	–	баллистическая ракета малой дальности
БРПД	–	баллистическая ракета промежуточной дальности
БРПЛ	–	баллистическая ракета подводных лодок
БТР	–	бронетранспортер
БЮРМ	–	Бывшая Югославская Республика Македония
ВВП	–	валовой внутренний продукт
ВД	–	Вассенаарские договоренности
ВКБ ООН	–	Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ВОУ	–	высокообогащенный уран
ВПВ	–	взрывоопасные пережитки войны
Г-8	–	"Группа восьми"
ГКП	–	Гаагский кодекс поведения (то же, что и МКП)
ГПЭ	–	Группа правительственных экспертов
ГПЯЭ	–	Глобальное партнерство по ядерной энергетике
ГУАМ	–	Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова
ГЯП	–	Группа ядерных поставщиков
ДВЗЯИ	–	Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний

ДВР ООН	–	Департамент ООН по вопросам разоружения
ДЗПРМ	–	Договор о запрещении производства расщепляющихся материалов
ДКК	–	Двусторонняя консультативная комиссия (в рамках нового российско-американского Договора СНВ)
ДН	–	Движение неприсоединения
ДНЯО	–	Договор о нераспространении ядерного оружия
ДОВСЕ	–	Договор об обычных вооруженных силах в Европе
Договор РСМД	–	Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности
Договор СНВ	–	Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений
Договор СНП	–	Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов
ДОПМ	–	Департамент операций по поддержанию мира ООН
ДРК	–	Демократическая Республика Конго
ДТО	–	Договор о торговле оружием
Евратом	–	Европейское сообщество по атомной энергии
ЕОА	–	Европейское оборонное агентство
ЕПС	–	Европейская политика соседства
ЕС	–	Европейский союз
ЗСОМУ	–	Зона, свободная от ОМУ
ЗСЯО	–	Зона, свободная от ядерного оружия
ИБОР	–	Инициатива по безопасности в борьбе с распространением
ИГСУ	–	Инициатива по глобальному сокращению угрозы
ИС	–	Инструмент стабильности
КБТО	–	Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении
КВМДА	–	Конференция по взаимодействию и мерам доверия в Азии
ККБ	–	Конвенция по кассетным боеприпасам
ККОН	–	Консультативная комиссия по открытому небу

КНО	–	Конвенция 1981 г. о запрещении или ограничении военного применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Конвенция о «негуманных» видах оружия)
КНДР	–	Корейская Народно-Демократическая Республика (Северная Корея)
КР	–	Конференция по разоружению
КРВБ	–	крылатая ракета воздушного базирования
КРМБ	–	крылатая ракета морского базирования
КРНБ	–	крылатая ракета наземного базирования
КХО	–	Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении
ЛСО	–	легкое и стрелковое оружие
МАГАТЭ	–	Международное агентство по атомной энергии
МБР	–	межконтинентальная баллистическая ракета
МОПП	–	мины, отличающиеся от противопехотных
МОР	–	Межправительственный орган по развитию
МПК	–	межправительственная конференция
МС	–	Международный суд
МСНР	–	Международное содействие в области нераспространения и разоружения
МССБ	–	Международные силы содействия безопасности
МТБЮ	–	Международный трибунал по бывшей Югославии
МУД	–	меры укрепления доверия
МУДБ	–	меры укрепления доверия и безопасности
МУС	–	Международный уголовный суд
МУТР	–	Международный уголовный трибунал по Руанде
НАТО	–	Организация Североатлантического договора
НИОКР	–	научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
НОУ	–	низкообогащенный уран
НПО	–	неправительственная организация
НЯГ	–	неядерное государство

ОАГ	–	Организация американских государств
ОАПБО	–	Общеафриканская политика безопасности и обороны
ОАЭ	–	Объединенные Арабские Эмираты
ОБСЕ	–	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВПБ	–	Общая европейская внешняя политика и политика безопасности (ЕС)
ОДВЗЯИ	–	Организация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
ОДВТ	–	ограничиваемые Договором вооружения и техника
ОДКБ	–	Организация Договора о коллективной безопасности
ОЗХО	–	Организация по запрещению химического оружия
ОИС	–	Организация исламского сотрудничества
ОМУ	–	оружие массового уничтожения
ООН	–	Организация Объединенных Наций
ОПАНАЛ	–	Агентство по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне
ОПЕК	–	Организация стран-экспортеров нефти
ОПР	–	официальная помощь в целях развития
ОСРВ	–	Организация по совместной разработке вооружений
ОЧЭС	–	Организация черноморского экономического сотрудничества
ОЭСР	–	Организация экономического сотрудничества и развития
ПЗРК	–	переносной зенитно-ракетный комплекс
ППМ	–	противопехотная мина
ППЧ	–	пять постоянных членов Совета Безопасности ООН
ПР	–	противоракета
ПРМ	–	"Партнерство ради мира" (программа)
ПРО	–	противоракетная оборона
ПРООН	–	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПСС	–	противоспутниковая система
РГЧ ИН	–	разделяющаяся головная часть индивидуального наведения
РДР	–	разоружение, демобилизация и реинтеграция
РКРТ	–	Режим контроля за ракетными технологиями

РОВ ООН	–	Регистр ООН по обычным вооружениям
РПВ	–	ракета класса "поверхность–воздух"
РПП	–	ракета класса "поверхность–поверхность"
РСБ	–	реформа сектора безопасности
САДК	–	Сообщество по вопросам развития стран юга Африки
СВУ	–	самодельное взрывное устройство
СГБМ	–	Совет государств Балтийского моря
СЕАП	–	Совет евро-атлантического партнерства
СКГ	–	Совместная консультативная группа (по ДОВСЕ)
СМБ АС	–	Совет мира и безопасности (Африканского союза)
СНГ	–	Содружество Независимых Государств
СРКК	–	субрегиональная консультативная комиссия
СР НАТО	–	Силы реагирования НАТО
ССЗ	–	Совет сотрудничества стран Залива
СССЛ	–	Специальный суд для Сьерра-Леоне
СУУ	–	Совместное уменьшение угрозы (программа)
СЦАИ	–	Система центральноамериканской интеграции
УВКПЧ	–	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
УНАСУР	–	Союз южноамериканских наций
фин. г.	–	финансовый год
ФАТФ	–	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ФСБ	–	Форум по сотрудничеству в области безопасности (ОБСЕ)
ХБО	–	химическое и биологическое оружие
ХБРЯО	–	химическое, биологическое, радиологическое и ядерное оружие
ХО	–	химическое оружие
ЦАР	–	Центрально-Африканская Республика
ЦАСМБ	–	Центральноафриканский совет мира и безопасности
ЦУР	–	Цели устойчивого развития (ООН)
ЦРТ	–	Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия

ЧКБ	–	частные компании по обеспечению безопасности
ШОС	–	Шанхайская организация сотрудничества
ЭКОВАС	–	Экономическое сообщество государств Западной Африки
ЭСЦАГ	–	Экономическое сообщество центральноафриканских государств
ЮАСО	–	Южноамериканский совет обороны
ЯБХО	–	ядерное, биологическое и химическое оружие
ЯГ	–	ядерное государство

Условные обозначения

. .	–	данные недоступны либо неприменимы
–	–	нулевая или незначительная величина
( )	–	неточные данные
кг	–	килограмм
км	–	километр
млн	–	миллион
млрд	–	миллиард
трлн	–	триллион
тыс.	–	тысяча
$	–	доллары США
€	–	евро

Географические регионы и субрегионы

Африка	Северная Африка за исключением Египта, Алжира, Ливии, Марокко и Туниса и страны Африки к югу от Сахары
Америка	Северная Америка (Канада и США), Центральная Америка и страны бассейна Карибского моря (в том числе Мексика) и Южная Америка
Азия и Океания	Центральная Азия, Восточная Азия, Океания, Южная Азия (включая Афганистан) и Юго-Восточная Азия
Европа	Восточная Европа (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Россия и Украина) и Западная и Центральная Европа (в том числе Юго-Восточная Европа)
Ближний Восток	Египет, Иран, Ирак, Израиль, Иордания, Кувейт, Ливан, Сирия, Турция и государства Аравийского полуострова

Ежегодник СИПРИ онлайн

www.sipriyearbook.org

Полный текст Ежегодника СИПРИ публикуется в сети Интернет. Пользуясь Ежегодником в электронном виде, Вы можете:

- загрузить на свой компьютер или портативное устройство и всегда иметь под рукой полный текст Ежегодника СИПРИ,
- легко ориентироваться в содержании издания благодаря усовершенствованным функциям поиска и просмотра,
- с легкостью находить нужную информацию с помощью функций поиска по тексту всего издания и по полученным Вами результатам поиска,
- экономить ценное время: в личном разделе на сайте вы можете сохранять результаты поиска и информацию и возвращаться к ним снова и снова,
- делиться информацией с коллегами и студентами по электронной почте и в социальных сетях,
- упростить свою исследовательскую работу благодаря выверенным ссылкам на источники справочной информации и онлайн-ресурсы.

Доступ к Ежегоднику СИПРИ онлайн

Подписка для организаций

Любая организация мира может воспользоваться электронной версией Ежегодника СИПРИ, оплачивая доступ на разовой основе или оформив годовую подписку. Библиотекари и координаторы справочных служб могут обратиться в издательство «Оксфорд юниверсити пресс» и получить прейскурант, используя указанные ниже данные, либо зарегистрироваться для пользования бесплатной пробной версией по адресу <http://www.oxfordonline.com/freetrials/>.

Порекомендовать этот ресурс библиотеке своей организации можно с помощью следующей страницы: <http://www.oup.com/library-recommend/>.

Подписка для физических лиц

Для физических лиц по всему миру Ежегодник СИПРИ доступен при оформлении годовой подписки. Более подробно о ее приобретении читайте по адресу <http://www.oup.com/>.

Контакты

Для клиентов на Американском континенте
Эл. почта: oxfordonline@oup.com
Телефон: +1(800) 624 0153
Факс: +1 (919) 677 8877

Для клиентов в других регионах мира
Эл.почта: institutionalsales@oup.com
Телефон: +44 (0) 1865 353705
Факс: +44 (0) 1865 353308

ВВЕДЕНИЕ

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, ВООРУЖЕНИЯ И РАЗОРУЖЕНИЕ

Дэн СМИТ

I. КРАТКИЙ ОБЗОР

В этом, 47-м выпуске Ежегодника СИПРИ рассматриваются и анализируются под достаточно широким углом зрения основные тенденции и события 2015 г. в области конфликтов и безопасности. Многие из этих событий были ужасающими, особенно сокрушительные террористические акты и атаки террористов в Ираке и Сирии, в Анкаре, Стамбуле и Париже, в Тунисе, Афганистане, Нигерии и Пакистане. Все они происходили на фоне роста числа вооруженных конфликтов с применением насилия со стороны государственных и негосударственных субъектов, в части из этих конфликтов в течение года была отмечена значительная эскалация. Одновременно с этим внимание СМИ и политического сообщества в Западной Европе было не один месяц подряд приковано к потокам беженцев и мигрантов из охваченных конфликтом стран. Если посмотреть на эту ситуацию в более широком контексте, то общее число беженцев и перемещенных лиц – 60 млн, и лиц без гражданства – 10 млн, стало самым высоким с момента учреждения должности Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в 1950 г.[1] В то же время усилилась напряженность между государствами – членами Организации Североатлантического договора (НАТО) и Россией в связи с продолжающимися спорами вокруг Украины и разногласиями по поводу политики в отношении Сирии. С учетом этих и других обстоятельств 2015 г. можно с уверенностью охарактеризовать как один из самых трудных годов для международной стабильности и безопасности человека с момента окончания холодной войны в 1991 г.[2]

Однако в 2015 году были и другие события, которые, если оставить за скобками все вышеперечисленное, предполагают радикально иное прочтение прошедшего года. В июле 2015 г. Иран и Соединенные Штаты Америки разрешили свои противоречия, касающиеся иранской ядерной программы.

---

[1] UNHCR, World at War: Global Trends, Forced Displacement in 2014 (UNHCR: Geneva, 2015).

[2] Например, именно этот вывод подразумевался в ряде статей в следующем издании: *The Security Times- Special Edition for the 52nd Munich Security Conference* (MSC: Munich, Feb. 2016).

Иранские запасы ядерных материалов и программы развития ядерных технологий теперь регулируются Совместным всеобъемлющим планом действий (СВПД). Хотя не все основные игроки одинаково положительно оценили достоинства этого плана, он означал устранение главного раздражителя, негативно влияющего на безопасность и стабильность на Ближнем Востоке.

Другое положительное событие произошло два месяца спустя: международное сообщество собралось в Нью-Йорке на саммит Организации Объединенных Наций, чтобы согласовать Цели в области устойчивого развития (ЦУР), известные также как Повестка дня 2030. В этом соглашении закреплены планы и описан путь международного развития до 2030 г. с целью искоренения крайней нищеты, голода и, помимо прочего, содействия созданию справедливых, мирных и инклюзивных обществ.

Еще одним признаком здоровья международной системы стало то, что, собравшись в Париже в декабре, представители международного сообщества согласовали ряд масштабных мер для реагирования на высокие темпы изменения климата и вызываемые им трудности. Цель Парижского соглашения – удержать прирост глобальной средней температуры «намного ниже» 2° С в сравнении с доиндустриальным уровнем. Второй его целью является повышение способности затронутых глобальным потеплением стран и правительств адаптироваться к неизбежным и до сих пор не до конца изученным и осмысленным последствиям изменения климата, вызванных эмиссией парниковых газов в прошлом и настоящем. Хотя Парижское соглашение не является мерой укрепления мира в строгом смысле слова, все больше фактов свидетельствует о том, что последствия климатических изменений уже негативно влияют на мир, стабильность и безопасность человека. Поэтому можно полагать, что уменьшение в целом уровня климатических изменений и повышение способности адаптироваться к его последствиям даст результат в плане укрепления стабильности и безопасности человека.

Как же в таком случае лучше всего охарактеризовать то направление, в котором изменялась ситуация в плане безопасности и стабильности в 2015 г.? Следует отметить, что есть основания как для пессимизма, так и для некоторого оптимизма, хотя даже оптимист согласится с тем, что в 2015 г. трудно было не заметить все огромное множество событий, вызывающих тревогу.

II. ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ И КОНФЛИКТОВ В 2015 г.

Статистика по вооруженным конфликтам за 2015 г. в целом показывает значительное увеличение числа активных конфликтов по сравнению с 2014 г. (разделы II и IV главы 6). К этим цифрам следует относиться с некоторой осторожностью, особенно в том, насколько они отражают устойчивую тенденцию. Так, например, в 2011 г. был отмечен резкий скачок числа активных вооруженных конфликтов по сравнению с уровнями 2010 и 2012 гг.

После окончания холодной войны каждый год до 1994 г. происходили кратковременные увеличения числа вооруженных конфликтов. После этого окончание холодной войны начало приносить «мирные дивиденды», и на протяжении десяти лет число вооруженных конфликтов в год неуклонно уменьшалось, достигнув самой низкой отметки в 2007 г. И хотя любая вой-

на – всегда трагедия, в этот период, как показывают данные, вооруженные конфликты в среднем имели меньшую продолжительность и – если делать поправку на неточность сведений по числу жертв войны (раздел V главы 6) – уносили меньше человеческих жизней[3]. Однако с 2010 г., по имеющимся данным, началось движение в менее позитивном направлении. С некоторыми колебаниями, происходившими от года к году, к 2015 г. число активных вооруженных конфликтов, зарегистрированных за год, достигло ровно той же отметки, что и в момент завершения холодной войны в 1990 г. – 50-ти.

Таким образом, возникает вопрос: завершилась ли тенденция двух десятилетий после окончания холодной войны к укреплению мира, ставшая одной из лучших новостей наших дней, но не получившая должного освещения? Повернулась ли она вспять? Авторы этого выпуска Ежегодника СИПРИ проанализировали этот вопрос и пришли к не столь однозначному выводу (см. раздел III главы 6). Тем не менее число вооруженных конфликтов выросло. При рассмотрении этого феномена, невзирая на то, что в 2015 г. произошел серьезный конфликт на Африканском Роге, любые попытки отстоять тезис об откате в тенденции к укреплению международного мира почти наверняка будут подразумевать более пристальное внимание к ситуации как в Европе, так и в регионе Большого Ближнего Востока и Северной Африки, обстановка в которых на протяжении 2015 г. оставалась крайне непростой.

Украина

В Европе продолжался, хотя и с меньшим накалом по сравнению с 2014 г., конфликт на Украине. При всей трагичности его последствий для многих людей в регионе Донбасса и при том, что их положение остается небезопасным, по ситуации на Украине главный фокус обеспокоенности международного сообщества сдвинулся с непосредственных последствий боевых действий к вопросу о невозможности разрешения вызвавшего их конфликта. Как можно добиться долгосрочного разрешения этого конфликта, если позиции России и ее местных союзников, с одной стороны, и правительства в Киеве и его международных союзников, с другой стороны, представляются совершенно несовместимыми? Самое активное участие в урегулировании этого кризиса приняла международная организация, специально созданная для того, чтобы заниматься такими конфликтами и в конечном итоге разрешать их – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). На переговорах под эгидой ОБСЕ было выработано соглашение, подписанное в феврале в Минске. Этот пакет мер, согласованный Украиной, Россией, Францией и Германией и известный как соглашение «Минск II», заменил предыдущее Минское соглашение, достигнутое в сентябре 2014 г.[4] «Минск II» – соглашение о прекращении огня, в которое

[3] См.: Human Security Centre, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century* (Oxford University Press: New York, 2005), part 5.

[4] 'Minsk agreement on Ukraine crisis — text in full', *Daily Telegraph,* 12 Feb. 2015.

включены положения об отводе тяжелых вооружений, начале диалога и содействии оказанию гуманитарной помощи в пострадавших от войны районах. Политическое значение этого соглашения состоит в том, что в нем соблюдено равновесие: с одной стороны, оно настаивает на уважении признанных границ Украины, с другой стороны, несет в себе перспективы конституционной реформы в стране с целью децентрализации государственной власти.

Некоторые стороны подвергли это соглашение критике за его сложность, ненадежность и неоднозначность формулировок по ключевым вопросам; кроме того, немалое беспокойство вызвал и вопрос его реализации[5]. Согласно информации, прозвучавшей пять месяцев спустя на брифинге Европейского парламента, число жертв с момента прекращения огня достигло 1000 человек[6]. По сообщению Мониторинговой миссии ОБСЕ, ее доступ и деятельность были ограничены «вследствие ограничений, накладываемых другими сторонами», а также учитывая ситуацию с безопасностью, в том числе из-за отсутствия информации о местонахождении мин[7]. К концу 2015 г. конфликт не продвинулся к разрешению ни в каком отношении, и, следовательно, появились основания для беспокойства, что боевые действия вспыхнут с новой силой и приведут к повторению или увеличению числа человеческих жертв по сравнению с 2014 г. В попытке разрешить конфликт ведущие региональные державы и стороны, вовлеченные в конфликт, привлекли к процессу урегулирования компетентную международную организацию – ОБСЕ, но без видимого результата.

Ближний Восток и Северная Африка

В регионе Большого Ближнего Востока и Северной Африки в ряде арабских стран продолжились насилие и волнения, которые являлись последствиями антиправительственных выступлений и волнений 2011 г. Сейчас, в ретроспективе, события 2011 г. воспринимаются уже не столько как «арабская весна», сколько как начало десятилетия нестабильности и обострения конфликтов. В течение первого полугодия в Сирии и Ираке продолжила активизироваться группировка, известная как Исламское государство (ИГ)* (раздел II главы 2). Эта группировка продолжала демонстративно вершить ужасающие зверства и акты насилия и распространять страшные свидетельства о них, однако это не отменяло того факта, что в ходе боевых действий в Сирии бóльшая часть жертв (по сообщениям, на их долю пришлось

[5] Tisdall, S., 'Ukraine peace deal looks fragile in the extreme', *The Guardian,* 12 Feb. 2015; and Manteuffel, I., 'Opinion: Minsk II leaves many questions unanswered', *Deutsche Welle,* 15 Feb. 2015.

[6] Bentzen, N., 'Ukraine: Follow-up of Minsk II a fragile ceasefire', European Parliamentary Research Service (EPRS) Briefing, 16 July 2015.

[7] См., например: ОБСЕ, Последние новости от Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине на основе информации, поступившей по состоянию на 17 июня 2015 г., 19:30 (по киевскому времени).

* ИГ, «Джебхат ан-Нусра» и «Братья-мусульмане» являются запрещенными в РФ организациями. Всего в РФ в настоящее время запрещены более 20 организаций, признанных террористическими.

75% от общего числа жертв в 2015 г.) была вызвана действиями правительственных сил[8]. Когда в сентябре правительство президента Башара Асада оказалось под сильным давлением, Россия направила вооруженные силы для прямого участия в боевых действиях на его стороне. В том что цель российского участия состояла, как было заявлено, исключительно в противодействии ИГ и аналогичным группировкам, возникли сомнения, поскольку с самого начала стали поступать сообщения о том, что российские воздушные силы применяются против любых субъектов, находящихся в оппозиции к правительству Асада[9].

Этот шаг имел огромные стратегические последствия для региона, а, возможно, и в глобальном масштабе. Вероятность того что он обернется военной катастрофой для России, еще сохраняется, но одним из его непосредственных результатов стало то, что благодаря ему правительство Асада станет важным участником любого окончательного урегулирования сирийского конфликта, если таковое будет достигнуто между противоборствующими силами. К концу 2015 г., однако, так и оставалось неясным, насколько успешными будут действия России в Сирии[10].

Война в Йемене вспыхнула с новой силой, когда в сложный конфликт вмешалась коалиция под предводительством Саудовской Аравии, в первую очередь силами авиации, а также группировки сухопутных войск Саудовской Аравии, которые пересекали границы Йемена, начиная с конца августа[11]. Действия сил Саудовской Аравии были направлены против хуситских повстанцев, а силы, верные избранному президенту Абд Раббу Мансуру Хади и бывшему президенту Али Абдалле Салеху, вели при этом борьбу за власть. На больших участках менее заселенных восточных частей страны преобладающей силой была группировка боевиков-салафитов «Аль-Каида» на Аравийском полуострове[12].

Обстановка хаоса сохранилась и в Ливии, где за роль легитимного правительства боролись несколько претендентов, в поддержку того или иного правительства (или ни одного из них) выступали сотни местных ополченцев, а ИГ наращивало свое присутствие на побережье Средиземного моря. Хотя к концу 2015 г., судя по всему, удалось достигнуть соглашения о разделе власти, что открывало для Ливии перспективы формирования единого правительства, которое будет рассматриваться в качестве легитимного основными сторонами, борющимися за власть, политическая ситуация в стране осталась неопределенной[13]. Пока этот вопрос не будет разрешен, вряд ли

---

[8] 'Syrian Government forces responsible for more civilian deaths than ISIS, human rights group claims', *The Independent,* 7 Oct. 2015.

[9] Cooper, H., Gordon, M. and MacFarquhar, N., 'Russians strike targets in Syria, but not ISIS areas', *New York Times,* 30 Sep. 2015; и Graham-Harrison, E., 'Russian airstrikes in Syria killed 2,000 civilians in six months', *The Guardian,* 15 Mar. 2016.

[10] Lund, A., 'Evaluating the Russian intervention in Syria', *Syria in Crisis,* Carnegie Endowment for International Peace, 7 Dec. 2015.

[11] Al Jazeera, 'Saudi troops enter northern Yemen after Houthi clashes', 27 Aug. 2015; и Kerr, S., 'Saudi Arabia to scale down military operations in Yemen', *Financial Times,* 17 Mar. 2016.

[12] Ahelberra, H., 'Yemen crisis explained', Al Jazeera, 20 Jan. 2015.

[13] Toaldo, M., 'Libya's political stalemate', Carnegie Endowment for International Peace, 3 Feb. 2016.

можно будет добиться сколько-нибудь значительных успехов в усилиях по обеспечению в стране столь необходимых ей стабильности и безопасности. В конце 2015 г. утверждение легитимного правительства казалось необходимым условием для урегулирования многих на настоящий момент уже затянувшихся конфликтов на региональном и местном уровнях в стране, не говоря уже об их видоизменении в направлении разрешения и установления прочного мира.

В случае с Египтом основным предметом для беспокойства международного сообщества стала ситуация в области прав человека в правление Абдель Фаттаха ас-Сиси, прежде возглавлявшего вооруженные силы страны и избранного президентом в 2014 г.[14] Столь же сильное беспокойство международного сообщества вызвал и новый виток вооруженных протестов. Активизацию повстанцев на Синае можно отчасти рассматривать как возобновление имевшего место в прежние годы противоборства. Напомним, кульминацией вооруженного конфликта в Египте, происходившего в 1990-е годы, стало массовое убийство туристов в Луксоре в 1997 г.[15] Положить конец той волне насилия удалось благодаря решительным действиям египетских сил безопасности, но в середине 2000-х годов насилие на какое-то время вспыхнуло с новой силой, когда прогремели взрывы на курортах популярного у туристов региона Шарм-эш-Шейх. После смещения Хосни Мубарака с поста президента началась новая волна вооруженного насилия. Первоначально заявившая о своей связи с «Аль-Каидой» джихадистская группировка «Ансар Бейт аль-Макдис» («Защитники Иерусалима») совершала сначала редкие и периодические, а затем и постоянные нападения на севере Синайского полуострова и впоследствии обозначила себя как «Синайскую провинцию Исламского государства»[16].

Распространение насилия

Подрыв российского авиалайнера в конце октября 2015 г. группировкой «Синайская провинция», в результате чего погибли 224 пассажира (большинство из которых были туристами) и весь экипаж, наряду с многими другими событиями этого года, стал свидетельством не ограничиваемого пределами одного региона роста религиозного насилия[17]. Прошедший год был насыщен такими событиями: в июне в результате террористического акта на побережье в Сусе (Тунис) погибло 38 туристов; в январе в Париже подверглась нападению редакция журнала «Шарли Эбдо»; были совершены под-

[14] Human Rights Watch, 'Egypt: Events of 2015', *World Report 2016.*

[15] Cowell, A. and Jehl, D., 'Luxor survivors say killers fired methodically', *New York Times,* 24 Nov. 1997.

[16] Hauch, L., 'Egypt Analysis: How the Islamic State moved into the Sinai', EA Worldview, 6 Feb. 2016.

[17] Sawer, P., 'Russian airliner crashes in Egypt's Sinai peninsula with 219 or 224 people on board', *Daily Telegraph,* 31 Oct. 2015; и Hassan, A. M. and Georgy, M., 'Investigators "90 percent sure" bomb downed Russian plane', Reuters, 9 Nov. 2015.

рывы бомб в Стамбуле и Анкаре; в ноябре Париж сотрясла целая серия терактов[18].

Все эти события в совокупности заставили людей почувствовать беспокойство, отсутствие безопасности и продемонстрировали, что насилие в этом регионе не имеет границ. Можно предполагать, что именно на этот эффект и рассчитывали те, кто их совершил. Если посмотреть более широко, они подчеркнули неспособность государств Ближнего Востока и Северной Африки, равно как и европейских государств, а также России и США, ни контролировать, ни регулировать динамику конфликтов в регионе. Нельзя с уверенностью сказать, преследовали ли такую цель те, кто планировал и осуществлял эти теракты, но один из итогов был именно таков.

Особенно острый импульс к возмездию возник после ноябрьских терактов во Франции. Некоторые усмотрели в этой более чем понятной реакции стратегическую ошибку, поскольку действия, подобные парижским терактам, очень часто рассчитаны на то, чтобы спровоцировать возмездие[19]. С точки зрения сторонников такого подхода, операции возмездия во многом выгодны ИГ. Они повышают престиж группировки, а следовательно, ведут к увеличению ее внешней поддержки и расширению потенциала вербовки. Они также служат подтверждением идеи о том, что происходящее в Сирии и Ираке – это война Запада против мусульман, которых защищает ИГ, тогда как на деле подавляющее большинство жертв этой группировки составляют именно мусульмане. Кроме того, они помогают боевикам ИГ воплотить в жизнь их апокалиптические взгляды о последней битве между добром и злом в лице сил разлагающегося Запада[20].

При этом нельзя утверждать, что все лидеры и боевики ИГ смотрят на мир и свою борьбу со столь же апокалиптических и фанатических позиций. У многих верховных лидеров за плечами светский политический опыт в иракском баасистском истеблишменте времен Саддама Хусейна[21]. Опрос, проведенный среди сирийской молодежи, показал, что, присоединяясь к ИГ или другим салафитским силам и ополчению, многие из опрошенных руководствовались прагматическими, финансовыми соображениями, а религиозный фактор, если и присутствовал, то далеко не всегда имел решающее значение[22].

---

[18] Samti, F. and Gall, C., 'Tunisia attack kills at least 38 at Beach Resort Hotel', *New York Times,* 26 June 2015; Lichfield, J., 'Charlie Hebdo attack', *The Independent,* 7 Jan. 2015; Dearden, L., 'Istanbul attacks: A timeline of recent bombings in Turkey's largest city', *The Independent,* 12 Jan. 2016; Letsch, C. and Khomami, N.,'Turkey terror attack: Mourning after scores killed in Ankara blasts', *The Guardian,* 11 Oct. 2015; и BBC News, 'Paris attacks: What happened on the night', 9 Dec. 2015.

[19] Todenhofer, J., 'I know ISIS fighters: Western bombs falling on Raqqa will fill them with joy', *The Guardian,* 27 Nov. 2015.

[20] См. Также: Chulov, M., 'Why ISIS fights', *The Guardian,* 17 Sep. 2015; и Wood, G., 'What ISIS really wants', *The Atlantic,* Mar. 2015.

[21] Reuter, C., 'The terror strategist: Secret files reveal the structure of Islamic State', Der Spiegel, 18 Apr. 2015.

[22] Aubrey, M. et al., *Why young Syrians choose to fight* (International Alert: London, May 2016).

Если верен вывод об идеалистических апокалиптических мотивах ИГ, возмездие за совершенные этой группировкой зверства вряд ли откроет большие перспективы для окончания конфликта и обеспечения безопасности. Такая стратегия означала бы, что ИГ способно на сложный расчет, плохо совместимый с апокалиптическим видением. Однако если верно альтернативное мнение о том, что ИГ руководствуется прагматическими соображениями, пожалуй, можно было бы утверждать, что теоретически такая акция возмездия при условии правильного выбора целей может повлиять на расчеты боевиков ИГ относительно того, чего они добьются и какой ценой. Тем не менее проблема подобной теории состоит в том, что она носит чисто умозрительный характер и совершенно не работает на практике. Вероятно, для полного понимания ИГ требуется еще более тонкое и разностороннее представление о разных и неоднородных мотивах и причинах, благодаря которым его лидеры смогли успешно найти общую «точку сборки» для всех. Если следовать этой же логике, те способы реагирования на вызовы стабильности, безопасности и благополучию в целом, которые предлагает ИГ и аналогичные ему группировки, вряд ли имели бы успех, если бы они действовали лишь на одном уровне и с помощью только одного инструмента.

Более чем десятилетний опыт силового реагирования на террористические акты не дал никаких оснований полагать, что с помощью этой стратегии удастся положить конец терроризму или хотя бы разгромить группировку, совершившую последнее из злодеяний, не говоря уже о том, чтобы найти надежное решение тех проблем, которые лежат в основе терроризма. Следует опасаться хотя бы того, что если силу, подобную ИГ, удалось бы разгромить на поле боя, она могла бы просто «уйти в подполье». Эволюция ИГ говорит о его крайней живучести перед лицом близящейся катастрофы[23]. После более 14 лет того, что президент США Джордж У. Буш назвал глобальной войной против терроризма, международный охват и влияние двух крупнейших террористических сетей – «Аль-Каиды» и выросшего из нее ИГ – лишь увеличились[24]. Сегодня они проводят операции с большей частотой, в большем числе стран и с большим резонансом, и вербуют своих сторонников среди более широких и разнообразных групп, чем это удавалось «Аль-Каиде» в течение тех примерно 10 лет, которые предшествовали нападению на Всемирный торговый центр и Пентагон в сентябре 2001 г.

Если сфокусироваться только на этом регионе, этих конфликтах и этой спирали действий и противодействий, можно прийти к неутешительному выводу. Может показаться, что мир не столь надежно защищен системой международных учреждений, национальных правительств, их сил и международно-правовых документов, направленных на укрепление безопасности и международной стабильности. Возможно, тенденция к миру еще не повернулась вспять, но трудно не замечать, что она уже столкнулась с серьезными препятствиями.

---

[23] См.,например: Stern J. and Berger, J. M., ISIS: The State of Terror (William Collins: London, 2015).

[24] US Department of State, The Global war on Terrorism: The First 100 Days, Archive [n.d.].

III. РЕАГИРОВАНИЕ НА ОТСУТСТВИЕ БЕЗОПАСНОСТИ

А что же может служить противовесом? Объясняя снижение числа вооруженных конфликтов начиная с середины 1990-х годов, авторы проекта «Доклад о безопасности человека за 2005 г.» выдвинули предположение, что единственным эмпирически подтверждаемым объяснением может служить «чрезвычайно сильный подъем активности международного сообщества, направленной на предотвращение конфликтов, установление мира и миростроительство»[25]. При всех недостатках миротворческих операций ООН последнего десятилетия XX века, когда не раз приходилось учиться извлекать уроки на «горьком опыте», все другие объяснения укрепления тенденций к миру оказывались малоприменимыми[26].

Если сейчас есть основания полагать, что мир находится под угрозой, то это отчасти может объясняться степенью той самой способности и готовности международного сообщества продолжать эту активность. Разумеется, данное объяснение неисчерпывающее. Для воздействия на коренные причины конфликтов и закладки фундамента для построения прочного мира не всегда бывает достаточно кратковременных действий международных институтов. Тем не менее при прочих равных будет справедливо предположить, что общее увеличение числа кровопролитных конфликтов и повышение уровня политической нестабильности до известной степени свидетельствуют об утрате былой мощи и эффективности международными институтами.

Однако, как говорилось в разделе I настоящей главы, отчет о событиях 2015 г. не столь безрадостен. Один из главных поводов для региональных разногласий на Ближнем Востоке – неопределенность относительно намерений и направления развития иранской программы создания ядерных технологий – был устранен благодаря подписанию Ираном и так называемой группой государств Е3/ЕС+3 (Францией, Германией и Великобританией (Е3), Китаем, Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки (+3) при поддержке Европейского союза) в июле Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД)[27]. Хотя достижение этого давно необходимого соглашения породило новую волну споров и разногласий, когда его в один голос осудили Саудовская Аравия и Израиль, беспристрастный анализ имеющихся фактов и условий соглашения позволяет заключить, что его проект был весьма тщательно продуман и что вероятность его полного и успешного осуществления весьма высока (раздел I главы 17). Иными словами, это выгодная сделка.

---

[25] Human Security Report 2005 (сноска 3), p. 12.

[26] Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности. *Доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (доклад Брахими)*. Документ A/55/305 и S/2000/809, 21 августа 2000 г., с. viii.

[27] International Atomic Energy Agency, Communication dated 24 July 2015 received from China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of America (the E3/EU+3) and the Islamic Republic of Iran concerning the text of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), INFCIRC/887, 31 July 2015. Полный текст СВПД см. в документе <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/30/PDF/N1522530.pdf?OpenElement>.

Полный отчет о процессе согласования сделки по Ирану еще предстоит составить, но уже после первого беглого взгляда можно сказать, что в этой сделке дипломаты и международные организации проявили себя как нельзя лучше. Этот спор начался в 2002 г., когда появились первые факты, свидетельствовавшие о том, что Иран ведет незаявленную ядерную деятельность, и предельно обострился в 2005 г. При президенте Ирана Махмуде Ахмадинежаде (2005–2013 гг.) урегулирование этой проблемы переговорным путем представлялось маловероятным. Совет управляющих Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) принял целый ряд резолюций, оценивающих выполнение Ираном условий Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), участником которого Иран является и который налагает на страну, соответственно, определенные обязательства[28]. Кроме того, Совет Безопасности ООН принял целый ряд резолюций, в которых подчеркивался обязательный характер требований МАГАТЭ в адрес Ирана. При этом, однако, продолжалась и спокойная дипломатическая работа. С избранием президентом Ирана Хасана Роухани в 2013 г. открылись возможности для прогресса в плане политической поддержки урегулирования иранской ядерной проблемы при опоре на уже имевшиеся технические и дипломатические наработки.

Довольно трудным был и путь к Саммиту ООН по устойчивому развитию, которой состоялся в сентябре 2015 г. и на котором была подписана Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., а также к Конференции по изменению климата, состоявшейся в декабре в Париже (21-я сессия Конференции сторон (КС) Рамочной конвенции ООН об изменении климата). В случае с обоими этими мероприятиями существовало немало поводов для скептицизма, несмотря на политические усилия, которые были приложены для подготовки проекта Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., и масштаба работы, проделанной ради Парижской конференции[29]. В последнем случае речь идет как о работе на протяжении почти трех десятилетий по формированию научной базы для определения проблем и курса действий, так и об огромных организационных усилиях, приложенных секретариатом Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИКООН)[30]. В более широком смысле можно говорить о

---

[28] Договор о нераспространении ядерного оружия (Договор о нераспространении, ДНЯО), открыт для подписания 1 июля 1968 г., вступил в силу 5 марта 1970 г., документ INFCIRC/140, 22 апреля 1970 г.

[29] Согласно докладу Группы видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 г., учрежденной Генеральным секретарем ООН Пан Ги Муном в 2012 г. и возглавляемой президентом Индонезии Сусило Бамбангом Юдойоно, президентом Либерии Эллен Джонсон-Серлиф и британским премьер-министром Дэвидом Кэмероном. В своем докладе, представленном в 2013 г., эта группа в общих чертах задала направление для прений по вопросам международной повестки дня в области развития в течение следующих двух лет. Группа видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 г., *Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития* (Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 2013 г.)

[30] Ведущую роль в научной работе по оценке сыграет Межправительственная группа экспертов по изменению климата <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>. Ее выводы подробно

работе по мобилизации глобального общественного мнения, а наиболее ярким ее моментом стала публикация папской энциклики «Laudato Si'» в мае 2015 г.[31]

Обе эти глобальные инициативы завершились успехом: все единодушно поддержали ЦУР и действия в целях ограничения масштабов изменения климата и обеспечения адаптации к его неизбежным последствиям[32]. По крайней мере эти международные события можно рассматривать как антидоты, нейтрализующие те безрадостные оценки, поводами для которого изобиловал 2015 год.

К сожалению, говоря об этих соглашениях, нельзя не сделать серьезную, хотя и не совсем очевидную, оговорку: здесь, как и в случае с вышеупомянутым соглашением «Минск II», остро стоит вопрос об их выполнении. Даже если окажется, что скепсис относительно процесса достижения этих соглашений окажется безосновательным, было бы неосторожно ожидать, что их принятие будет автоматически означать и их выполнение. В этом отношении два рассматриваемых здесь соглашения серьезно отличаются от сделки по Ирану. В то время как для заключения сделки по Ирану необходимо было найти равновесие между правами и обязанностями в области одновременно крайне технически сложной и политически противоречивой, указанные два соглашения характеризуются совершенно иным уровнем сложности. Это соглашения широкого охвата, которые прямо или косвенно затрагивают многие фундаментальные аспекты организации обществ, национальных экономик и государственной власти. Для их реализации в некоторых областях потребуются радикальные перемены, для которых большинству правительств, многим международным учреждениям и другим игрокам, в том числе неправительственным организациям, придется объединять усилия на протяжении полутора десятилетий.

В случае сделки по Ирану скепсис относительно перспектив ее полной реализации объясняется большей частью сомнениями в технической компетентности тех, кто составлял соглашение, а также добросовестности Ирана и других участников соглашения. В отличие от скепсиса по поводу двух глобальных соглашений, он носит более сконцентрированный характер и касается узкоспециального соглашения. В этом случае речь идет о конкретных вопросах относительно честности и компетентности нескольких конкретных игроков. В случае же с двумя глобальными соглашениями вопрос в том, способна ли международная система в целом сознательно реализовывать подобного рода далекоидущие крупномасштабные изменения.

С учетом других факторов на мировой арене вряд ли стоит удивляться неуверенности относительно перспектив крупномасштабных проектов, таких как ослабление влияния изменений климата и поощрение устойчивого

обсуждаются, что делает их максимально ценными с научной и политической точки зрения. О работе секретариата РКИКООН см. информацию на его сайте <http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php>.

[31] Ватикан, Энциклика «Laudato Si'» Папы Римского Франциска о заботе об общем доме, 24 мая 2015 г.

[32] Организация Объединенных Наций, Цели в области устойчивого развития: 17 Целей для преобразования нашего мира, и Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Парижское соглашение, 12 декабря 2015 г.

развития в рамках Повестки дня в области устойчивого развития - 2030. Участники Всемирного экономического форума назвали главной мировой тенденцией, вызывающей беспокойство, рост социально-экономического неравенства и отметили признаки как неуклонно усугубляющегося неравенства, так и широкого распространения мнения о том, что оно представляет собой серьезную проблему[33]. В этом же докладе было отмечено высокое значение связанных с изменением климата проблем, таких как увеличение частоты экстремальных погодных явлений и все большее ограничение надежного доступа к воде, который является принципиально важной составляющей продовольственной безопасности[34].

В экономическом смысле к концу 2015 г. не исчезли озабоченности относительно стабильности в мировой экономике в среднесрочной перспективе[35]. Главным поводом для беспокойства было не столько серьезное резкое падение стоимости акций в Китае в начале 2016 г., отразившееся на стоимости акций во всем мире, сколько затяжной период рецессии, усугубившийся коррупционными скандалами, в Бразилии, которая, по мнению журнала «Экономист», столкнулась с перспективой «потерять десятилетие»[36]. В мире, в котором взаимосвязанность и взаимозависимость экономических и социальных реалий достигли такой степени, что калькируются описывающие экономические и социальные процессы термины, продолжающееся угасание одной из считавшихся наиболее перспективными формирующихся экономик стало ударом для надежд на возобновление экономического роста. Вследствие этих причин в свою очередь становится менее благоприятной и вселяет меньше уверенности среда для деятельности по разрешению и урегулированию конфликтов. Во многих странах экономические ресурсы и политическая энергия с большой вероятностью будут направлены на иные цели. При этом у них может сложиться впечатление, что число задач и вызовов, стоящих перед существующими международными организациями и международно-правовыми инструментами, и национальными политическими лидерами, которые должны стимулировать и намечать пути развития этих организаций, слишком велико для них, и есть риск, что они с ними не справятся.

Политические события 2015 г. показали, что международное сообщество способно рассматривать сложные проблемы и находить им решения. Однако было достаточно поводов и для неуверенности относительно надежности этих решений и более чем достаточно причин, чтобы признать, что объединять разные стороны и побуждать их решительно и творчески решать возникающие проблемы всегда будет нелегко.

---

[33] World Economic Forum (WEF), *Outlook on the Global Agenda 2015* (WEF: Geneva, 2015).

[34] World Economic Forum (сноска 33).

[35] Elliott, L., '2016 will be a year of living dangerously for the global economy', *The Guardian,* 27 Dec. 2015.

[36] Walker, A., 'China share turmoil: How it affects the rest of the world', BBC News, 7 Jan. 2016; и *The Economist,* 'Irredeemable? A former star of the emerging world faces a lost decade', 2 Jan. 2016.

Военные аспекты

На этом неоднородном фоне та ситуация в области вооружений в мире, которую регистрирует Ежегодник СИПРИ 2016, также не является обнадеживающей. И военные расходы, и объем торговли оружием неуклонно растут (главы 13 и 15). Совокупный прирост кажется скромным: военные расходы в 2015 г. были лишь на 1% выше, чем в 2014 г., а военные расходы стран Европы и Северной Америки даже сократились. Объем международной торговли оружием, который СИПРИ рассчитывает не за год, а за пятилетний период, с тем чтобы скомпенсировать нехватку данных, по сравнению с предыдущим пятилетним периодом 2006–2010 гг. в 2011 –2015 гг. увеличился на 14%. В постоянных ценах объем международной торговли оружием сейчас меньше, чем в 1980 г., когда он достигал пика, но, как показывают данные, в течение последнего десятилетия он неуклонно возрастал. Наиболее стремительный рост импорта вооружений за последнее время – и это неудивительно – был зарегистрирован на Ближнем Востоке, где по сравнению с прошлым пятилетним периодом была отмечена разница в 61%.

Еще большее беспокойство на данном этапе вызывают тенденции в области ядерных вооружений (глава 16). США, Россия, Китай, Франция и Великобритания начинают или продолжают программы модернизации своих ядерных сил. Хотя реализация Договора о сокращении стратегических вооружений 2011 г., насколько можно судить, продвигается без сложностей, Россия и США в 2015 г. выразили взаимное неудовлетворение по поводу выполнения более раннего договора – подписанного в 1987 г. Договора по ракетам средней и малой дальности, который являлся краеугольным камнем процесса сокращения ядерных сил в Европе[37]. Что еще хуже, в настоящее время не ведется никаких переговоров по вопросам о будущих ограничениях и сокращениях стратегических вооружений, и ни одна из признанных в соответствии с ДНЯО держав, обладающих ядерным оружием, не считает себя связанной договорными обязательствами, ограничивающими ее планы по замене и модернизации ее систем ядерных вооружений. Это вызывает все больше вопросов с учетом того, что правительства всех пяти ядерных держав являются сторонами ДНЯО, статья VI которого обязывает их «в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению»[38]. Проводящаяся раз в пять лет Конференция по рассмотрению действия ДНЯО в 2015 г. завершилась без принятия итогового документа, не говоря уже о выработке рекомендаций по содействию дальнейшим сокращениям

---

[37] Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (Новый ДСНВ, Пражский договор), подписан 8 апреля 2010 г., вступил в силу 5 февраля 2011 г.; и Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности (Договор по РСМД), подписан 8 декабря 1987 г., вступил в силу 1 июня 1988 г. *ООН. Сборник договоров*, том 1657 (1991 г.).

[38] Договор о нераспространении ядерного оружия (сноска 28).

ядерных вооружений и предотвращению любого его дальнейшего распространения (раздел II главы 15)[39].

В силу этих причин признанным ядерным державам становится все труднее добиваться каких-либо результатов, отталкиваясь от «морального осуждения» других стран – Израиля, Индии, Пакистана и Корейской Народно-Демократической Республики (КНДР, или Северной Кореи), которые остаются решительно настроенными развивать и укреплять свой ядерный статус. Северная Корея, например, не проводила в 2015 г. ядерных испытаний, но осуществила в мае пробный пуск баллистической ракеты подводной лодки, а также пуски еще ряда других ракет малой дальности. При этом вплоть до конца года были ожидания, что КНДР осуществит ядерные испытания, и уже первые дни 2016 г. подтвердили справедливость этих ожиданий. Северная Корея испытала уже четвертое ядерное взрывное устройство, причем, по ее словам, это было первое термоядерное взрывное устройство, хотя Запад и воспринял это заявление с определенной долей скепсиса[40].

Судя по событиям 2015 г., даже несмотря на тот огромный шаг вперед, который ознаменовала сделка по Ирану, повестка дня в области ядерного разоружения вряд ли может подвергнуться серьезному обновлению в ближайшие годы.

IV. ВЫВОДЫ

СИПРИ был основан в 1966 г., и в 2016 г. он отмечает свой 50-летний юбилей. В мае 2015 г. правление Института предложило объявить год пятидесятилетия СИПРИ «годом размышления». Это было сделано не потому, что сейчас не требуются безотлагательные действия (утверждать это было бы ошибкой), а потому, что некоторые проблемы мира и безопасности, с которыми столкнулся мир, вне всякого сомнения, требуют пристального внимания и глубокого осмысления, с тем чтобы решить, что может быть сделано для их разрешения. Само по себе то, что зарегистрированные в 2015 г. события и тенденции складываются в сложную и неясную картину, неудивительно. За каждый отдельный год почти всегда происходит столько самых разных событий, что проблемы в области безопасности, да и многие другие проблемы, уже нельзя представить себе без такой составляющей, как парадоксы и неопределенность. Тем не менее, как представляется, в 2015 и 2016 гг. не будет ошибкой утверждать, что в силу каких-то причин задача осмысления текущего периода стала более трудоемкой.

Если период окончания холодной войны, т. е. период с момента разрушения Берлинской стены в 1989 г. до распада Советского Союза в декабре 1991 г., ознаменовал конец одной эры в мировой политике, ныне создается впечатление, что с финансовым крахом и экономическим кризисом 2008–

---

[39] См. также: Rauf, T., 'The 2015 NPT Review Conference: Setting the record straight', SIPRI, 15 June 2015.

[40] *The Guardian,* 'North Korea has a hydrogen bomb, says Kim Jong-un', 10 Dec. 2015; Sengupta, S., Sanger, D. E. and Choe, S-H., 'North Korea claims it tested Hydrogen Bomb but is doubted', *New York Times,* 6 Jan. 2016.

2009 гг. завершилась и эра, начавшаяся после холодной войны (post-cold war era). Модели глобального лидерства меняются, и признанным великим державам приходится уделять все больше внимания новым игрокам на глобальной сцене. Наиболее ярким тому подтверждением стала возросшая самоуверенность российских политиков и усиление их стремления попытаться занять лучшие позиции и предпринять активные действия для защиты интересов России, по крайней мере, как они их видят – например, по ситуации на Украине и в Сирии – даже ценой конфронтации с Европой и США. Это видно и на примере неуклонно растущей роли, которая начинает отводиться и приписываться Китаю в решении все более широкого круга вопросов и во все большем числе регионов. На Ближнем Востоке на протяжении многих лет независимыми игроками были Иран и Израиль, однако сегодня начала формировать свои собственные политические позиции и стратегии и Саудовская Аравия, причем даже в тех случаях, когда ей приходится сталкиваться с разногласиями с ее союзником в лице США по ключевым политическим вопросам.

Что немаловажно, эти изменения в расстановке сил в мире начались одновременно с изменением к худшему тенденций, связанных с частотой вооруженных конфликтов. Эти два тренда не являются взаимно обуславливающими друг друга, но их совпадение во времени не может не вызывать беспокойства.

Иными словами, накопилось множество поводов для размышления и множество причин для того, чтобы взять тайм-аут для такого размышления. Задача СИПРИ состоит и в том, чтобы поощрять этот процесс осмысления и оценки, и в том, чтобы с помощью собираемых данных и их анализа, которые являются нашим «товаром», поспособствовать осмыслению проблем и поиску наилучшего пути их преодоления.

ЧАСТЬ I. ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ И ИХ УРЕГУЛИРОВАНИЕ, 2015

Глава 2. Вооруженный конфликт на Ближнем Востоке

Глава 3. Роль и влияние международных санкций в отношении Ирана

Глава 4. Помощь извне в гражданских войнах и прочих вооруженных конфликтах

Глава 5. Реализация мирного процесса в Мали: сложный случай миростроительства

Глава 6. Динамика данных по вооруженным конфликтам

Глава 7. Миротворческие операции и управление конфликтами

2. ВООРУЖЕННЫЙ КОНФЛИКТ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР

В 2015 г. ближневосточный регион по-прежнему характеризовался низким уровнем безопасности для входящих в него стран и их населения, оставаясь источником глубоких проблем и серьезных вызовов для соседних территорий, наиболее заметно проявившихся в виде террористических актов в Париже и других местах, а также в виде перемещения огромного количества беженцев.

В разделе I дается краткий обзор ключевых событий года: активизация военных атак против повстанцев-хуситов и их союзников в Йемене со стороны коалиции стран во главе с Саудовской Аравией; продолжение военных действий в Сирии и вступление России в эту войну в сентябре 2015 г.; продолжающееся насилие между Израилем и Палестиной; усугубление гражданской войны в Ливии с Исламским государством (ИГ), обосновавшимся в некоторых восточных прибрежных районах; вызовы для иракского правительства, исходящие как от Исламского государства, так и от курдских лидеров, заявляющих сепаратистские притязания; эскалация конфликта на Синайском полуострове в Египте.

В разделе II описывается история становления ИГ, его цели, деятельность и аффилированные группировки в 2015 г., а также рассматривается ход международной дискуссии о том, как противодействовать данной группировке. Чтобы одержать победу над ИГ, необходимо нейтрализовать мятеж мусульман-суннитов, наращиваемый в арабском мире начиная с 1979 г., понизить накал конкурентной борьбы за влияние и превосходство между суннитской Саудовской Аравией и шиитским Ираном, а также устранить социально-культурные предпосылки для радикализации.

В разделе III обсуждаются последствия, связанные с появлением в регионе огромных потоков беженцев, спасающихся от войн в Ираке и Сирии, в связи с которыми было перемещено около 4 млн иракцев и 12 млн сирийцев. Беженцы осели в самых бедных районах Ливана и Иордании, спровоцировав рост уязвимых групп населения. Если не разобраться с этой проблемой, то существующая в регионе поляризация на основе идентичности и увеличение доли уязвимых групп населения отзовутся в дальнейшем серьезными последствиями для региональной и международной стабильности.

В разделе IV исследуются важные события политики курдов в Турции, Ираке и Сирии в течение 2015 г. По имеющимся оценкам, 30 млн курдов в общем сохранили свои политические и военные позиции, и они по-прежнему останутся неотъемлемым фактором политики региона, от которого сложно отмахнуться.

В качестве примера совместного управления рисками, связанными с конфликтами, рассмотрено подписанное в июле 2015 г. соглашение, регулирующее программу по ядерным технологиям Ирана. Реализация и верификация этого соглашения вызывает сложные технические и политические вопросы. В разделе V обсуждаются основные нюансы отношений Ирана с другими государствами региона в свете этой ядерной сделки и снятия санкций. В целом, однако, геополитический порядок носит глубоко переменчивый характер.

Иан ДЭВИС

I. БЛИЖНИЙ ВОСТОК: ВЗГЛЯД НА 2015 г.

Дэн СМИТ

Ближний Восток и Северная Африка в 2015 г. по-прежнему характеризовались ужасающе низким уровнем безопасности для многих стран и обитателей этого региона, оставаясь источником глубоких проблем и серьезных вызовов для соседних территорий.

В Европе внимание было приковано к выплескиванию вовне и сопутствующим эффектам ближневосточных конфликтов: речь о террористических актах в Париже в январе и ноябре и сопутствующем притоке в течение года более полумиллиона беженцев из Сирии и почти такого же количества из других охваченных конфликтами стран региона или близлежащих территорий[1]. Это, впрочем, была узкоевропейская точка зрения на Ближний Восток в 2015 г. С более широкой точки зрения исход беженцев был всего лишь одной из сторон сложной действительности, когда от последствий конфликтов и небезопасных условий страдает большое количество людей.

В числе прочих ключевых событий 2015 г. происходила активизация военных действий коалиции стран во главе с Саудовской Аравией против повстанцев-хуситов и их союзников в Йемене[2]. На протяжении 2015 г. все яснее становилось, что эта военная кампания является критическим фактором, обостряющим чрезвычайное положение в гуманитарной сфере. При новом короле Салмане, пришедшем к власти после кончины его брата короля Абдаллы в январе, решимость Саудовской Аравии выжать все что можно из своей кампании против хуситов истолковывалась многими наблюдателями как отражение нового, более напористого и активного подхода к международным отношениям и региональной безопасности[3].

В Сирии на фоне, с одной стороны, продолжающихся военных действий, а с другой – ослабления стратегических и военных позиций правительства президента Башара аль-Асада вступление в сентябре 2015 г. в войну России ознаменовало резкий поворот[4]. Российские власти оправдывали свои бомбардировки в Сирии тем, что они были направлены против салафитской оппозиции правительству президента Асада[5]. В частности, они были направлены против суннитских боевиков-салафитов, известных под различными наименованиями: ИГИС, ИГИЛ, Исламское государство и ДАИШ, – здесь мы называем их «Исламское государство» (ИГ)[6]. Впрочем, по досто-

---

[1] О реакции Европы на террористические атаки в Париже см.: гл. 11 разд. II настоящего издания; о реакции Европы на кризис с беженцами см.: гл. 11 разд. III настоящего издания.

[2] Al-Rasheed, M., 'Saudi war in Yemen impossible to win', al-Monitor, 2 Oct. 2015.

[3] См., например: Takeyh, R., 'The new Saudi foreign policy', Council on Foreign Relations, 17 Apr. 2015, <http://www.cfr.org/saudi-arabia/new-saudi-foreign-policy/p36456>.

[4] О конфликте в Сирии см.: гл. 4 разд. II настоящего издания.

[5] Cockburn, P., 'Why Russia has started bombing Syria now–and what it hopes to achieve', *The Independent*, 30 Sep. 2015.

[6] До июня 2014 г. Исламское государство было известно под различными именованиями: Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ)/Исламское государство Ирака и Сирии (ИГИС), а по-арабски – ад-Дауля аль-Исламийя фи-ль-Ирак ва-ш-Шам (ДАИШ), что пере-

верным сведениям, Россия также осуществляет авиаудары и по другим оппозиционным группировкам[7]. Также сообщалось о жертвах среди мирного населения и разрушениях гражданских объектов, что является почти неизбежным результатом таких действий. На конец года перспективы успешного окончания российской операции, нацеленной на укрепление позиций правительства президента Асада, были неясны; судьба мирных переговоров на тот момент также была крайне неопределенной.

Конфликты и хаос продолжали царить и в других частях данного региона. Израильско-палестинский вопрос, все более характеризующийся актами очевидно беспорядочного насилия, в том числе убийствами, остался нерешенным, являясь, по-видимому, как отражением, так и результатом подавляемых неудовлетворенности и напряженности с обеих сторон[8]. Ливия по-прежнему погружена в хаос: на ее территории действуют сотни автономных групп боевиков, две противодействующие друг другу группировки, представляющие две различные ветви власти, претендуют на легитимность, а в некоторых восточных прибрежных районах в начале года обосновалось ИГ[9]. В Ираке правительство, сформированное Хайдером аль-Абади в сентябре 2014 г., столкнулось как с вызовами, исходящими от суннитских боевиков-салафитов из ИГ, так и с сепаратистскими притязаниями лидеров курдского региона[10]. В то же время иракскому правительству было необходимо учредить повестку, благодаря которой было бы завоевано доверие и расположение международных спонсоров, включая инвесторов, а также общественное мнение внутри страны. К концу 2015 г. правительство аль-Абади получило в свой адрес много тех же самых критических замечаний, касающихся кумовства и коррупции, что были нацелены на предшествовавшее правительство[11].

В Египте правительство президента Абделя Фаттаха ас-Сиси пыталось сохранять контроль посредством жесткого ущемления политического инакомыслия и оппозиции[12]. Эти меры не смогли предотвратить эскалацию конфликта на Синайском полуострове[13]. По крайней мере с 2011 г. на Синае активно действовала группировка «Ансар Бейт аль-Макдис», начавшая с атак на египетский нефтепровод в Иорданию и Израиль. Присоединившись в конце 2014 г. к ИГ и объявив себя Синайской провинцией Исламского го-

---

водится как «Исламское государство в Ираке и Леванте/Сирии». В то время как некоторые из этих терминов (и другие арабские переводы) продолжают использоваться для описания группировки, в настоящем Ежегоднике везде используется термин «Исламское государство», сокращенно ИГ. Однако также признается, что язык играет важную роль в формировании понимания событий, включая этапы развития этой группировки. См., например: Shariatmadari, D., 'Why there's no such thing as Islamic State', *The Guardian*, 1 Oct. 2014. Для получения дополнительной информации о данной группировке см. разд. II настоящей гл.

[7] Stubbs, J., ‘Four-fifths of Russia's Syria strikes don't target Islamic State: Reuters analysis', Reuters 21 Oct. 2015.

[8] ‘Mapping the dead in latest Israeli-Palestinian violence', Al Jazeera, 13 Oct. 2015.

[9] Wehrey, F., ‘The path forward in Libya', Testimony before the US Senate Committee on Foreign Relations, Carnegie Endowment for International Peace, 3 Mar. 2016.

[10] О развитии политических событий у курдов см. разд. IV настоящей гл.

[11] Sayigh, Y., ‘Behind Iraq's crony state', Cairo Review of Global Affairs, 10 Nov. 2015.

[12] Kouddous, S. A., ‘Egypt's 1984’, Carnegie Endowment for International Peace, 28 Oct. 2014.

[13] Graham-Harrison, E., ‘How Sinai became a magnet for terror’, *The Guardian,* 8 Nov. 2015.

сударства, она взяла на себя ответственность в конце октября 2015 г. за уничтожение в воздухе российского пассажирского самолета, на борту которого погибли все находившиеся там 224 человека. По количеству погибших это была более серьезная вспышка насилия, нежели ноябрьские теракты в Париже, при которых погибли 130 человек.

На этом фоне особняком стоит достигнутое в июле 2015 г. соглашение, регулирующее программу по ядерным технологиям в Иране, являя собой пример совместного управления рисками, связанными с конфликтами. Достигнутое соглашение между Ираном и так называемой группой «5+1» (пять постоянных членов Совета Безопасности ООН плюс Германия), в том числе при важной роли Европейского союза, в случае своего удовлетворительного выполнения не только позволит снять с Ирана международные экономические санкции, но также облегчит возвращение нормальных отношений между Ираном и многими его потенциальными инвестиционными и торговыми партнерами[14]. Наряду с политическими затруднениями, связанными в основном с противодействием данному соглашению со стороны Израиля и Саудовской Аравии, остаются сложные технические вопросы по его исполнению и верификации. Сохраняющееся влияние израильского политического лобби на США и влияние Саудовской Аравии на Европу как крупнейшего покупателя европейских вооружений делает противодействие соглашению достаточно значимой проблемой. Тем не менее к концу 2015 г. казалось, что соглашение было на пути к вступлению в силу в 2016 г.

Еще одним напоминанием, что конфликт может быть улажен, было присуждение в 2015 г. Нобелевской премии мира четырем тунисским НПО (Всеобщий союз труда Туниса, Ордер адвокатов Туниса, Лига в защиту прав человека и Конфедерация промышленности, торговли и ремесел) за помощь в деле поддержания мира в их стране[15]. Данный «квартет национального диалога» служил инструментом посредничества и организации процесса обмена мнениями в поисках политического компромисса в Тунисе в конце 2013 – начале 2014 гг. Однако на исходе 2015 г. такие признаки надежды были редки, а потребность в них была велика.

Попытка проанализировать и представить в контексте важные события, происходящие на Ближнем Востоке, является непростой задачей, особенно в рамках одной главы данного Ежегодника. Поэтому после краткого освещения конфликта и мирных перспектив в регионе эта глава ограничивается четырьмя конкретными вопросами: в разделе II представлена история становления ИГ, его цели, деятельность и аффилированные группировки в 2015 г., а также рассматривается ход международной дискуссии по противодействию ИГ; в разделе III обсуждаются последствия, связанные с появлением в регионе огромных потоков беженцев, спасающихся от войн в Ираке и Сирии; в разделе IV исследуются важные события политики курдов в Турции, Ираке и Сирии; в разделе V обсуждаются основополагающие отношения Ирана с другими государствами региона.

---

[14] О ядерной сделке Ирана см.: гл. 17 разд. I настоящего издания; о режиме санкций в отношении Ирана см.: гл. 3 настоящего издания.

[15] Norwegian Nobel Committee, ‘The Nobel Peace Prize for 2015’, 10 Oct. 2015.

II. НАМЕРЕНИЯ, ЦЕЛИ И ТАКТИКА ИСЛАМСКОГО ГОСУДАРСТВА И ОТВЕТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

Иан ДЭВИС

Введение

Исламское государство (ИГ) – транснациональная исламистская суннитская повстанческая и террористическая группировка, которая в 2015 г. контролировала значительные территории Ирака и Сирии, имела «дочерние организации» и сторонников в ряде других государств и нарушала региональную и международную безопасность, используя насилие и терроризм[1]. Группировка руководит десятками тысяч боевиков в Ираке и Сирии. Целый ряд терактов, приписываемых ИГ за пределами этих двух стран, также продемонстрировал, что ИГ способно угрожать общественной безопасности в более широком географическом масштабе – в странах Ближнего Востока, Африки, Южной Азии и Европы, включая государства с передовыми разведывательными службами и органами государственной безопасности.

В ноябре 2015 г. ИГ взяло на себя ответственность за несомненный теракт в отношении российского пассажирского самолета в Египте, теракт в Бейруте, совершенный террористом-смертником, и серию атак в центре Парижа, что активизировало международную дискуссию о способах борьбы с этой группировкой. Основные намерения ИГ, по-видимому, состоят в провоцировании прямой конфронтации с противоборствующими державами и нанесении удара по определенным группам населения в рамках того, что его лидерами видится в качестве напророченного цивилизационного конфликта[2]. Взаимозависимый характер конфликтов и политических кризисов в Ираке, Сирии и других странах, где действуют боевики ИГ, равно как и наличие широкого круга стран, в которых оно вербует боевиков и получает поддержку иного рода, осложняет усилия по устранению угрозы со стороны ИГ. В этом разделе описывается история становления группировки ИГ, ее цели, деятельность и аффилированные группировки в 2015 г., а также дается обзор международных дебатов о том, как наиболее эффективно противодействовать ИГ.

---

[1] Исламское государство (ИГ) также именуют его прежним названием – Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ)/Исламское государство Ирака и Сирии (ИГИС) – и арабским акронимом ДАИШ (ад-Дауля аль-Исламийя фи-ль-Ирак ва-ш-Шам), что переводится как «Исламское государство в Ираке и Леванте/Сирии». BBC News, ‘Why Islamic State chose town of Dabiq for propaganda’, 17 Nov. 2014.

[2] BBC News, ‘Why Islamic State chose town of Dabiq for propaganda’, 17 Nov. 2014.

Становление и развитие Исламского государства

Зарождение в Ираке и Сирии

Причины возникновения ИГ усматриваются многими наблюдателями в изменениях политических структур в Ираке, которые стали результатом осуществленного под руководством США свержения арабо-суннитского режима президента Саддама Хусейна и прихода к власти большинства, состоящего из арабов-шиитов. Это вызвало глубокое возмущение суннитов, продолжающееся по сей день. В Сирии ИГ разрослось в размерах и силе влияния на фоне восстания суннитского арабского большинства населения против поддерживаемого Ираном режима президента Башара аль-Асада.

Непосредственные идеологические и организационные истоки ИГ берут начало в военных формированиях, которые собрал и возглавил покойный Абу Мусаб аз-Заркави (иорданец по национальности) в Ираке в 2002–2006 гг. В 2004 г., через год после начавшегося под руководством США вторжения в Ирак, Заркави присягнул на верность Усаме бен Ладену и образовал группировку «Аль-Каида в Ираке» (АКИ), которая стала главной силой мятежа. После смерти Заркави в 2006 г. АКИ создала коалицию под названием «Исламское государство в Ираке» (ИГИ).

ИГИ неуклонно теряла силу, но не прекратила свою деятельность к тому времени, как США вывели свои войска из Ирака в 2011 г. Американская стратегия «Большой волны» (Surge) в 2007 г. сыграла важную роль в ослаблении ИГИ, но этот выигрыш стал жертвой непростой межрелигиозной обстановки в Ираке, из-за которой разорвались связи с суннитскими группировками, поддерживавшими стратегию США[3]. В 2010 г. лидером ИГИ стал Ибрагим Аввад Ибрагим аль-Бадри ас-Самарраи, более известный как Абу Бакр аль-Багдади, бывший американский арестант. К 2013 г. воспрянувшее ИГИ уже снова осуществляло частые атаки на территории Ирака и, присоединившись к восстанию против Асада в Сирии, заложило группировку «Джебхат ан-Нусра» («Фронт ан-Нусра», ФАН).

В апреле 2013 г. силы Багдади в Ираке и Сирии были объединены, что привело к созданию Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ). Лидеры «Ан-Нусра» и «Аль-Каида» были против этого, но лояльные Багдади боевики откололись от «Ан-Нусры» и помогли сохранить присутствие ИГИЛ в Сирии. В начале 2013 г. ИГИЛ снова сместило фокус своего внимания на Ирак с тем, чтобы воспользоваться политическим тупиком в отношениях между шиитским правительством и сообществом арабо-суннитского меньшинства. Сначала ИГИЛ взяло под контроль город Фаллуджу в центре страны, а затем в июне 2014 г. захватило город Мосул на севере.

Провозглашение халифата и переименование в Исламское государство

В конце июня 2014 г., установив свой контроль над многими городами и населенными пунктами в Ираке, лидеры ИГИЛ официально объявили о

[3] Kingsbury, A., 'Why the 2007 surge in Iraq actually failed', *Boston Globe*, 17 Nov. 2014.

создании «халифата» – государства, управляемого халифом, или «наместником Бога на земле», согласно нормам исламского шариата. В это время из имени группировки исчезли отсылки к Ираку и Леванту, и ребрендированное Исламское государство потребовало от мусульман всего мира поклясться в верности его халифу Багдади, который заявляет о своем происхождении из племени курайшитов, того самого племени, из которого вышел и Пророк[4]. ИГ также потребовало от других джихадистских группировок по всему миру признать его верховную власть, что и было сделано многими, в том числе несколькими группировками, отколовшимися от соперничающей сети «Аль-Каиды». Это дало ИГ широко раскинувшуюся в географическом смысле сеть от Кавказа до Сомали, на которой можно было выстраивать свои структуры.

Однако большинство исламских ученых и мусульманских общин во всем мире не признали Багдади в качестве халифа либо попросту отвергли саму посылку создания халифата под руководством Исламского государства[5]. По сути, насаждаемая ИГ насильственная идеология джихадистского салафизма, как представляется, принимается только сравнительно небольшим, хоть и представляющим опасность, меньшинством мусульман-суннитов всего мира[6].

ИГ имеет апокалипсическое видение своей роли в разжигании широкомасштабного конфликта между истинными мусульманами и всеми теми, кого оно считает неверными[7]. Например, группировка считает сторонников демократической формы правления и участников выборов, включая такие суннитские исламистские группировки, как «Братья-мусульмане», идолопоклонниками за то, что рукотворный закон и политический порядок они ставят наравне, а то и выше религиозного закона. Таким образом, ИГ ратует за так называемое стирание «серой зоны», лежащей в поляризованном черно-белом мире борьбы между верой и неверием[8]. Впрочем, насколько широко исповедуемая группировкой идеология разделяется в рамках сложного комплекса иностранных и местных сил ИГ, остается открытым вопросом.

Аффилированные группировки и сторонники

По оценкам Организации Объединенных Наций, к концу 2015 г. 34 негосударственные вооруженные группировки признали халифат ИГ и заверили

---

[4] Zelin, A.Y., ‘Abu Bakr al-Baghdadi: Islamic State’s driving force’, BBC News, 31 July 2014.

[5] См., например: ‘Open Letter to Dr Ibrahim Awwad Al-Badri, alias “Abu Bakr Al-Baghdadi”, and to the fighters and followers of the self-declared “Islamic State”’, 19 Sep. 2014.

[6] Об истории возникновения салафизма см.: Meijer, R. (ed.), *Global Salafism: Islam's New Religious Movement* (Oxford University Press: Oxford, 2009); обсуждение более обширных идеологических тенденций, на протяжении последних 40 лет подпитывающих экстремизм и конфликты в суннитском мусульманском мире см.: Bunzel, C., 'From paper state to caliphate: the ideology of the Islamic State', Brookings Institution Center for Middle East Policy, Project on US Relations with the Islamic World, *Analysis Paper* no. 19 (Mar. 2015).

[7] Chulov, M., ‘Why ISIS fights’, *The Guardian*, 17 Sep. 2015.

[8] Freedland, J., ‘Let’s deny ISIS its binary struggle and celebrate the grey zone’, *The Guardian*, 20 Nov. 2015.

Таблица 2.1. Важнейшие «дочерние» группировки и сторонники Исламского государства (ИГ)

Страна	Название	Члены (примерная численность)	Деятельность
Афганистан/ Пакистан	Вилаят Хорасан[а]	афганские талибы после некоторого «ребрендинга»; начальная стадия присутствия ИГ 1000-3000	«оперативно активны» в Афганистане (по данным Министерства обороны США)
Египет	Провинция Синай/ Вилаят Синай	арабские бедуины, иностранные бойцы, палестинские боевики 500-1500	в основном целями атак являются египетские силы безопасности (в июльских нападениях погибло как минимум 100 человек); взяли на себя ответственность за сбитый рейс 9268 31 октября 2015 г.
Ливия	Вилаят Тарабулус/ Барка/Феццан	500-5000 (помимо еще большего числа салафитских джихадистов)	в конце 2014 г. взяли под контроль Сирт; под угрозой находятся другие города (Мисрата и Дарнах)
Нигерия	Вилаят Гарб-Ифрикия (Боко Харам)	500-9000	в 2015 г. стали причиной смерти 14000 человек; распространили насилие в Камерун, Чад и Нигер; подвергли угрозе гражданские, государственные и международные объекты
Филиппины	Абу Саяйаф	200-400	в 2015 г. совершили несколько похищений людей с целью получения выкупа
Саудовская Аравия	Вилаят Неджд/ Харамейн/ Хиджаз	численность неизвестна, но по подозрению в поддержке ИГ было арестовано до 1600 человек	в 2014 г. осуществили несколько терактов в Саудовской Аравии, в том числе самоподрывы смертников в шиитских мечетях
Йемен	Вилаят Йемен/Вилаят аль-Байда/Вилаят Аден-Абьян/Вилаят Шабва		взрывали мечети; целями являются сторонники движения хуситов[б]

[а] Отличается от аффилированной с «Аль-Каидой» группировки «Хорасан», которая, по определению официальных лиц США, стремится проводить транснациональные террористические атаки.

[б] «Движение хуситов» в настоящее время находится в состоянии войны с коалицией, состоящей преимущественно из суннитских арабских государств во главе с Саудовской Аравией. Возможно, ИГ видит в этом удобную возможность для усиления в Йемене межрелигиозной вражды.

Источники: Blanchard, C. M. and Humud, C. E, *The 'Islamic State' and US Policy*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress R43612 (US Congress, CRS: Washington, DC, 18 Nov. 2015); 'Islamic State group loyalists eye a presence in Afghanistan', Associated Press, 8 Sep. 2015; BBC Monitoring, 'Sinai Province: Egypt's most dangerous group', 10 Aug. 2015; US Department of Defense, *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, Dec. 2015; 'Egypt looks for answers after brutal Sinai attack', BBC News, 2 July 2015; и Global Terrorism Index 2015.

Багдади в своей верности[9]. ООН ожидает их количественного прироста и увеличения числа членов ИГ в 2016 г. Группировки в Афганистане, Алжире, Египте, Ливии, Нигерии, Саудовской Аравии и Йемене стали образцовыми *«вилаятами»* (штатами/провинциями), позиционируя себя в качестве членов, составляющих более обширный халифат во главе с ИГ. Например, в марте 2015 г. на верность ИГ присягнула базирующаяся на северо-востоке Нигерии суннитская повстанческая террористическая группировка, широко известная как «Боко Харам» («Западное образование запрещено»). Последствия подобной присяги целям, тактике и руководящим структурам группировок, по-видимому, могут варьироваться и, вероятно, будут эволюционировать. В некоторых *вилаятах* есть свои полуавтономные органы местного самоуправления, которые позволяют местному населению эффективно контролировать свои экономики через представительские органы – советы, или шуры. В таблице 2.1 приведены наиболее значительные и дееспособные аффилированные структуры ИГ; несмотря на подробное описание, открытые данные по некоторым из них отсутствуют.

ИГ также умело использует цифровые технологии – особенно социальные сети и анонимные интерфейсы, работающие в так называемом «темном Интернете», – для распространения своей идеологии по всему миру и вербовки иностранных боевиков, а также наставляет тех, кто решительно настроился осуществлять атаки в качестве «одинокого волка»[10]. Некоторые комментаторы утверждают, что экстремистские исламистские движения, особенно в африканских странах южнее Сахары и в Северной Африке, также подпитываются сознанием своего маргинализованного и исключительного положения, что выходит за рамки более узкого представления об ИГ[11]. Согласно публикациям в «Экономисте», «от Мали и Нигерии до Кении и Танзании ситуация одна и та же: экстремисты выходят из среды мусульман и добиваются расположения у мусульманского населения на национальной периферии, где людям осточертело десятилетнее пренебрежение, дискриминация и жестокое обращение со стороны своих правителей. Джихадисты в состоянии воспользоваться существующей религиозной напряженностью и донести свое послание до проявляющих недовольство мусульманских общин»[12].

---

[9] СБ ООН, доклад Генерального секретаря об угрозе для международного мира и безопасности, которую создает ИГИЛ (ДАИШ), и о масштабах усилий Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки государствам-членам в борьбе с этой угрозой, S/2016/92, 29 января, 2016 г. Об экспансии ИГ на новые территории см. также: гл. 6 разд. II настоящего издания.

[10] Atwan, A. B., *Islamic State: The Digital Caliphate* (University of California Press: Berkeley, CA, 2015); and Finklea, K., *Dark Web,* Congressional Research Service (CRS) Report for Congress R44101 (US Congress, CRS: Washington, DC, 7 July 2015).

[11] См., например: Rogers, P., 'Islamic State and revolts from the margins', Oxford Research Group, 12 Aug. 2015; and Gall, C., 'Jihadists deepen collaboration in North Africa', *New York Times*, 1 Jan. 2016.

[12] *The Economist*, ‘Jihafrica’, 18 July 2015, pp. 46–47.

Деятельность Исламского государства в 2015 г.

Территории, контролируемые ИГ в Ираке и Сирии

По состоянию на конец 2015 г. большие территории на севере и западе Ирака (приблизительно треть страны) и на севере и востоке Сирии (почти половина страны) были оккупированы ИГ. В эти районы входят города и поселки, главные дороги, нефтяные месторождения и военные объекты. Группировка также имеет поддержку «дочерних организаций» в ряде стран и регионов (см. таблицу 2.1). Территориальные приобретения в 2015 г., незначительные по сравнению с 2014 г., были осуществлены в основном за счет правительственных войск Сирии[13]. Боевики ИГ распространили свой контроль на центральную Сирию, захватив город Пальмиру в провинции Хомс, и угрожали как про-, так и антиасадовским силам в западной Сирии. Группировка также потеряла часть территории на севере Сирии под натиском объединенных сил курдов и их арабских союзников, которых поддержала авиаударами Глобальная коалиция по противодействию ИГИЛ. В конце 2015 г. под давлением США и их партнеров по коалиции Турция объявила о своем намерении усилить пограничный контроль в районе к западу от реки Евфрат и к северо-востоку от Алеппо с тем, чтобы отсечь потоки снабжения и приток иностранных боевиков в ИГ[14].

В мае 2015 г. в Ираке боевики ИГ захватили Рамади, но также понесли потери в Тикрите, Байджи, Синджаре и окрестных районах. ИГ продолжало удерживать город Мосул и крупные районы в провинции Анбар, откуда осуществлялись нападения на иракские силы безопасности и мирных жителей. Однако к концу года иракская армия была близка к тому, чтобы отвоевать Рамади, а премьер-министр Хайдер аль-Абади пообещал, что с ИГ в Ираке будет «покончено» в наступающем году[15]. По данным Миссии ООН по оказанию содействия Ираку (МООНСИ), в Ираке в 2015 г. было убито более 11 000 иракцев, в основном мирных жителей[16].

Не совсем ясно, сколько людей в Сирии и Ираке живут под полным или частичным контролем ИГ. В марте 2015 г. президент Международного Комитета Красного Креста назвал цифру в более чем 10 млн человек[17]. ИГ стало виновником огромного числа нарушений прав человека и международного гуманитарного права в районах, находящихся под его контролем, в том числе похищений гражданских лиц, пыток и жестокого обращения, изнасилований и других форм сексуального и гендерного насилия. ИГ также мас-

---

[13] О территориальных приобретениях ИГ в 2014 г. см.: Лунд, А., Гражданская война в Сирии и Ираке/ Ежегодник СИПРИ 2015. СС. 19-36.

[14] Arango, T., ‘Turkey moves to clamp down on border, long a revolving door’, *New York Times,* 22 Dec. 2015.

[15] Shaheen, K., ‘Iraqi forces close in on Ramadi as ISIS digs in’, *The Guardian,* 28 Dec. 2015; and Shaheen, K., ‘Iraqi PM declares ISIS will be “terminated” in 2016’, *The Guardian,* 29 Dec. 2015.

[16] Middle East Monitor, ‘UN says more than 11 000 Iraqis killed in 2015’, 24 Dec. 2015.

[17] Nebehay, S., ‘Islamic State-controlled parts of Syria, Iraq largely out of reach: Red Cross’, Reuters, 13 Mar. 2015.

сово убивало пленных солдат правительственных войск и членов других вооруженных группировок и использовало детей-солдат[18].

Вербовка местных и иностранных боевиков

По различным оценкам из американских источников 2015 г., ИГ насчитывало десятки тысяч боевиков в Ираке и Сирии и тысячи – в других местах, но при этом при воздушных ударах и в наземных операциях коалиции были убиты тысячи человек из состава ИГ. Как сообщалось, в 2014–2015 гг. к организации присоединились тысячи новобранцев, но точная информация о коэффициенте потерь и пополнения отсутствует, как и о том, насколько убыль боевиков в целом отразилась на возможностях ИГ[19]. Также есть сообщения, что ИГ пополняло свои ряды за счет местного населения в некоторых районах, находящихся под его контролем. По оценке одного из американских официальных лиц в ноябре 2015 г., «с мая [2015 г.] каждые два дня» коалиция ликвидировала «по одному игиловскому лидеру из среднего и старшего руководящего состава»[20]. В июне 2015 г. заместитель госсекретаря США Энтони Блинкен заявил, что было уничтожено более 10 000 боевиков ИГ[21].

Помимо рекрутируемого местного населения ИГ в течение года усилило свои ряды также за счет притока иностранных боевиков. В мае 2015 г. неназванный высокопоставленный представитель Государственного департамента США попытался сопоставить этот беспрецедентный поток иностранных боевиков с известными примерами: «Мы никогда еще не сталкивались с террористической организацией, насчитывающей 22 000 иностранных боевиков из 100 стран мира. Для сравнения – цифры, повторю, неточные, – но это примерно вдвое больше, чем было боевиков в Афганистане за десять лет войны против Советского Союза. Те бойцы джихада происходили из горстки стран. Эти же ребята прибывают из сотни разных стран. Прибавьте к этому социальные медиа, их усилия по «вдохновлению» на совершение терактов на местах, то есть речь даже не о том, чтобы приехать и пройти обучение, а о том, чтобы совершать теракты на родине, – это страшная, невероятно опасная угроза»[22].

В июле 2015 г. Управление директора национальной разведки США (УДНР) посчитало, что в период с 2011 г. не менее 25 000 человек из более чем 100 стран, в том числе более 4500 европейцев, отправились в Сирию для участия в боевых действиях в составе различных группировок; многие –

---

[18] Amnesty International, *Taking Stock: The Arming of Islamic State* (Amnesty International: London, 2015).

[19] Austin, L. (Gen.), Commander, US CENTCOM, Testimony before the House Armed Services Committee, 3 Mar. 2015.

[20] US Department of Defense, ‘Department of Defense press briefing by Colonel Warren via DVIDS from Baghdad, Iraq’, News transcript, 13 Nov. 2015.

[21] BBC News, ‘Islamic State conflict: 10 000 militants killed in nine months, US’, 3 June 2015.

[22] US Department of State, ‘Background briefing on Iraq’, Office of the spokesperson, Washington, DC, 20 May 2015.

с целью вступить в ряды ИГ[23]. Согласно недавнему докладу «Суфан Груп», международной стратегической консалтинговой группы, базирующейся в Нью-Йорке, ряды ИГ насчитывают сейчас от 27 000 до 31 000 иностранных боевиков, вдвое больше, чем по оценкам, опубликованным группой в июне 2013 г.[24]

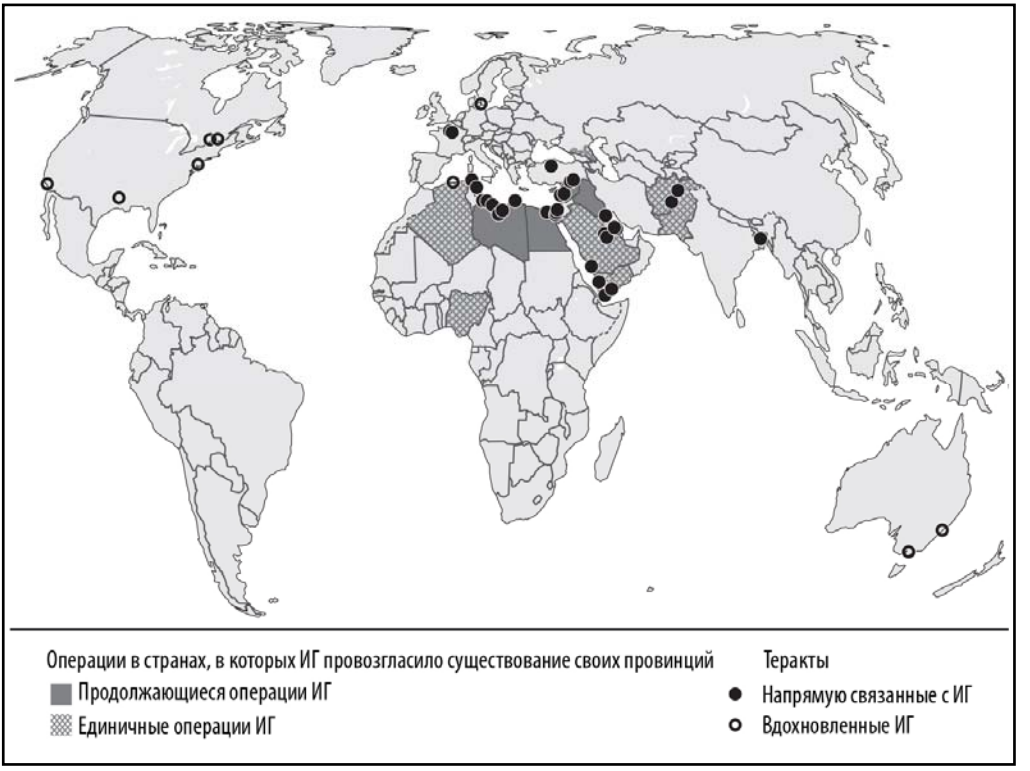


Рис. 2.1. Нападения в 2015 г., руководимые, связанные или вдохновленные ИГ

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil, <https://nordpil.se/>.

Источник: Yourish, K., Watkins, D. and Giratikanon, T., ‘Recent attacks demonstrate Islamic State’s ability to both inspire and coordinate terror’, *New York Times,* 7 Dec. 2015.

Боевики ИГ обладают разнообразным стрелковым и легким оружием, в том числе штурмовыми винтовками, такими как российские автоматы Калашникова, американские M16 и полуавтоматические винтовки «Бушмастер», в дополнение к некоторым более тяжелым видам вооружений, таким как переносные зенитно-ракетные комплексы, противотанковые управляемые ракеты и боевые бронированные машины. По-прежнему считается, что большая часть этого оружия была захвачена у правительственных и повстанче-

[23] ODNI spokesperson Brian Hale quoted in Starr, B., ‘A few dozen Americans in ISIS ranks’, CNN, 15 July 2015.

[24] *Soufan Group,* Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq *(Soufan Group: New York, 8 Dec. 2015).*

ских сил в Ираке и Сирии[25]. Боевиками ИГ также изготавливается собственное самодельное оружие в примитивных мастерских. Например, минометы и реактивные снаряды, а также самодельные взрывные устройства в виде ручных гранат, автомобилей, начиненных взрывчаткой и мин-ловушек[26]. Также звучали обвинения в использовании ИГ химического оружия[27].

Цели атак за пределами Ирака и Сирии

ИГ взяло на себя ответственность за многочисленные террористические акты за пределами Ирака и Сирии. Почти 1000 мирных жителей погибли в период с января по декабрь 2015 г. (см. рисунок 2.1)[28]. В июне 2015 г. связанный с ИГ саудовский смертник взорвал себя в кувейтской мечети, убив более 20 человек и ранив несколько сотен[29]. К концу года значительно возросло количество транснациональных террористических атак, совершенных ИГ, что дает основания сделать предположение об использовании новой тактики по втягиванию противников в более масштабный и более прямой конфликт[30]. Египетская аффилированная с ИГ группировка «Вилаят Синай» заявила, хотя и не приведя подробностей, что она причастна к крушению российского пассажирского самолета 31 октября 2015 г., в результате которого погибли 224 человека, находившиеся на борту[31]. ИГ также взяла на себя ответственность за два взрыва в Бейруте, которые привели к гибели по крайней мере 41 человека[32]. 13 ноября 2015 г. 130 человек были убиты в серии террористических атак в Париже, которые якобы координировались ИГ[33]. Французский президент Франсуа Олланд охарактеризовал данные атаки как «акт войны»[34]. Эти и другие атаки, совершенные за пределами Ирака и Сирии, напоминают образ действий «Аль-Каиды» в начале 2000-х гг., нацеленный на теракты с большим количеством жертв, вызывающие информационный резонанс во всем мире.

---

[25] Веземан П. Д. Передачи вооружений и применение силы против Исламского государства / Ежегодник СИПРИ 2015. СС. 49-55.

[26] Amnesty International (сноска 18).

[27] См.: гл.18, разд. III настоящего издания.

[28] Yourish, A., Watkins, D. and Giratikanon, T., ‘The Islamic State’s rising attacks on civilians around the world’, *New York Times*, 17 Nov. 2015.

[29] *The Guardian*, ‘Kuwait mosque attack: suicide bomber identified as Saudi citizen’, 28 June 2015.

[30] Schmitt, E., ‘Paris attacks and other assaults seen as evidence of a shift by ISIS’, *New York Times*, 22 Nov. 2015; and Gardner, F., ‘Paris attacks: Islamic State militants change tactics’, BBC News, 14 Nov. 2015.

[31] Gunter, J., ‘Could Islamic State have bombed flight 9268?’, BBC News, 5 Nov. 2015.

[32] BBC News, ‘Lebanon holds day of mourning after deadly Beirut blasts’, 13 Nov. 2015.

[33] Willsher, K., ‘Attack at Paris’s Bataclan: “two or three men began shooting blindly at crowd”’, *The Guardian*, 14 Nov. 2015.

[34] BBC News, ‘Paris attacks: Hollande blames Islamic State for “act of war”’, 14 Nov. 2015.

Финансирование и администрирование

ИГ рассматривается как самая богатая в мире негосударственная террористическая/повстанческая группировка[35]. Вначале ИГ поддерживалось богатыми частными спонсорами и исламскими благотворительными фондами на Ближнем Востоке, которые стремились свергнуть президента Асада, но в настоящий момент группировка находится на самофинансировании, осуществляя контроль над различными общественными ресурсами и инфраструктурой в Ираке и Сирии[36]. В соответствии с данными Казначейства США, в 2014 г. ИГ заработала почти 100 млн долл. на продаже сырой нефти и очищенных нефтепродуктов местным посредникам, которые в свою очередь перепродали эту продукцию в Иран, Турцию и Сирию[37]. Предполагается, что в результате нанесения авиаударов по нефтедобывающей инфраструктуре доходы от этой деятельности в 2015 г. были значительно снижены[38]. Основные нефтяные промыслы в Сирии, Ираке и в районах, контролируемых ИГ по ситуации на январь 2015 г., показаны на рис. 2.2.

Согласно данным Казначейства США, средства, полученные от выкупа похищенных людей, принесли ИГ в 2014 г. по меньшей мере 20 млн долл., в то время как получаемые на местном уровне доходы от административного контроля над захваченной ИГ территорией составляли «несколько миллионов долларов в месяц». По другим оценкам, ежемесячные доходы ИГ в конце 2015 г. составляли около 80 млн долл., из которых около 50% были получены от налогообложения и конфискации средств, около 43% – от добычи нефти, а оставшиеся – от пожертвований, продажи электроэнергии и контрабанды наркотиков[39].

Религиозным меньшинствам на подконтрольных ИГ территориях приходится платить специальный налог, также группировка получает доходы от грабежа банков, торговли антиквариатом и женской и детской проституции[40]. Некоторые ресурсы, такие как сельское хозяйство, системы энерго- и водоснабжения, приносят ограниченные доходы и требуют существенных капиталовложений и технической экспертизы. Эти ресурсы помогают ИГ позиционировать себя как законное правительство, в то же время ограничи-

---

[35] Обсуждение правовой оценки ИГ как негосударственного актора см.: Gogia, V., ‘The legal position of the Islamic State in international law’, Bachelor Thesis, Faculty of Law, Lund University, Spring 2015.

[36] Boghardt, L. P., ‘Saudi funding of ISIS’, PolicyWatch 2275, Washington Institute for Near East Policy, 23 June 2014.

[37] US Department of the Treasury, ‘Remarks of Deputy Assistant Secretary for Terrorist Financing Jennifer Fowler at the Washington Institute for Near East Policy on US efforts to counter the financing of ISIL’, Press release, 2 Feb. 2015.

[38] Francis, D. and De Luce, D., ‘Hitting the Islamic State’s oil isn’t enough’, *Foreign Policy*, 17 Nov. 2015; and Loveluck, L., ‘Austerity bites as Islamic State’s oil income hit by US-led bombing campaign’, *Daily Telegraph*, 7 Dec. 2015.

[39] ‘Islamic State monthly revenue totals $80 million, IHS says’, *IHS Jane's,* Press release, 7 Dec. 2015; and Rosenberg, M., Kulish, N. and Myers, S., ‘Predatory Islamic State wrings money from those it rules’, New York Times, 29 Nov. 2015.

[40] US Department of the Treasury (сноска 37); и Solomon, E. and Jones, S., ‘ISIS Inc.: loot and taxes keep jihadi economy churning’, *Financial Times,* 14 Dec. 2015.

вая власть иракского и сирийского правительств. Просочившийся в прессу в декабре 2015 г. внутренний документ-инструкция, подготовленный ИГ, представляет собой ничто иное, как проект по созданию жизнеспособного государства. Документ призван продемонстрировать, что ИГ уже приступило к созданию такого государства в Ираке и Сирии, с полным набором государственных учреждений, казной и экономической программой, направленной на достижение самодостаточности[41].

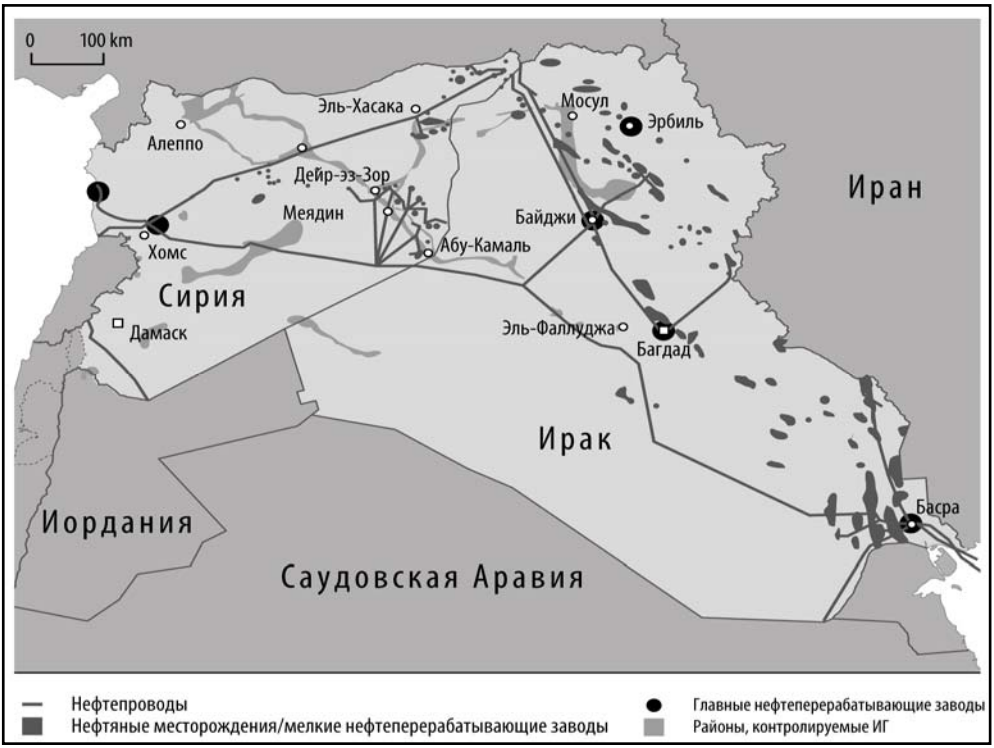


Рис.2.2. Нефтяные ресурсы в Ираке, Сирии и на территориях под контролем ИГ, на январь 2015 г.

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil, <https://nordpil.se/>.

Источники: Institute for the Study of War, ‘ISIS sanctuary map’, 21 Dec. 2015; and ‘Islamic State group: crisis in seven charts’, BBC News, [n.d].

Международное противодействие Исламскому государству в сложной среде

ИГ и его региональные сторонники успешно действуют в основном в регионах ряда стран с отсутствующим или слабым государственным управлением, затронутых конфликтами или политической нестабильностью. Сложная среда в отдельных частях Афганистана, Ирака, Ливии, Нигерии,

[41] Malik, S., ‘The ISIS papers: leaked documents show how ISIS is building its state’, *The Guardian*, 7 Dec. 2015.

Сирии, Йемена и Синайского полуострова обеспечивает ИГ ресурсами, новобранцами и безопасными убежищами[42]. Борьба с ИГ в этих странах является – или должна являться – частью более широких и долгосрочных усилий по восстановлению безопасности, исправлению политической несправедливости, увеличению экономической отдачи, содействию эффективному государственному управлению. Однако эти усилия, по сути, в значительной степени оставались в тени военных мер.

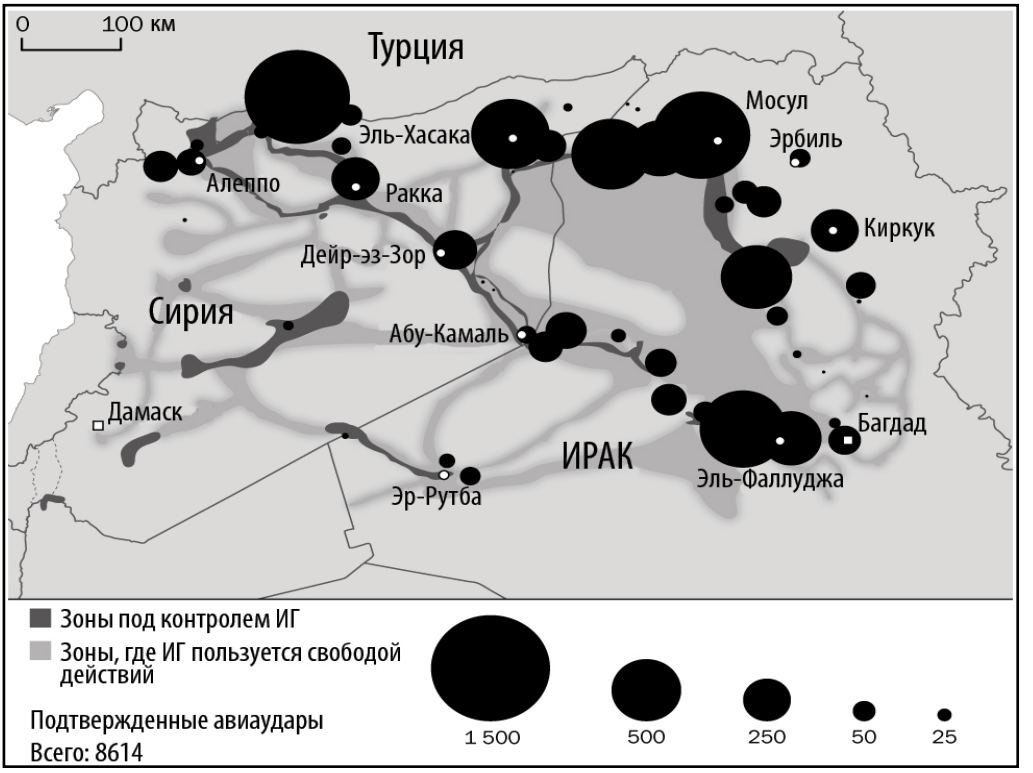


Рис. 2.3. Авиаудары коалиции по Исламскому государству (до 22 декабря 2015 г.)

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil, <https://nordpil.se/>.

Источники: Institute for the Study of War, ‘ISIS sanctuary map’, 21 Dec. 2015; and ‘Islamic State group: crisis in seven charts’, BBC News, [n.d].

Международные военные операции против Исламского государства

3 декабря 2014 г. в штаб-квартире организации Североатлантического договора (НАТО) в Брюсселе, дипломаты и министры иностранных дел

[42] Интересно, что непропорционально большое число новобранцев ИГ прибывает из Туниса, который имеет множество проблем, но не находится в состоянии анархии и куда единственный вооруженный конфликт был импортирован «Аль-Каидой в Исламском Магрибе» (АКИМ).

60 стран договорились о создании Глобальной коалиции по противодействию ИГИЛ[43]. Эта коалиция стала «расширенной версией» образованной ранее коалиции из 10 стран, решение о формировании которой было принято на саммите НАТО в Уэльсе, Великобритания, 5 сентября 2014 г.

К 22 декабря 2015 г. США и силы коалиции применили боевые самолеты, беспилотные летательные аппараты и крылатые ракеты морского базирования для нанесения 8614 ударов по объектам ИГ в Ираке и Сирии (с 8 августа 2014 г. и 22 сентября 2014 г. соответственно, см. рис. 2.3)[44]. В начале ударов в августе 2014 г. первоначальной задачей было остановить продвижение сил ИГ и снизить угрозу для американских военнослужащих и религиозных меньшинств на севере Ирака. Во второй половине 2015 г. акцент сместился на поддержку военных операций иракских вооруженных сил и курдских формирований в Ираке и на ослабление ИГ внутри Сирии. Конкретными целями США были следующие: *(a)* помочь правительству Ирака вернуть захваченные Эр-Рамади и Байджи и создать условия для освобождения Мосула; *(b)* предоставить возможность вновь созданным дополнительным местным воинским формированиям в Сирии вернуть оплот и столицу ИГ Ракку; *(c)* обеспечить безопасность границы между Сирией и Турцией, тем самым резко уменьшив поток иностранных боевиков и ресурсов в ИГ; *(d)* нарушить внутренние линии коммуникаций и поставок ИГ в Ираке и Сирии; и *(e)* укрепить линию обороны в Иордании и Ливане в связи с отходом ИГ на юг и запад[45]. Некоторые авиаудары, видимо, были направлены также и на уничтожение финансовых сетей ИГ[46].

Для реализации некоторых из этих целей правительство Турции в июле 2015 г. предоставило США доступ к авиабазе Инджирлик и другим базам на юго-востоке Турции[47]. В ноябре 2015 г. с целью отвоевать город Синджар была проведена поддерживаемая США иракско-курдская операция. Под руководством США была начата серия авиаударов по контролируемым ИГ нефтяным объектам и инфраструктуре на востоке Сирии. Также США впервые атаковали боевиков ИГ за пределами Сирии и Ирака, нанеся авиаудар, которым, как предполагалось, был ликвидирован иракский руководитель операций ИГ на территории Ливии[48]. Министерство обороны США также предложило

---

[43] European External Action Service, ‘High Representative/Vice President attends Global Coalition to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)’, EEAS News release, 5 Dec. 2014; and McInnis, K., *Coalition Contributions to Countering the Islamic State,* US Congressional Research Service (CRS) Report for Congress R44135 (US Congress, CRS: Washington, DC, 18 Nov. 2015).

[44] US Department of Defense, ‘Operation Inherent Resolve: targeted operations against ISIL terrorists’, Special report.

[45] US Department of Defense, ‘Department of Defense background press briefing on enhancing counter-ISIL operations’, News transcript, 30 Oct. 2015.

[46] Dyer, G., ‘ISIS “financial minister” killed, says US’, *Financial Times*, 11 Dec. 2015.

[47] Yeginsu, C. and Cooper, H., ‘US jets to use Turkish bases in war on ISIS’, *New York Times,* 23 July 2015.

[48] Pellerin, C., US Department of Defense, ‘Coalition-supported Iraqi Kurds work to cut main ISIL line of communication’, US DOD News, Defense media activity, 12 Nov. 2015; and Pengelly, M. and Stephen, C., ‘Islamic State leader in Libya “killed in US airstrike”’, *The Guardian*, 14 Nov. 2015.

план по созданию ряда военных баз в Африке, Юго-Западной Азии и на Ближнем Востоке в целях поддержки военных операций против ИГ[49].

Ноябрьские теракты в Париже привели к тому, что Франция активизировала свои авианалеты против ИГ. Франция проводила авиаудары против ИГ в Ираке начиная с сентября 2014 г., а в сентябре 2015 г. начала бомбардировку формирований ИГ в Сирии. Великобритания также расширила зону авиаударов, перенеся их фокус с Ирака на Сирию в декабре 2015 г.[50] Для получения поддержки парламента в связи с этим изменением политического курса британское правительство использовало спорное оправдание, заявив, что данный шаг посодействовал бы «умеренным, антиасадовским, антиигиловским вооруженным формированиям» в Сирии численностью до 70 000 человек, хотя в отношении подобных заявлений высказывались серьезные сомнения[51].

В сентябре 2015 г. российские войска по просьбе сирийского правительства начали бомбардировки сирийских повстанческих группировок, включая Свободную сирийскую армию и ИГ. Усилия России включали создание коалиции с Ираком, Ираном и Сирией, для чего действовал совместный информационный центр в Багдаде[52]. Российские авиаудары, количество которых к концу декабря 2015 г. достигло, как считалось, более 5000, были подвергнуты сильной критике за неизбирательность, вылившуюся в высокое число жертв среди гражданского населения[53].

В середине декабря 2015 г. Саудовская Аравия объявила о создании Исламской военной коалиции из 34 государств по борьбе с терроризмом, с общим координационным центром в Эр-Рияде[54]. ИГ представляет политическую угрозу для Саудовской Аравии, поскольку оно напрямую бросает вызов легитимности дома Саудов, который традиционно возглавлял и поддерживал определенную салафистскую трактовку суннитского ислама. Хотя детали остаются неясными, ожидается, что целью коалиции является ИГ, хотя начиная с марта 2015 г. Саудовская Аравия и ее арабские соседи в Персидском заливе наносят авиаудары против союзничающих с Ираном повстанцев в соседнем Йемене[55].

---

[49] Mazzetti, M. and Schmitt, E., ‘Pentagon seeks to knit foreign bases into ISIS-foiling network’, *New York Times*, 10 Dec. 2015.

[50] Parker, G. and McDermott, J., ‘UK launches air strikes on Isis in Syria’, *Financial Times,* 3 Dec. 2015.

[51] Lister, C., ‘Yes, there are 70 000 moderate opposition fighters in Syria: here's what we know about them’, *The Spectator,* 27 Nov. 2015; MacDonald, A., ‘Who are the 70 000 fighters the UK will be backing in Syria?’, *Middle East Eye,* 26 Nov. 2015; and ‘Senior defence figures warn David Cameron against saying there are 70 000 opposition fighters in Syria’, *Daily Telegraph,* 4 Dec. 2015.

[52] ‘Russia, Iran, Iraq & Syria setting up “joint information center” to coordinate anti-ISIS operations’, RT, 26 Sep. 2015. Об участии Ирана в наземных операциях в сирийской войне см. разд. V этой главы.

[53] Al Jazeera, ‘Russian air strikes “killed over 400 Syrian civilians”’, 23 Nov. 2015; и Dearden, L., ‘Russia denies killing civilians in Syrian air strikes while threatening to reveal alleged US “collateral damage”’, *The Independent,* 15 Jan. 2016.

[54] Browning, N. and Irish, J., ‘Saudi Arabia announces 34-state Islamic military alliance against terrorism’, Reuters, 15 Dec. 2015.

[55] Al Arabiya News, ‘Saudi “Decisive Storm” waged to save Yemen’, 25 Mar. 2015.

Таблица 2.2. Международные военные коалиции против Исламского государства

Коалиция во главе с США			
Австралия	Австрия	Албания	Бахрейн
Бельгия	Болгария	Босния и Герцеговина	Великобритания
Венгрия	Германия	Греция	Грузия
Дания	Европейский союз	Египет	Иордания
Ирак	Ирландия	Исландия	Испания
Италия	Канада	Катар	Кипр
Косово	Кувейт	Латвия	Ливан
Литва	Люксембург	Македония	Марокко
Молдавия	Нидерланды	Новая Зеландия	Норвегия
Объединенные Арабские Эмираты	Оман	Польша	Португалия
Румыния	Саудовская Аравия	Сербия	Сингапур
Словацкая Республика	Словения	Соединенные Штаты Америки	Сомали
Тайвань	Турция	Украина	Финляндия
Франция	Хорватия	Черногория	Чешская Республика
Швеция	Эстония	Южная Корея	Япония
Коалиция во главе с Россией			
Ирак	Иран	Россия	Сирия
Коалиция во главе с Саудовской Аравией			
Бангладеш	Бахрейн	Бенин	Габон
Гвинея	Джибути	Египет	Йемен
Иордания	Катар	Коморские острова	Кот-д'Ивуар
Кувейт	Ливан	Ливия	Мавритания
Малайзия	Мали	Мальдивы	Марокко
Нигер	Нигерия	Объединенные Арабские Эмираты	Пакистан
Палестина	Саудовская Аравия	Сенегал	Сомали
Судан	Сьерра-Леоне	Того	Тунис
Турция	Чад		

Источники: Joint Statement Issued by Partners at the Counter-ISIL Coalition Ministerial Meeting, 3 Dec. 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/12/234627.htm>; и Browning, N. and Irish, J., 'Saudi Arabia announces 34-state Islamic military alliance against terrorism', Reuters, 15 Dec. 2015.

К концу года такие страны, как Саудовская Аравия и Турция, которых ранее обвиняли в тайной поддержке ИГ, были активно вовлечены в борьбу против него[56]. Несмотря на некоторые совпадения в членском составе коалиций под руководством США и Саудовской Аравии, присутствие 60 стран в коалиции, возглавляемой США, 34 стран – в коалиции, возглавляемой

[56] Boghardt (сноска 36); BBC News, 'Is Saudi Arabia to blame for Islamic State?', 19 Dec. 2015; Graeber, D., 'Turkey could cut off Islamic State's supply lines. So why doesn't it?', *The Guardian,* 18 Nov. 2015; и Yeginsu, C., 'Turkey strikes Islamic State targets in retaliation for Istanbul bombing', *New York Times,* 14 Jan. 2016.

Саудовской Аравией, и четырех стран – в коалиции под руководством России означало, что около 45% государств–членов ООН приняли участие в этом военном ответе (см. таблицу 2.2).

Критики авиаударов утверждают, что операции, проводимые с целью ослабить или уничтожить ИГ, мало чем помогут для подрыва привлекательности его идеологии, а в некоторых случаях могут даже ее усилить[57]. Юрген Тоденхофер, первый западный журналист, которому был разрешен широкий доступ на территории, захваченные ИГ, утверждает, что бомбардировки подпитывают установки ИГ о том, что группировка ведет войну против Запада, чтобы защитить мусульман[58]. Другие критики, такие как бывший заместитель директора ЦРУ Джон Маклафлин, приводят доводы в пользу как политической, так и военной стратегии, но утверждают, что военная составляющая требует применения также и наземных сил[59]. Однако в настоящее время ни в одной западной столице нет политического желания развертывать наземные силы для борьбы с ИГ.

Подготовка, оснащение и консультирование противоборствующих сил в Ираке и Сирии

Притом что за последние годы несколько государств направили военную помощь Ираку и Сирии в ответ на продвижение ИГ, наиболее крупный вклад был сделан США[60]. В Ираке по состоянию на ноябрь 2015 г. было развернуто примерно 3500 военнослужащих США для консультирования и обучения девяти бригад иракских сил безопасности (ИСБ) и трех курдских бригад «пешмерга», а также для сбора разведывательной информации об ИГ и для защиты американского персонала и объектов. Партнеры по коалиции развернули дополнительно еще 1500 советников и инструкторов. Примерно 16 500 военнослужащих ИСБ и «пешмерга» уже прошли подготовку, а еще 3000 находятся на обучении в настоящее время[61].

В октябре 2015 г. администрация Обамы объявила об изменениях в своей программе «Антитеррористический партнерский фонд» стоимостью 500 млн долл. по подготовке и оснащению тщательно проверенных членов сирийской оппозиции. Конгресс утвердил и финансировал эту программу в 2014 г., но ее скромные результаты, российское военное вмешательство в Сирии и призывы некоторых членов Конгресса к более широким миссиям по защите гражданского населения привели к пересмотру ее направления и

---

[57] Atran, S. and Hamid, N., ‘Paris: the war ISIS wants’, *New York Review of Books*, 16 Nov. 2015; and Atwan, A. B., ‘When it comes to “Islamic State”, the West just doesn’t get it’, Open Democracy, 9 July 2015.

[58] Todenhöfer, J., ‘I know ISIS fighters: Western bombs falling on Raqqa will fill them with joy’, *The Guardian*, 27 Nov. 2015.

[59] McLaughlin, J., ‘Ending ISIS (part 3): An ex-CIA chief’s plan’, Today’s Ozy, 9 Dec. 2015.

[60] Прочие государства – это Австралия, Албания, Беларусь, Болгария, Канада, Хорватия, Чехия, Эстония, Франция, Германия, Венгрия, Иран, Италия, Россия и Великобритания. Веземан П. Д. (сноска 25), СС. 50-53.

[61] Brooks, D., ‘82nd commander sees hope in Iraq, confident in forces’ fight against ISIL’, *Fayetteville Observer*, 12 Nov. 2015.

сферы действия. Основным изменением стало размещение приблизительно 50 сотрудников Сил специального назначения США в северной Сирии для консультирования формирований, сражающихся с ИГ[62].

В целом американские программы по обучению и оснащению в Сирии и Ираке, как и аналогичные программы в Афганистане, либо провалились, либо имели много недостатков. В Ираке, например, США потратили около 25 млрд долл. с 2003 по 2011 гг. для обучения иракских сил безопасности, которые вскоре рухнули под натиском ИГ и с тех пор силились отвоевать такие ключевые города, как Эр-Рамади и Мосул[63]. В сентябре 2015 г. сообщалось, что, несмотря на усилия США и коалиции по обучению и оснащению сирийских солдат для противодействия ИГ, в бою активно проявило себя лишь небольшое число военнослужащих[64].

Усилия по борьбе с финансированием ИГ и по ограничению перемещения иностранных боевиков

В 2014 г. были приняты две резолюции СБ ООН по усилению международных санкций против ИГ и остановке потоков иностранных боевиков и финансирования в ИГ, «Джебхат ан-Нусры» и аффилированных с «Аль-Каидой» организаций. Резолюция 2170 призывает все государства-члены «принять на национальном уровне меры к пресечению притока иностранных боевиков-террористов в распоряжение ИГИЛ, ФАН и всех других лиц, групп, предприятий и организаций, связанных с «Аль-Каидой», и к обеспечению того, чтобы иностранные боевики-террористы из состава этих структур предавались суду в соответствии с применимыми нормами международного права». Также она вновь напоминает об обязанности государств-членов предотвращать перемещение террористов, ограничивать их снабжение оружием и финансирование, а также обмениваться информацией об этих группировках. Резолюция 2178 требует от государств-членов, в соответствии с нормами международного права, предотвращать «вербовку, организацию, перевозку и экипировку лиц, направляющихся в государство, которое не является государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов». 12 февраля 2015 г. Совет Безопасности единогласно принял Резолюцию 2199, которая подтвердила и разъяснила применение санкций ООН к связанным с ИГ лицам и организациям, которые обеспечивают активную и пассивную финансовую поддержку ИГ, «Джебхат ан-Нусре» и другим организациям, связанным с «Аль-Каидой»[65].

---

[62] US Department of Defense, ‘Department of Defense press briefing by Colonel Warren via teleconference from Baghdad, Iraq’, News transcript, 4 Nov. 2015.

[63] Tritten, T., ‘House to review US programs to train and equip foreign forces’, *Stars and Stripes*, 8 Oct. 2015.

[64] Austin, L. (Gen.), Commander, US CENTCOM, Testimony before the Senate Armed Services Committee, ‘US Strategy Against ISIS’, 16 Sep. 2015.

[65] Резолюция СБ ООН 2170, 15 августа 2014 г.; Резолюция СБ ООН 2178, 24 сентября 2014 г.; Резолюция СБ ООН 2199, 12 февраля 2015 г.

Однако, стремясь ударить по источникам финансирования ИГ, международное сообщество сталкивается со сложной политической проблемой. Финансовая мощь группировки заключается в обеспечении больших объемов средств, в первую очередь из внутренних источников, и в использовании неконтролируемых пространств и прозрачных границ для движения финансовых средств и награбленных предметов древности[66]. Это зачастую означает, что для случая с ИГ наиболее распространенные инструменты контртеррористической финансовой политики не подходят, а новые методы реагирования на финансирование терроризма при этом в основном остаются только в зачаточной стадии, и здесь нужен баланс, поскольку существует риск нанесения вреда местной экономике и сфере услуг, а также риск обострения гуманитарного кризиса.

Международные усилия по предотвращению перемещения иностранных боевиков также сталкиваются с большими трудностями[67]. Американское оперативное подразделение по борьбе с терроризмом и перемещением иностранных боевиков пришло к выводу, что в «настоящее время не существует всеобъемлющей глобальной базы данных имен иностранных боевиков. Вместо этого страны, в том числе и США, полагаются на разнородную систему обмена идентификационными данными экстремистов, что повышает шансы иностранных боевиков ускользнуть»[68]. На очередном заседании Совета Безопасности ООН по обсуждению имплементации Резолюции 2178 был намечен ряд необходимых мер в области безопасности, международного права и разведывательной деятельности и подчеркнута необходимость обеспечения контрпропаганды против радикализации и устранения ее коренных причин[69]. Как думается, особенно остро проблемы стоят в Европе и Турции. Ответные шаги ЕС включают в себя меры по предотвращению радикализации, выявлению подозрительных перемещений, расследованию и судебному преследованию подозреваемых и повышению сотрудничества с третьими странами. В сентябре 2015 г. Турция ввела запрет на въезд 20 000, как подозревается, иностранных боевиков, не дав им отправиться в Сирию и Ирак[70]. Данный вопрос, впрочем, вызывает глобальную обеспокоенность, и многие государства сосредотачиваются на шагах, предпринимаемых на национальном уровне, зачастую в рамках выработки более широких мер по дерадикализации и борьбе с терроризмом. Россия, например, также борется за то, чтобы остановить радикализацию мусульманской молодежи и ее вербовку ИГ[71].

---

[66] Myers, S. L. and Kulish, N., '"Broken system" allows ISIS to profit from looted antiquities', *New York Times,* 9 Jan. 2016.

[67] Grip, L., 'The growth in European foreign terrorist fighters', *SIPRI Yearbook 2015,* pp. 251-59.

[68] US House of Representatives, Homeland Security Committee, *Final Report of the Task Force on Combating Terrorist and Foreign Fighter Travel* (Homeland Security Committee: Washington, DC, Sep. 2015).

[69] United Nations, Security Council, 'Action against threat of foreign terrorist fighters must be ramped up, Security Council urges in high-level meeting', Press release SC/11912, 29 May 2015.

[70] Council of the European Union, 'The challenge of foreign fighters and the EU's response', Factsheet, 9 Oct. 2014; and 'Turkey puts travel ban on 20 000 foreign fighters', *Hurriyet Daily News,* 2 Sep. 2015.

[71] Hille, K., 'Russia and radicalisation: homegrown problem', *Financial Times,* 7 Dec. 2015.

Перспективы на 2016 год и далее

В конце 2015 г. международные дебаты о том, как противодействовать угрозе со стороны ИГ, концентрировались вокруг пяти групп вопросов:

1. Понимание характера угроз, исходящих от ИГ. Является ли группировка в первую очередь угрозой для региональной безопасности, транснациональной террористической угрозой или же и той и другой? Как разные взгляды на угрозу, исходящую от ИГ, повлияют на формирование международных ответных мер?

2. Разработка связных целей борьбы с ИГ. Какие цели являются наиболее достижимыми, каковы средства и сроки их достижения? Как международное сообщество должно сбалансировать применение дипломатических, военных и экономических инструментов, реагируя на угрозу ИГ? Как международное сообщество может ослабить привлекательность идеологии ИГ?

3. Использование военной силы. Должны ли авиаудары дополняться применением наземных вооруженных сил, чтобы отвоевать территории, ранее захваченные ИГ? На каком правовом основании такие операции могли бы быть разрешены? Кто будет снабжать наземные войска? Каковы будут материальные, финансовые и человеческие издержки? Какие политические мероприятия и меры безопасности наилучшим образом предотвратили бы возврат экстремистов в отвоеванные районы или привлечение ими поддержки со стороны местных жителей?

4. Будущее Ирака и Сирии. В какой мере прогресс в борьбе с ИГ зависит от динамики политических процессов в Ираке и Сирии? Как угроза со стороны ИГ скажется на формировании международной политики в отношении Сирии и Ирака, на оказании поддержки партнерам и на переселении беженцев?

5. Притягательность ИГ и подобных ей группировок. Почему они притягивают малочисленное, но крайне значимое меньшинство преимущественно молодых мусульман во многих странах?

Этот последний вопрос выводит обсуждение за пределы тактических и стратегических соображений, которые доминировали в дебатах 2015 г. «Радикализация» в международных дебатах мыслится в основном как событие, которое можно предотвратить и последствия которого могут быть обратимы. Иная, более проблематичная, но, пожалуй, более продуктивная аргументация начинает с взгляда на социальные и культурные предпосылки радикализации[72].

Разные повестки американского, российского, иранского, турецкого, европейского и арабского государственного участия в борьбе с ИГ еще больше запутывают и без того сложные кризисные ситуации, которые способствовали усилению ИГ и облегчили его широкое распространение. Наличие этих разногласий дает основание полагать, что выработка объединенного международного ответа на вышеизложенные вопросы будет непростой задачей. Помимо военных усилий, осуществляемых под руководством США

---

[72] См.: Schmid, A. P., *Radicalisation, De-radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review* (International Centre for Counter-Terrorism: The Hague, 2013).

и России, правительства разных стран мира сосредоточились на попытках выработки эффективных мер противодействия радикализации представителей населяющих их народов и повышения степени внутригосударственной устойчивости к терактам.

Некоторые из террористов, участвовавших в ноябрьских терактах в Париже в 2015 г., имели европейское гражданство и, как сообщалось, подверглись идеологической обработке со стороны ИГ[73]. Они сумели скрытно действовать в нескольких странах и атаковать гражданских лиц в общественных местах при использовании поясов смертников и автоматического оружия. Следовательно, во Франции и за ее пределами дебаты переключились на более широкие вопросы, касающиеся усиления полномочий в области государственной безопасности и слежения, вопросов иммиграции, идентичности, религиозной свободы, необходимости преодоления гражданской войны в Сирии и желательности или нежелательности расширенного военного вмешательства в форме наземной операции.

Достижение урегулирования в Сирии будет означать переговоры с ИГ, или по крайней мере стремление ухудшить положение группировки не только военными, но и невоенными средствами[74]. Единогласное принятие Советом Безопасности 18 декабря 2015 г. Резолюции 2254, требующей прекращения огня и политического урегулирования в Сирии, было важным шагом вперед. Резолюция намечает формирование правительства единства и призывает к немедленному прекращению атак по гражданским целям[75]. Ожидалось, что переговоры между правительством Сирии и оппозицией начнутся в январе 2016 г. Резолюция также одобрила продолжение военных действий до разгрома ИГ, делая его долгосрочные перспективы неопределенными. Если ИГ не удастся восстановить инициативу в ключевых районах своей деятельности или же оно потерпит значительные военные неудачи вследствие действий сил коалиции, то у группировки могут возникнуть трудности с удержанием территорий и привлечением новых боевиков. Впрочем, если в долгосрочной перспективе ИГ потерпит поражение, должен быть найден способ нейтрализовать мятеж мусульман-суннитов, нарастающий по всему арабскому миру, и охладить накал конкурентной борьбы за влияние и преобладание между суннитской Саудовской Аравией и шиитским Ираном, каковая борьба привела к опосредованным войнам в Йемене, Ираке и Сирии, а также к дальнейшему усилению напряженности в регионе в конце 2015 г.

---

[73] Henley, J., Graham-Harrison, E. and Burke, J., ‘France: the secular seat of Europe that has lost so many to radical Islam’, *The Guardian,* 14 Nov. 2015.

[74] Powell, J., ‘Bombing ISIS is not enough: we'll need to talk to them too’, *The Guardian*, 1 Dec. 2015.

[75] United Nations, Security Council, ‘Security Council unanimously adopts Resolution 2254 (2015): endorsing road map for peace process in Syria, setting timetable for talks’, Meetings coverage SC/12171, 18 Dec. 2015.

III. КАК ПОТОКИ БЕЖЕНЦЕВ МЕНЯЮТ БЛИЖНИЙ ВОСТОК?

Маха ЯХЬЯ

По состоянию на июнь 2015 г. войны в Ираке и Сирии привели к перемещению около 4 млн иракцев и 12 млн сирийцев, что стало исторической поворотной точкой для всего региона[1]. Эти конфликты, принимающие в обеих странах все более межрелигиозный характер, подрывают принцип национального государства, построенного на социальном многообразии. Как правительственные силы, так и негосударственные акторы намечают в качестве объектов для преследования отдельных людей и общины, основываясь на этнической или религиозной идентичности. Между тем озабоченность по поводу разных аспектов идентичности сказывается на политике в отношении беженцев в Ливане и Иордании – двух странах, в настоящее время принимающих (наряду с Турцией) основную массу иракских и сирийских беженцев (см. рис. 2.4). Ливанские политики опасаются, что наплыв большого числа беженцев может разрушить хрупкое межрелигиозное равновесие в стране и подорвать существующие структуры государственного управления. В Иордании опасения, связанные с идентичностью, сосредотачиваются на вопросах о национальном происхождении и на том, что восточные иорданцы становятся меньшинством в своей собственной стране[2]. В четырех арабских странах, две из которых теряют своих жителей, а две принимают прибывающее население, появился немалый новый низший класс граждан. В Сирии и Ираке миллионы внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) живут в сложных и опасных условиях, скитаясь на собственной земле. В Ливане и Иордании беженцы осели в самых бедных регионах обеих стран, тем самым спровоцировав численный рост уязвимых групп населения[3]. Если оставить эту проблему без решения, печальные последствия поляризации по признаку идентичности и расширения уязвимых групп населения серьезно отзовутся на региональной и международной стабильности[4].

Расчленение государств и фрагментирование обществ

В широком смысле управление в сегодняшней Сирии (насколько в данном случае вообще можно говорить об управлении) осуществляется пятью различными политическими субъектами: сирийским правительством; Исламским государством (ИГ) (см. раздел II); «Джебхат ан-Нусрой», оппозиционной группировкой, связанной с «Аль-Каидой» и ее союзниками; Свободной сирийской армией с прочими повстанческими группировками; и

[1] О конфликте в Сирии см.: гл. 4 разд. II настоящего издания.

[2] Yahya, M., *Refugees and the Making of an Arab Regional Disorder* (Carnegie Middle East Center: Beirut, 9 Nov. 2015).

[3] Yahya (сноска 2).

[4] О влиянии кризиса беженцев в Европе см.: гл. 11 разд. III настоящего издания.

курдами (см. раздел IV). Сирийское государство утратило контроль над 80% своей территории, уступив его разным негосударственным акторам, указанным выше, а также тысячам более мелких военизированных групп[5]. По грубым демографическим оценкам, в удерживаемых правительством районах проживает около 10 млн человек (63% от тех, кто еще остался в Сирии), тогда как в районах, удерживаемых ИГ и курдами, находится по 2 млн человек в каждом. Еще 2 млн граждан рассредоточены в остальных частях страны[6].

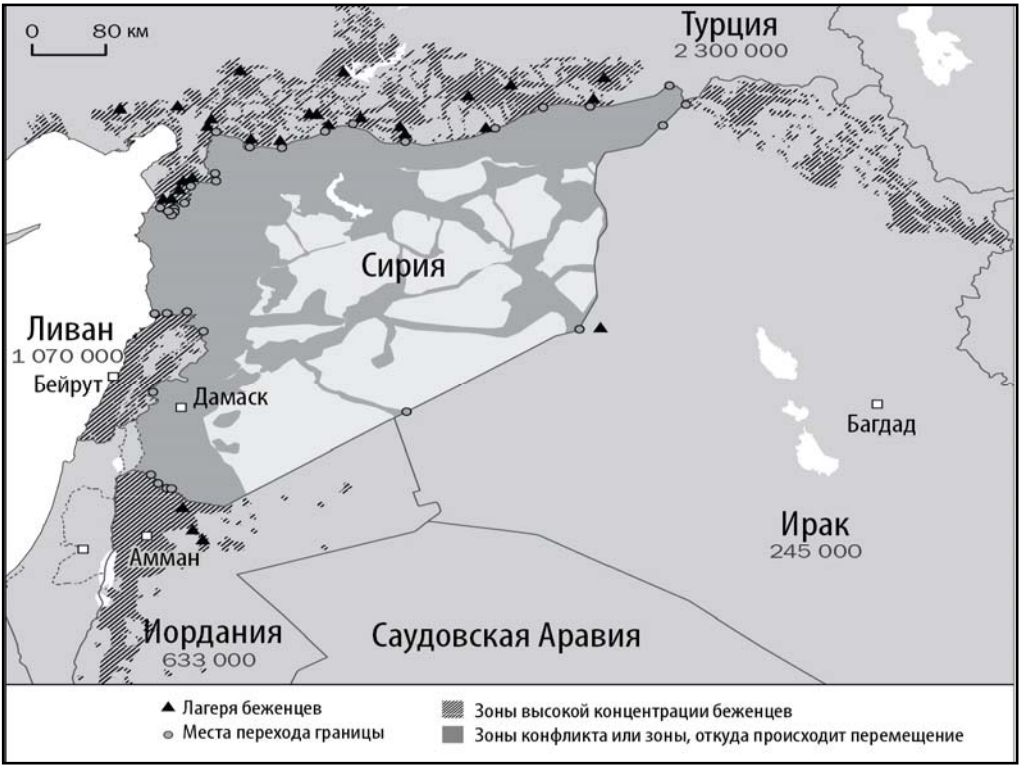


Рис. 2.4. Сирийские беженцы в соседних странах

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil, <https://nordpil.se/>.

Источники: Syria Live Map, <http://syria.liveuamap.com/en/time/03.01.2016>, Accessed 27 Apr. 2016; и UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 'Syrian Arab Republic: humanitarian snapshot (на 31 дек. 2015 г.)', <http://reliefweb.int/report/syrian-arabrepublic/ syrian-arab-republic-humanitarian-snapshot-31-december-2015-enar>, Accessed 2 May 2016; и US State Department, Humanitarian Information Unit, 'Syria: numbers and locations of refugees and IDPs', 17 Apr. 2015.

Наиболее наглядными последствиями такой фрагментации и сопряженных с ней конфликтов являются бесчеловечные передвижения населения, происходящие в таком масштабе и такими темпами, которые не имеют

[5] Strack, C., 'Syrian Government no longer controls 83% of the country', Jane's 360, 23 Aug. 2015.

[6] Balanche, F., 'Ethnic cleansing threatens Syria's Unity', Washington Institute, 3 Dec. 2015.

прецедентов в новейшей истории арабского региона[7]. Воюющие стороны также направляют свои действия против отдельных лиц и общин, основываясь на их религиозной и этнической идентичности. Тем временем пограничный и государственный контроль территорий рушится под воздействием субнациональных образований.

Ирак и Сирия превратились в пустыню смерти и разрушения, чем объясняется 90% случаев перемещения в странах Ближнего Востока и Северной Африки[8]. Перемещение иракцев было более растянутым во времени, начавшись с первой войны в Персидском заливе в 1990 г., увеличиваясь и уменьшаясь с чередой внешних войн и внутренних конфликтов и интенсифицировавшись после появления самопровозглашенного ИГ. За 12 месяцев, прошедших с момента создания ИГ в июне 2014 г., страну покинуло 2,57 млн человек, так как группировка преследовала целые сообщества людей, веками проживавшими на равнинах Ирака[9]. Жестокость режима сирийского президента Башара Асада в 2011 г. в ответ на мирное гражданское восстание, требующее политических и социально-экономических реформ, открыла дверь для гражданской войны с множественными конфликтующими сторонами и для резкого краха государства и общества, которые не просто стали сопоставимы, но превзошли колоссальные потери в Ираке. Один из пяти беженцев в мире является сирийцем, а 35% сирийцев в течение последних четырех лет были вынуждены поменять место жительства[10].

Сегодня двумя арабскими странами, принимающими подавляющее большинство этих беженцев, являются Ливан и Иордания. Единственная неарабская страна, которая принимает еще большее количество, – это Турция (см. рис. 2.4). По состоянию на январь 2016 г. Организацией Объединенных Наций в Ливане были зарегистрированы около 1,1 млн сирийцев и 8000 иракцев, а в Иордании – 640 000 сирийцев и 30 800 иракцев[11]. Сирий-

---

[7] По тем или иным причинам количественные данные о беженцах и перемещенных лицах являются оценочными. В число этих причин входят неспособность ООН и других международных учреждений добраться до некоторых зон конфликтов, трудности оценки повторных передвижений населения, опасения, что цифры могут быть завышены или занижены в зависимости от политических интересов и что национальные системы сбора данных на въезде и выезде в соседние страны не всегда надежны. Однако обоснованные оценки можно сделать с использованием подготовленных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) цифр по общему количеству лиц и семей, перемещенных в ходе идущих конфликтов; в основе этих данных лежит регистрация организацией лиц и семей. Впрочем, эти цифры не включают незарегистрированных лиц, которые, возможно, попали в страну через неофициальные каналы, или же тех, кто не нуждается в поддержке УВКБ ООН. Другие использованные цифры включают данные национальных организаций, занимающихся искателями убежища. См. также обсуждение проблемы в гл. 11 разд. III настоящего издания.

[8] UNHCR, *World at War: Global Trends, Forced Displacement in 2014* (UNHCR: Geneva, 2015).

[9] Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), ‘Iraq: IDPs caught between a rock and a hard place as displacement crisis deepens’, 30 June 2015.

[10] UNHCR (сноска 8).

[11] UNHCR, ‘Syria regional refugee response: Lebanon’, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>; и UNHCR, ‘Syria Regional Refugee Response: Jordan’, accessed 13 Mar. 2016, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107>.

ские беженцы начали прибывать в Ливан и Иорданию в 2011 г., из них более половины моложе 18 лет. Ливан, учитывая его размеры, также несет наибольшую нагрузку в регионе: на 1000 его жителей приходится самая высокая доля беженцев (257)[12]. В Иордании поток беженцев увеличился с 2000 человек в 2011 г. до 38 000 спустя четыре года. Несмотря на строительство четырех лагерей для беженцев (Заатари, Азрак, Мраджиб аль-Фхуд и Кибер Сити), почти 80% сирийской диаспоры живет в принимающих ее общинах и временных поселениях по всей стране[13].

Масштаб вынужденных перемещений вкупе с широко распространившимися политическими потрясениями знаменует историческую поворотную точку для всего региона, подобной которой не было со времен окончания Первой мировой войны. Так как под натиском ИГ рассыпались международные границы между Ираком и Сирией, стороны различных конфликтов стремятся перекроить государственные границы и обеспечить контроль над территориями, выбирая мишенями своих ударов отдельных лиц и общины исключительно по признаку идентичности, что равносильно этническим чисткам. Зверства, совершенные ИГ против христиан, езидов, шабаков, мандеев, шиитов и туркоманов в Ираке, в том числе массовые убийства и порабощение женщин, являются лишь одним из примеров деяний различных негосударственных акторов в Сирии и Ираке. Правительственные силы в Сирии также замешаны в этнических чистках, а равно и в перемещении населения в зависимости от религиозной или этнической идентичности[14]. По словам Специального докладчика ООН по правам человека внутренне перемещенных лиц, ситуация свидетельствует о том, что двигателями процессов, связанных с перемещениями, являются «целенаправленные нарушения прав человека и норм гуманитарного права, совершаемые по определенному признаку, например, в зависимости от географического происхождения, религии, политических или других предполагаемых убеждений»[15].

В соответствии с данными Верховного комиссара ООН по правам человека, атаки сирийского правительства на густонаселенные районы и территории, где нашли убежище переселенцы, «убедительно демонстрируют стратегию запугивания гражданского населения» с целью сделать подконтрольные оппозиции районы непригодными для проживания и загнать сирийцев в районы, контролируемые правительством, либо выгнать из страны[16]. В отчете выделена еще одна коварная и умышленная стратегия межрелигиозного инжиниринга – одна группа населения, принадлежащая к опре-

---

[12] UNHCR, *Mid-Year Trends, 2014* (UNHCR: Geneva, 2015).

[13] UNHCR, ‘Syria regional refugee response: Jordan’, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107>.

[14] Yahya (сноска 2).

[15] Генеральная Ассамблея ООН, Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи: положение внутренне перемещенных лиц в Сирийской Арабской Республике, записка Генерального секретаря, A/67/931, 15 июля 2013 г.

[16] Human Rights Council, ‘Oral update of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic’, Office of the High Commissioner for Human Rights, 16 June 2014.

деленному вероисповеданию, заменяется другой – в таких стратегически важных районах, как Забадани, где имели место ожесточенные сражения[17].

Эти массовые принудительные передвижения населения представляют собой демографическое аннулирование соглашения Сайкса–Пико, британо-французского договора, установившего границы стран арабского Леванта. Продолжающееся перемещение населения по признаку идентичности не только переустраивает сирийское и иракское общества, но и сказывается на соседних странах, прежде всего Ливане и Иордании. Этот процесс демонтирует то этническое и конфессиональное многообразие, которое было характерно для этих обществ на протяжении тысячелетий. Это также является движущей силой милитаризации общества, так как некоторые этнические и религиозные сообщества стремятся вооружиться для своей защиты[18].

Проблемы идентичности заботят не только противоборствующие стороны

В Ливане и Иордании, хотя и по-разному, в политических и общественных дискуссиях о беженцах все больше господствует беспокойство граждан по поводу идентичности. Политики и простые люди в целом все больше тревожатся о том, что резкий количественный всплеск беженцев, прибывающих в их страны, меняет текущую демографическую ситуацию и подрывает существующие социальные порядки. В Ливане страшатся, что сирийцы, являющиеся преимущественно суннитами, нарушат хрупкое межконфессиональное равновесие в стране. В Иордании основные озабоченности концентрируются на вопросах национального происхождения[19].

Ливанское государство официально признает 18 религиозных и этнических сообществ, и политическое руководство страны, придерживаясь давнего национального пакта, предоставляет высшие государственные должности представителям ключевых религиозных общин[20]. Существуют опасения, что резкие изменения демографического баланса между общинами могли бы открыть дверь требованиям пересмотреть основы данного пакта. Эта озабоченность, касающаяся «межрелигиозного равновесия», сложным образом пересекается с ливанским опытом затянувшегося кризиса с палестинскими беженцами. Спустя восемьдесят лет после своего прибытия в Ливан (это была кратковременная мера в ожидании политического решения) палестинцы по-прежнему проживают в 12 лагерях беженцев по всей стране.

Вопрос национального происхождения также повлиял на формирование точки зрения Иордании по поводу кризисной ситуации с беженцами. Основанное в период после Первой мировой войны под Британским мандатом Хашимитское Королевство Иордания, в отличие от Ливана, предоставило полное гражданство большинству палестинцев, сбежавших сюда вслед за

---

[17] *Al Hayat*, [Пленные солдаты и демографические изменения положили конец перемирию в Забадани], 16 Aug. 2015 (на арабском языке).

[18] Yahya (сноска 2).

[19] Yahya (сноска 2).

[20] Yahya, M., ‘Taking out the trash: Lebanon’s garbage politics’, Syria in Crisis (blog), Carnegie Endowment for International Peace, 25 Aug. 2015.

созданием в 1948 г. государства Израиль и еще раз после арабо-израильской войны 1967 г. Монархия выстроила свою легитимность вокруг восточно-иорданской национальной идентичности. В свое время она стала полагаться на хрупкое равновесие интересов племен Восточного берега реки Иордан и иорданцев палестинского происхождения. Центральной частью этого баланса является утверждение отдельной иорданской идентичности в противовес предложениям, чтобы страна стала второй родиной для палестинцев, как это изначально намечалось Великобританией и приверженцами создания израильского государства на палестинской территории в течение мандатного периода. Палестинцы также держались за свою самобытность и свое политическое право вернуться в родные места. Однако прибытие большого числа сирийских беженцев вслед за наплывом иракских беженцев после первой (1990–1991 гг.) и второй (2003–2011 гг.) войн в Персидском заливе грозит еще сильнее сдвинуть демографический баланс не в пользу восточных иорданцев. Данная ситуация усилила обеспокоенность жителей Восточного берега, что они «станут меньшинством и гостями в [своей] собственной стране», – по словам бывшего члена иорданского парламента[21].

Изменение политики в отношении беженцев в Иордании и Ливане

Опасения по поводу идентичности также являлись ключевыми факторами политики в отношении беженцев в обеих странах. Ливан и Иордания, которые не ратифицировали Конвенцию 1951 г. «О статусе беженцев» и Протокол к ней от 1967 г., изначально приняли политику «открытых дверей», в соответствии с которой беженцы радушно принимались и щедро обеспечивались той или иной степенью доступа к услугам здравоохранения и образования. При этом обе страны тратили немалые суммы на уход за прибывающими беженцами. По оценкам Всемирного банка, кризис беженцев замедлил темпы роста ВВП в Ливане с 8% в 2010 г. до 2% в 2015 г., в результате потери составили 13,1 млрд долл., или свыше 11% ВВП[22]. Предполагалось, что для стабилизации, то есть восстановления доступности и качества государственных услуг до уровня, предшествовавшего сирийскому конфликту, потребуется еще 2.5 млрд долл.[23] Всемирный банк также подсчитал, что приток беженцев обходится Иордании в 2,5 млрд долл. в год, составляя 6% ВВП и четверть государственного годового дохода[24].

В связи с эскалацией конфликта, которая привела к резкому увеличению числа ищущих убежища, соседи Сирии ужесточили свою политику в отношении беженцев. Первоначальная политика «открытых дверей» и гуманитарный подход переключились на более узкую повестку безопасности. Народная молва и официальная риторика в отношении беженцев как в Иордании, так и в Ливане больше не считают беглецов «гостями», но рассмат-

---

[21] Интервью автора с бывшим членом парламента Иордании, Бейрут, 17 октября 2015 г.

[22] UNOCHA, ‘Lebanon overview’, Feb. 2016.

[23] World Bank, ‘Executive summary’, *Lebanon: Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict* (World Bank: Washington, DC, 2013).

[24] World Bank Middle East and North Africa Region, *MENA Quarterly Economic Brief: The Economic Effects of War and Peace,* no. 6 (Jan. 2016), p.16.

ривают их вместо этого как «бремя», лежащее на принимающих сообществах, и потенциальную угрозу безопасности.

Это ужесточение наиболее очевидно проявилось во введении дополнительных ограничений в отношении притока беженцев, условий их проживания и их доступа на рынок труда, что включало введение новых законов о виде на жительство, равно как и большой список запретительных условий для официального трудоустройства[25]. Между тем установка на безопасность вместе с отказом предоставить бегущему населению статус и права беженцев оставила их без защиты перед лицом злоупотреблений и притеснений в отсутствие возможности обратиться к правосудию. Сообщения о сирийских беженцах, которых насильно возвращают домой по соображениям «безопасности», свидетельствуют о том, что власти не соблюдают принцип *невыдворения*, который воспрещает выдавать жертву преследования его/ее преследователю[26]. Многочисленными правозащитными организациями также задокументированы разные формы эксплуатации, с которыми сталкиваются беженцы[27]. К ним относятся постоянный страх ареста, жестокое обращение со стороны нанимателей или собственников, отказ в медицинской помощи и образовании для детей. Ограниченный доступ к ресурсам и жизнь в страхе ареста заставляют многих беженцев делать выбор, который может негативно отразиться на их будущем, в том числе включаться в такие виды незаконной деятельности, как наркоторговля и торговля людьми в целях сексуальной эксплуатации[28].

С помощью подобного изменения политического курса в указанных странах стремились решить ряд ключевых проблем, возникших в результате затянувшегося кризиса, а также попытались унять негативные настроения в обществе, возникшие в связи с ощущаемым воздействием присутствующих беженцев на ситуацию с общественными услугами и доступом на рынок труда. Подобная негативная ситуация сложилась из-за нескольких взаимосвязанных факторов.

Большинство сирийских беженцев тянутся к наиболее бедным районам Ливана и Иордании, что со временем породило конкуренцию за скудные ресурсы между беженцами и самыми бедными ливанцами и иорданцами. В Ливане наибольшее количество мигрантов проживает в Аккаре, Хермеле и долине Бекаа, в окрестностях городов Триполи на севере и Тира на юге и в таких очагах городской нищеты, как Хай-Саллум, или в таких существующих неофициальных поселениях, как Шатила. Почти 85% беженцев проживают в районах, где более двух третей населения живет ниже национальной черты бедности в 2,4 долл. в день[29]. Аналогичная ситуация налицо в Иордании: три четверти беженцев поселились в бедных районах в столице Аммане, равно

---

[25] Dyke, J., ‘Stranded Syrians at “serious risk” of losing refugee status in Lebanon’, *IRIN*, 16 Mar. 2015.

[26] Human Rights Watch, ‘Lebanon: Syrian forcibly returned to Syria’, 7 Nov. 2014.

[27] Human Rights Watch (сноска 26).

[28] Frelick, B., ‘Rot or die: Iraqi refugees in Lebanon’, Human Rights Watch, 3 Dec. 2007.

[29] World Health Organization, ‘Situation in Lebanon’, *WHO Donor Snapshot: Lebanon* (Jan.-June 2014); and Government of Lebanon and United Nations, *Lebanon Crisis Response Plan, 2015-16* (Dec. 2014).

как еще в двух северных административно-территориальных единицах, Ирбиде и Мафраке, где проживает 40–50% бедного населения Иордании.

С течением времени это резкое увеличение численности населения оказывает нарастающее давление на существующую инфраструктуру, порождая напряженность между прибывающим населением и некогда радушно принимавшими их местными жителями. Однако притом что повышенный спрос, порожденный присутствием большого количества беженцев, сказался на доступе к услугам, особенно в сфере здравоохранения, жилья и образования, в действительности беженцы не столько вызвали этот дефицит, сколько обострили структурные вызовы, уже стоявшие перед Ливаном и Иорданией в связи с понижением экономических показателей в обеих странах и недостаточным уровнем предоставляемого населению обслуживания. Качество предоставляемых услуг также ухудшилось. Например, резкое увеличение спроса на образование привело к школьному обучению в две смены, уплотнению классов и более высокому соотношению «учитель-ученик»[30]. Повышенный спрос на кров также обострил уже существовавший дефицит жилого фонда. В Эль-Мафраке и Эр-Рамте в Иордании арендная плата выросла почти в шесть раз, что отразилось на самых бедных иорданцах, у которых нет собственного жилья, а в некоторых районах Бейрута в Ливане цены на аренду выросли примерно на 400%[31]. Аналогичным образом прибытие беженцев увеличило спрос на скудные водные ресурсы, вызвав резкое снижение среднесуточной подачи для рядовых иорданцев, особенно в принимающих беженцев северных муниципалитетах, до 30 литров на человека (сравнительно с 80 литрами, считающимися базовой нормой по стандартам развития)[32]. Между тем конкуренция рабочей силы усиливается в основном в неофициальном секторе экономики, например, в сфере сезонных сельскохозяйственных или строительных работ, где сирийцы, готовые получать более низкую зарплату, вытеснили ливанских и иорданских рабочих и поспособствовали снижению уровня заработной платы[33]. Значимость такой конкуренции связана с тем, что она имеет место среди наиболее маргинализированных членов общества.

Расширение низших слоев общества

В результате кризиса беженцев огромное количество людей оказались на задворках общества, где они остаются в «подвешенном состоянии», не имея возможности спокойно жить дальше. На территориях четырех араб-

---

[30] Основано на беседах автора с представителями министерства среднего и высшего образования в Ливане и разными заинтересованными сторонами в Иордании в 2015 и 2016 гг.

[31] International Labour Organization (ILO), Regional Office for the Arab States, *Assessment of the Impact of Syrian Refugees in Lebanon and their Employment Profile* (ILO: Beirut, 2013); and Mercy Corps, ‘Mapping of host community-refugee tensions in Mafraq and Ramtha, Jordan’, 8 May 2013.

[32] Mercy Corps, *Tapped out: Water Scarcity and Refugee Pressures in Jordan* (Mercy Corps: Portland, OR, Mar. 2014).

[33] Stave, S. E. and Hillesund, S., *Impact of Syrian Refugees on the Jordanian Labour Market* (International Labour Organization and FAFO: Beirut and Oslo, 2015).

ских стран возникает новый низший слой арабских граждан, характеризующийся широким распространением нищеты, особенно в городских районах, равно как и потрясениями в сфере здравоохранения, образования и доходов. В Ираке и Сирии он состоит из миллионов обнищавших внутренне перемещенных лиц. В Ливане и Иордании этот новый низший класс объединяет обездоленных местных жителей и прибывающих беженцев.

Массовый характер внутреннего перемещения наиболее ярко отражает катастрофическое преображение иракского и сирийского обществ[34]. В Сирии меняющиеся границы и характер идущего конфликта, а также проводимая режимом и другими участниками противостояния политика «сдавайся или умри от голода», когда в результате применения бочковых бомб, химического оружия и осады целых районов блокируется доступ продовольствия, медикаментов и других предметов первой необходимости, вынудили 7,6 млн человек покинуть свои дома[35]. По состоянию на июнь 2015 г. конфликт в Ираке заставил 3,1 млн иракцев искать кров в других частях страны[36]. Перемещенное население переехало в построенные для переселенцев лагеря: неофициальные поселения из времянок и ненадежные постройки в таких местах, как строительные площадки, по всей стране. Судя по сообщениям, ввиду увеличившихся транспортных издержек через зоны конфликта более обделенные сирийцы, как правило, переселяются не в официальные лагеря, построенные на севере страны или вдоль турецкой границы, а в неофициальные поселения[37].

Жизнь в лагере для беженцев сродни жизни в гетто: шаткое правовое положение, отсутствие гарантий безопасного пребывания, скудная инфраструктура, физическая незащищенность и минимальный доступ к услугам. Ситуация в неофициальных поселениях является еще более небезопасной, нежели в официальных лагерях беженцев, так как объекты водоснабжения, санитарии, здравоохранения, жилье и образовательные учреждения не отслеживаются агентствами ООН или НПО. Например, в Сирии почти у половины неофициальных поселений нет доступа к действующим уборным, а питьевая вода загрязнена, что влечет риск инфекционных заболеваний[38].

Тем временем все группы населения Сирии и Ирака, в лагерях ли, неофициальных поселениях или все еще в своих домах, страдают от катастрофического регресса в развитии общества. В Сирии уровень безработицы вырос с 14,9% в 2011 г. до 57,7% в 2014 г. Кроме того, почти 80% населения сейчас считаются находящимися в состоянии бедности, а две трети живут в крайней нищете, притом что, по оценкам, 45% сирийских детей школьного возраста не посещают школу, в сравнении с довоенным уровнем всеобщего образования и девяностопроцентной грамотностью[39]. Около 6,3 млн сирий-

---

[34] UNHCR, ‘Internally Displaced People’, [без даты], <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>

[35] Human Rights Council (сноска 16).

[36] Internal Displacement Monitoring Center (сноска 9).

[37] REACH, *Displaced Syrians in Informal Settlements within Syria and in Neighbouring Countries,* Aug. 2014.

[38] REACH (сноска 37).

[39] Syrian Center for Policy Research (SCPR), *Alienation and Violence: Impact of Syria Crisis Report 2014* (Damascus: SCPR, 2015).

цев весьма уязвимы с точки зрения продовольственной безопасности, а один из десяти сирийских детей страдает от недоедания[40].

Слияние обездоленных беженцев с беднейшими слоями ливанцев и иорданцев также расширяет размер уязвимых групп населения в обеих странах. Треть ливанской молодежи в настоящее время не имеет работы; с 2011 г. безработица возросла на 50%[41]. В Иордании также имеются признаки распространения нищеты среди уязвимых групп граждан, так как сирийские рабочие вытесняют иорданцев в неофициальном секторе экономики. Для беженцев ситуация также складывается ужасным образом. Те из них, кто проживает в Ливане, имеют ограниченный доступ к средствам существования, и их выживание зависит от предоставляемой помощи. Многие беженцы лишь для удовлетворения основных потребностей должны тратить значительно больше средств, нежели они зарабатывают, и им приходится полностью тратить свои сбережения либо полагаться на семейные и дружеские социальные связи. В Ливане более половины беженцев живут в незащищенности, у трети отсутствуют необходимые юридические документы, позволяющие свободно передвигаться, а 75% еле-еле сводят концы с концами[42]. Согласно оценкам, сирийские трудящиеся в Ливане зарабатывают значительно меньше минимального уровня заработной платы, а 92% работают неофициально, не имея правовой и социальной защиты. Улицы страны с очевидностью демонстрируют также и наличие детского труда[43].

Между тем две трети сирийских беженцев в Иордании живут ниже месячной черты бедности страны, которая равна 68 иорданским динарам (97 долл.) на человека, а на одно из шести домохозяйств беженцев приходится менее 40 долл. на человека[44]. Кроме того, каждый десятый проживает в неофициальном жилье, которое считается неподходящим для проживания, а жилищные условия почти половины (47%) беженцев оцениваются как плохие[45]. Особенно вредна стратегия выживания, заключающаяся в том, чтобы изымать детей из школ для поисков работы, приносящей доход для семьи.

Потерянное поколение?

Ситуация ставит под угрозу будущее целого поколения сирийской и иракской молодежи, которая растет в тени конфликта и имеет минимальные

---

[40] Food and Agriculture Organization of the United Nations, ‘Syria crisis’, Executive brief, Sep. 2014; и Yahya, M., ‘Iraq's existential crisis: sectarianism is just part of the problem’, Carnegie Endowment for International Peace, 6 Nov. 2014.

[41] UN News Center, ‘The number of Syrian refugees in Lebanon surpasses one million: UN agency’, 3 Apr. 2014.

[42] UNHCR, ‘Syrian refugees: Inter-agency regional update’, 19 Mar. 2015.

[43] ILO (сноска 31). С. 27.

[44] Ежемесячная сумма в 68 иорданских динаров на человека – это минимум, необходимый для выживания, ниже которого люди не могут удовлетворить свои основные потребности в продовольственных и непродовольственных товарах; см.: UNHCR, Living in the Shadows: Jordan Home Visits Report 2014 [n.d.], <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>.

[45] К неподходящей для проживания обстановке относятся палатки, автоприцепы, подвалы и крыши. UNHCR (сноска 44).

перспективы для достижения лучшего будущего. Возрастает озабоченность по поводу наиболее уязвимой категории беженцев – детей. В недавнем интервью в лагере Заатари в Иордании юный сирийский беженец на вопрос о ходе войны в его стране ответил следующее: «Я думаю, мы не получим свободы, Башар победит». Он продолжил: «Я мечтаю, чтобы мы победили. Но моя вторая мечта... когда мне исполнится 16 или 18, я поеду в Сирию и присоединюсь к джихаду»[46].

Это трагический символ потерянного поколения молодежи, растущей в тени конфликта, для которой последствия войны и затянувшегося перемещения еще более разрушительны. Многие были свидетелями насилия и немыслимых ужасов, коснувшихся их семей и общин, и хранят об этом яркие воспоминания. Они потеряли своих друзей, свои родные дома и свое будущее.

Трагедия этих детей усугубляется тем, что они не получили образования. Сегодня арабский регион дал прибежище около 21 млн детей, которые либо не посещают школу, либо находятся на грани того, чтобы ее бросить. Подавляющее большинство из них – это дети сирийских и иракских беженцев или дети из числа перемещенных групп населения. Например, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) сообщает, что около 2,8 млн сирийских детей и около 50% сирийских беженцев в возрасте от 6 до 17 лет в 2014 г. не посещали школу[47].

Этот дефицит образования имеет катастрофические последствия по множеству направлений. Для детей и молодежи отсутствие образования – это потеря будущего. Без умения читать и арифметических навыков дети и молодежь имеют ограниченные возможности для выгодного трудоустройства или заработка себе на жизнь. Немаловажным является то, что в учебно-образовательном плане отсутствуют предложения для лиц в возрасте от 14 до 25 лет, – того возраста, когда мальчики переходят к взрослой жизни и ищут варианты для формирования своего будущего.

В военное время образование также помогает держать детей и молодежь в стороне от конфликта. В недавнем исследовании разных причин, которыми сирийские дети объясняют свое присоединение к боевым действиям, помимо истязаний от рук правительственных сил, следования примеру воюющих друзей и членов семьи, участия в политических протестах и нужды в работе, выделяются еще две специфичные причины. Первая – это отсутствие возможностей для получения образования, потому что они живут в районах, где ведутся боевые действия, где нет школ, или же потому, что их отчислили из школы по политическим мотивам. Вторая – это вербовка в лагерях беженцев[48].

Хотя точный размер проблемы сложно определить, ужасы, свидетелями которых были эти дети, и травмы, которые они продолжают получать, увеличивают для них риск быть завербованными воюющими сторонами. Как отметила в 2013 г. Джейн Макфейл, специалист по защите детей в

---

[46] MacKinnon, M., ‘Why young Syrian refugees will haunt the Mideast for decades to come’, *Globe and Mail*, 14 Sep. 2013.

[47] UNICEF, *No Place for Children: The Impact of Five Years of War on Syria’s Children and their* Childhood (UNICEF: Amman, 14 Mar. 2016).

[48] Human Rights Watch, ‘Maybe we live and maybe we die: recruitment and use of Syrian children in armed combat’, 22 June 2014, p. 13.

ЮНИСЕФ, лагерь Заатари «является благодатной почвой для вербовки молодых людей». Она добавила, что «если сейчас мы не дойдем до этих детей, они утратят не только свои ценностные ориентиры, но и свою надежду»[49].

Недостаточность международной реакции

Политический тупик на международном уровне, в частности в Совете Безопасности ООН, позволил конфликтам в Ираке и Сирии продолжаться и наращивать остроту. Разные региональные и международные акторы оказывают поддержку широкому кругу различных группировок, действующих на месте, тогда как дипломатическим усилиям, нашедшим наилучшее воплощение в Женевском процессе, еще только предстоит принести свои плоды[50]. Это склонило чашу весов в пользу военных и силовых вариантов решения проблемы разгорающихся конфликтов, включая создание возглавляемой США международной коалиции по противодействию ИГИЛ и российскую военную операцию в поддержку сирийского режима.

В конце 2015 г. перспективы прекращения военных действий оставались хрупкими, а перспективы долгосрочного мира - зависимыми от большого количества факторов, не в последнюю очередь от соглашений между международными и региональными влиятельными посредниками, в частности США, Россией, Турцией, Саудовской Аравией и Ираном. Во избежание в будущем потенциального конфликта при решении вопроса о политическом будущем Б. Асада любому политическому урегулированию также необходимо будет включать механизмы укрепления доверия между противоборствующими сторонами. Также необходимо серьезно рассмотреть роль местных механизмов самоуправления, возникших в удерживаемых повстанцами районах, в качестве потенциальных посредников мирного урегулирования в этих регионах. Между тем ожидается, что проблема серьезного недофинансирования программ помощи беженцам и принимающим их сообществам в гуманитарной сфере и в области развития будет решена благодаря поручительству сообщества доноров на конференции, которая в феврале 2016 г. пройдет в Лондоне.

Выводы

Отзвуки сирийского конфликта, из которых кризис беженцев является самым заметным и болезненным, не пройдут с прекращением военных действий. Последствия кризиса будут сказываться на регионе еще десятилетиями. Уже имеющие место массовая миграция и временное перемещение населения означают, что восстановление в Сирии социальной сплоченности столкнется с колоссальными проблемами. Тем временем соседним странам, таким как Ливан и Иордания, понадобится оперативно скорректировать

---

[49] MacKinnon (сноска 46).

[50] Международные мирные конференции по Сирии, проводившиеся в Женеве при поддержке США в период 2012-2014 гг.

свою политику, чтобы активно заняться решением непростых проблем, связанных с резким ростом их населения, а также тех политических и социально-экономических проблем, которые этим порождаются. По сути, обеим странам нужно тщательно продумать, как они могут трансформировать кажущееся бремя в потенциальные возможности, рассмотрев, каким образом обеспечить экономический рост, диверсифицировать его ресурсы и расширить возможности для трудоустройства. Европейским странам, столкнувшимся с большим притоком беженцев, необходимо приложить значительные усилия, играя более активную роль в деле прекращения сирийского конфликта.

Преодоление порожденного конфликтом и войной регресса в показателях развития, как и удовлетворение нужд поколения, пережившего травму огромных утрат, также займет десятилетия. Это потребует значительных усилий и широкого спектра партнерских отношений международных доноров и учреждений между собой и с региональными и национальными правительствами. Однако разрушительные гуманитарные последствия конфликта в Сирии простирается за пределы колоссальных человеческих и материальных потерь, сюда надо включить заметный отток среднего класса и профессионалов, что создает катастрофический ущерб для настоящих и будущих перспектив восстановления страны. Более значимым, пожалуй, является то, что также были разрушены узы доверия между общественными группами, последствия чего для социальной сплоченности и управления многообразием общественных сил будут ужасны.

Учитывая фрагментированность политического ландшафта в сегодняшней Сирии и вовлеченность в конфликт множества локальных, региональных и международных акторов, перспективы возвращения беженцев будут в значительной степени зависеть от формы политического урегулирования, которое положит конец конфликту. В конечном счете, чтобы какое-либо политическое урегулирование было устойчиво, ему необходимо будет включать в себя какую-то меру справедливости для тех, чьи жизни были разрушены, равно как и гарантии безопасности для желающих вернуться.

IV. КУРДЫ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ В 2015 г.

Соли ОЗЕЛ и Арзу ЙИЛМАЗ

Введение: будущее соглашения «Сайкса – Пико»

В 2015 г. Ближний Восток по-прежнему оставался основным источником нестабильности. Способность региона экспортировать свои проблемы в другие части мира была сполна продемонстрирована атаками Исламского государства (ИГ), в особенности в Париже, и вступлением России в качестве участника в военные действия в Сирии[1]. Российское вмешательство и историческая сделка по иранской ядерной программе также оказали влияние на события в регионе[2]. В этой бурной обстановке около 30 млн курдов (см. рис. 2.5 и 2.6) в целом держались самостоятельной как политической, так и военной позиции, доказывая этим, что они по-прежнему останутся неотъемлемой и трудно игнорируемой частью политической жизни региона. В политике курдов в Турции, Ираке и Сирии произошли важные события. В Турции так называемый процесс урегулирования многолетней «курдской проблемы» был остановлен жестокими событиями, связанными с возобновлением противостояния с властями, а в Ираке и Сирии курды добились прогресса в осуществлении своих политических устремлений, пусть даже и не достигнув своих окончательных целей. Более подробно эти события описаны ниже.

Хотя о курдах из указанных трех стран и курдах Ирана зачастую пишут по отдельности, происходящее в одной курдской общине тесно связано с тем, что происходит в другой. Это верно не только с точки зрения растущего ощущения себя полноценной нацией, связывающего общины друг с другом, но и с точки зрения их стратегических целей. Поэтому трактовать курдскую политику с точки зрения политики Курдистана не менее целесообразно, чем трактовать ее с точки зрения политики разных курдских общин в соответствующих государствах.

События 2015 г. – как разворачивавшиеся на публике, так и не попавшие в центр общественного внимания – показали, насколько переплетены политические судьбы этих общин. Все, что происходит с курдами, также стало тесно связано с региональной и глобальной борьбой за власть, особенно в Сирии и на контролируемых ИГ территориях Ирака. Новый расклад сил в регионе позволяет курдам извлечь выгоду из интересов и политик разных держав и использовать эти выгодные возможности для расширения пространства для своего политического маневра. Такова реальность, от которой бежали курды, когда 100 лет назад определялся облик ближневосточного политического порядка.

---

[1] О деятельности Исламского государства см.: разд. II настоящей гл., а по конфликту в Сирии см.: гл. 4, разд. II настоящего издания.

[2] О роли Ирана на Ближнем Востоке см.: разд. V настоящей гл.; о режиме санкций против Ирана см.: гл. 3 настоящего издания; об иранской сделке см.: гл. 17 разд. I настоящего издания.

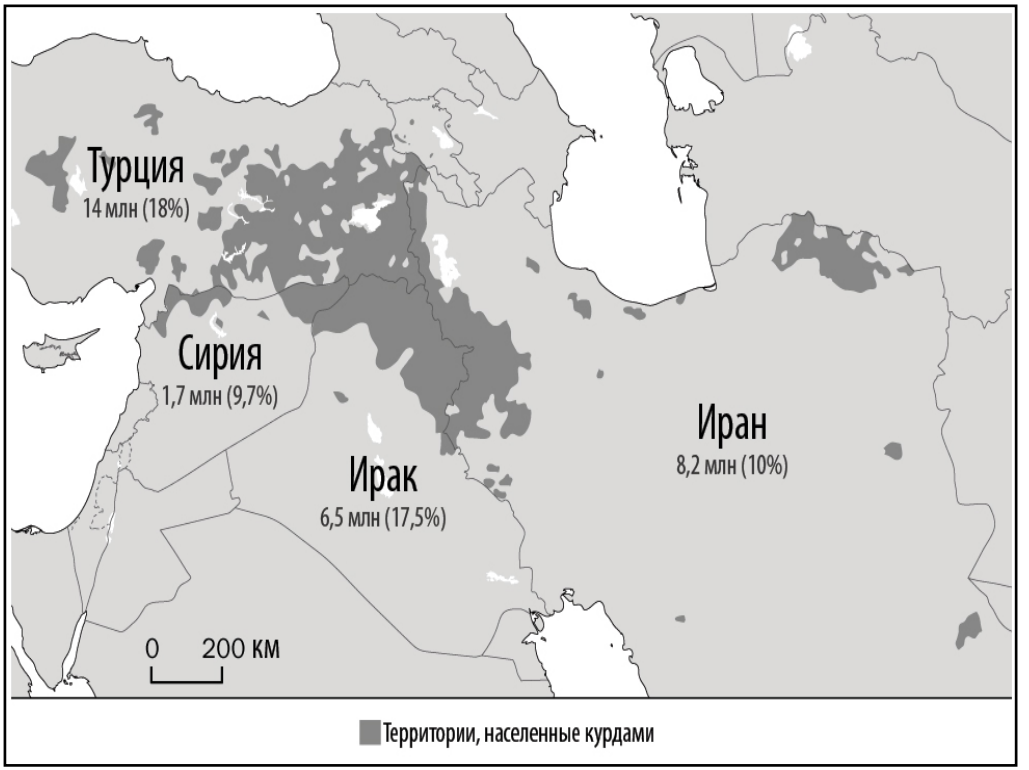


Рис. 2.5. Курды – разделенный народ

Примечание: Цифры обозначают количество курдов в млн и % от общей численности населения.

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil, <https://nordpil.se/>.

Источники: ‘The Time of the Kurds’, Council on Foreign Relations, 29 July 2015.

Накануне столетия соглашения Сайкса – Пико, разделившего арабские земли Османской империи между Великобританией и Францией, нельзя не обратиться к его тексту и поинтересоваться, не рушится ли сейчас тот геополитический порядок, который был им создан[3]? Соглашение Сайкса – Пико представляет собой не столько точное описание того, как делились эти земли, сколько является обозначением факта влияния имперского правления на новообразованные государства и их «независимое» будущее.

При упоминании соглашения Сайкса – Пико обычно на ум приходит территориальность и границы Ближнего Востока, но мало кто осознает, что появившиеся границы не тождественны тем, которые задумывались в изначальном проекте. Кроме того, эти границы были определены не только лишь благодаря сдвигу баланса сил между Великобританией и Францией. Свой окончательный вид политическая география региона приобрела также благодаря сопротивлению племен, крестьян, получивших гражданство иностранцев и других, равно как и благодаря логике административных структур Османской империи[4].

[3] Osman, T., ‘Why border lines drawn with a ruler in WW1 still rock the Middle East’, BBC News, 14 Dec. 2013.

[4] ‘Is Iraq an artificial state?’, Interview with Princeton's Sara Pursley, Musings on Iraq (blog), 6 July 2015, <http://musingsoniraq.blogspot.se/2015/07/is-iraq-artificial-state-interview-with.html>.

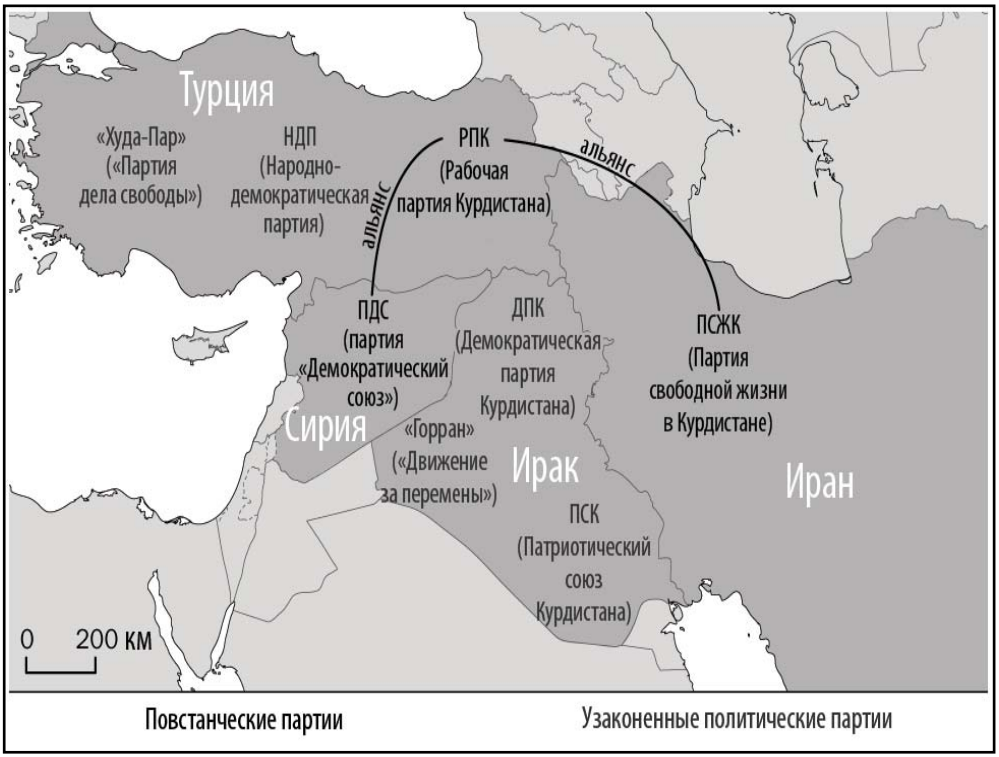


Рис. 2.6. Главные политические движения курдов в 2015 г.

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil, <https://nordpil.se/>.

Источники: ‘The Time of the Kurds’, Council on Foreign Relations, 29 July 2015.

Порядок Сайкса – Пико также кодифицировал структуру политической власти в новых арабских государствах региона, в основе которой главным образом лежало превосходство арабов-суннитов над несуннитами и неарабами. Относящиеся к последней категории курды, рассеянные по четырем странам, видели, как их пробуждающиеся национальные устремления и их сопротивление включению в состав новых государств пресекались насильственным образом. Развал арабского государственного порядка в Леванте после вторжения в Ирак в 2003 г. и по итогам арабских мятежей, начавшихся в 2010 г., сделал возможным возобновление данных устремлений, позволяя найти надлежащие политические траектории для их воплощения в жизнь.

Ирак

По итогам атак ИГ против Регионального правительства Курдистана (Kurdistan Regional Government, КРГ) в 2014 г. и контрудара курдских сил на спорных территориях был образован новый 1000-километровый фронт между ИГ и курдскими силами «пешмерга». Одним из последствий наступления ИГ был массовый демографический сдвиг, когда перемещенные арабы-

сунниты, около 20% (приблизительно 600 000 человек) от общего количества иракских арабов-суннитов, спасались бегством в регион Курдистана[5].

Разумеется, это представляло собой крупную проблему для зарождающегося курдского «государства». Однако в 2015 г. вопросом, который больше всего занимал администрацию КРГ, был тяжелый экономический кризис, поразивший регион как раз тогда, когда ситуация с безопасностью оставалась шаткой. Основной причиной экономического кризиса был нерешенный спор между КРГ и правительством Ирака по поводу того, как должно осуществляться управление продажами нефти и как должен происходить раздел поступлений от этих продаж.

Отношения с иракским правительством

Первоначальное нефтяное соглашение между правительством Ирака и КРГ было достигнуто при посредничестве США и включено в рамки бюджетного законодательства 2015 г.[6] По соглашению предполагалось, что КРГ будет поставлять в Багдад в среднем 250 000 баррелей сырой нефти и экспортировать 300 000 баррелей киркукской нефти по курдско-турецкому нефтепроводу. Багдад должен был бы выплатить КРГ его долю в 17% от общего объема продаж нефти в 2015 г. и 12 млрд долл., которые он задолжал КРГ с 2014 г. Однако соглашение провалилось, потому что иракское правительство в своем стремлении полностью контролировать продажи нефти заявило, что КРГ продает нефть в другие страны – в основном через Турцию, – тогда как КРГ настаивало на своем праве осуществлять прямые продажи нефти[7].

Как следствие, правительство Ирака отказалось перечислять деньги, причитающиеся КРГ, которое после этого даже не выплатило жалование отрядам «пешмерга», воевавшим с ИГ. На переговорах между КРГ и правительством Ирака, запланированных на начало 2016 г., возможно, получится найти временное решение, чтобы по крайней мере можно было выплатить жалование бойцам «пешмерга». Дефицит средств в распоряжении КРГ усилил недовольство всех слоев населения в связи с его методами управления, основанными на покровительстве, а также в связи с коррупцией[8]. Неспособность КРГ и дальше поддерживать систему покровительства вылилась в массовые акции протеста в октябре 2015 г. и привела к рискам того, что это в предстоящем году превратится в вызов для безопасности[9].

---

[5] Karasapan, O. and Kulaksiz, S., ‘Iraq’s internally displaced populations and external refuges: a soft landing is a requisite for us all’, Brookings, 2 Apr. 2015; и ‘Iraq: IDPs caught between a rock and a hard place as displacement crisis deepens’ Internal Displacement Monitoring Centre, 30 June 2015.

[6] Momammad, S., ‘Erbil-Baghdad oil relations swing between deal, no deal’, al-Monitor, 27 July 2015.

[7] Zaman, A., ‘PM Barzani: Shiite militias should be regulated’, al-Monitor, 24 Mar. 2015.

[8] Hassan, K., *Kurdistan’s Politicized Society Confronts Sultanistic System* (Carnegie Middle East Center: Beirut, Lebanon, 2015), p. 22.

[9] Coles, I., ‘Three killed in violent unrest in Iraq’s Kurdistan region’, Reuters, 10 Oct. 2015.

Внешние вызовы и внутренние размежевания

Во внешней политике КРГ пришлось иметь дело с иранским военным присутствием в Курдистане, якобы для борьбы с ИГ. Когда ИГ напало на Эрбиль, столицу иракского Курдистана, Иран оказался единственной соседней страной, которая встала на защиту курдов. Как замечали иранцы, «если бы не мы, Эрбиль бы пал»[10]. Неоказание содействия со стороны Турции глубоко разочаровало курдов, которые были признательны Ирану. Однако вмешательство Ирана в Курдистане обострило имеющуюся политическую напряженность между политическими фракциями КРГ[11]. Две из главных образующих КРГ политических партий – Патриотический союз Курдистана (ПСК) и Движение за перемены («Горран»), – уже имевшие тесные экономические и политические отношения с Ираном, укрепили свои позиции сравнительно с Демократической партией Курдистана (ДПК), которую возглавляет президент КРГ Масуд Барзани[12].

Эта новая действительность изменила баланс сил внутри КРГ, в котором большую часть прошедшего десятилетия ДПК занимала наиболее благоприятное положение, тогда как теперь упрочились позиции двух ее конкурентов. Одним из итогов политической нестабильности в КРГ являлся спор в августе 2015 г. по поводу президентства Барзани после истечения 10-летнего срока его пребывания в этой должности. Однако при поддержке США срок президентства Барзани был продлен еще на два года. ПСК и «Горран» выступили против намерения Барзани провозгласить независимость и объявили, что они будут координировать свои действия с иракским правительством; этот их шаг в равной степени проистекает как из их близости к Ирану и зависимости от него (что противоречит созданию независимого курдского государства), так и из внутренней политической целесообразности.

Стоит также отметить, что по данному поводу Рабочая партия Курдистана (РПК) в Турции объединила усилия с ПСК и «Горран»[13]. Между РПК и ДПК складывались непростые и напряженные отношения, обострившиеся из-за расхождений в подходе к судьбе курдов Рожавы[14]. Несмотря на кратковременное примирение с ДПК после совместной обороны лагеря беженцев Махмур в 2014 г., РПК в конечном итоге перешла на сторону «Горран» и ПСК. РПК потребовала самоуправления в Шингале и Киркуке, этот шаг был поддержан ПСК и «Горран», которые, в свою очередь, начали обсуждать вариант самоопределения для Сулеймании[15].

---

[10] Zaman (сноска 7).

[11] Tanchum, M., ‘Between Ankara and Tehran: how the scramble for Kurdistan can reshape regional relations’, *Strategic Assessment,* vol. 17, no. 3 (Oct. 2014).

[12] Tanchum (сноска 11).

[13] Yilmaz, A., ‘Bölgesel Gelişmelerin Çözüm Sürecine Etkileri’ [Влияние региональных событий на процесс принятия решений], eds N. Alpay and H. Tahmaz, *BarışAçısını Savunmak* (Metis Yayınları: İstanbul, 2015), pp.163–64.

[14] Рожава, также известная как сирийский Курдистан или западный Курдистан, с ноября 2013 г. фактически являлась автономной областью и состояла из трех автономных кантонов в северной Сирии.

[15] Natali, D., ‘Irak Kürdistanı yeniden Bölünebilir mi?’ [Возможен ли новый раздел Иракского Курдистана?], al-Monitor, 25 Sep. 2015.

Борьба с Исламским государством

Еще одной проблемой для КРГ стала шиитская группировка ополченцев, известная как «Силы народной мобилизации» (Хашд аш-Шааби). Группировка «Хашд аш-Шааби» была образована как иракское военное подразделение для борьбы с ИГ в соответствии с фетвой лидера шиитов аятоллы Систани в 2014 г. В реальной боевой обстановке Касем Сулеймани, начальник сил специального назначения «Кодс» иранского Корпуса стражей исламской революции (КСИР), проявил себя как эффективный командующий «Хашд аш-Шааби»[16]. Было очевидно, что в 2015 г. в наземных операциях «Хашд аш-Шааби» заменил собой недееспособную иракскую армию. В Тикрите, Байджи и провинции Анбар большинство атак «Хашд аш-Шааби» против ИГ также были поддержаны авиаударами возглавляемой США Международной коалиции по противодействию ИГИЛ (Коалиция). Однако вмешательство «Хашд аш-Шааби» в борьбу с ИГ на спорных территориях подпитало напряженность между КРГ и правительством Ирака, а также между курдскими партиями[17].

В то время как ДПК выступала против присутствия на спорных территориях «Хашд аш-Шааби», «пешмерга», в основном аффилированная с ПСК, провела с отрядами ополчения совместные операции в Садии, Джалавле и Амерли[18]. В некоторых случаях в этих операциях участвовали также силы РПК. Для ДПК такое развитие событий означало угрозу реальному контролю КРГ над спорными территориями. Хотя правительство Ирака попрежнему предоставляло финансовые средства на нужды спорных территорий, этот район с 2014 г. находился под военным контролем КРГ, а президент Барзани заявлял, что они являются землей Курдистана[19].

После того как 17 мая ИГ захватило Рамади, столицу провинции Анбар, присутствие сил Коалиции в борьбе с группировкой стало еще более желательным. Военно-воздушные силы Коалиции, действующие с новым запалом, изменили ситуацию на театре военных действий и оттеснили «Хашд аш-Шааби» на второй план[20]. 10 июня президент США Барак Обама санкционировал развертывание в Ираке 450 американских советников для помощи в обучении иракских войск[21]. Иракское правительство отреагировало созданием нового суннитского подразделения ополченцев, известного как «Хашид Ватани», которое начало сражаться против ИГ главным образом в районах с суннитским населением[22]. США также взяли на себя более ак-

---

[16] Ortiz, E., ‘Iran's Qasem Soleimani is guiding Iraqi Forces in fight against ISIS’, NBC News, 13 Mar. 2015.

[17] Vatanka, A. and Shamsulddin, S., ‘Forget ISIS: Shia militias are the real threat to Kurdistan’, National Interest, 7 July 2015.

[18] Al Arabiya, ‘Iraqi forces break ISIS siege of Amerli’, 31 Aug. 2014.

[19] Mahmoud, N., ‘Peshmerga control all Kurdish territories in Iraq’, Rudaw, 17 June 2014.

[20] ‘US defense secretary says fall of Ramadi shows Iraqi forces lack will to fight ISIS’, *The Guardian*, 24 May 2015.

[21] Martinez, L. and Phelps, J., ‘President Obama sending 450 more troops to Iraq’, ABC News, 10 June 2015.

[22] Duman, B., *A New Controversial Actor in post-ISIS Iraq: Al-Hashd Al-Shaabi*, Orsam Report no. 198 (Centre for Middle Eastern Strategic Studies: Ankara, 2015).

тивную посредническую роль в курдской политике. Специальный посланник президента Обамы в Международной коалиции по противодействию ИГИЛ Бретт Макгерк в сентябре лично инициировал встречу между курдскими партиями и был посредником при заключении соглашения, которое продлило срок Барзани на посту президента КРГ[23].

В Сирии при посредничестве Макгерка также состоялись отдельные переговоры между ДПК и партией «Демократический союз» (ПДС). Макгерку удалось смягчить напряженные отношения между сторонами и посодействовать достижению договоренности о переброске из Ирака в Рожаву 5000 сирийских бойцов «пешмерга», хотя эта переброска войск так и не состоялась[24]. В октябре произошло знаменательное событие, когда в результате совместной операции США и сил «пешмерга» были освобождены суннитские лидеры, находившиеся в тюремном заключении в Хавидже в иракской провинции Киркук[25]. Однако более важно то, что американская поддержка КРГ была наиболее действенной при освобождении города Шингал в северном Ираке. Планы отвоевать Шингал были отложены на год, в первую очередь из-за напряженности в отношениях между ДПК и РПК. Однако после того, как Россия недвусмысленно вмешалась в действия на сирийском театре, в ноябре 2015 г., наконец, началась поддерживаемая США операция[26].

В конечном счете освобождение Шингала стало возможным отчасти благодаря координации между ДПК и РПК. Однако Барзани приписал все заслуги своим силам «пешмерга»[27]. Освобождение Шингала также стало причиной политического кризиса между КРГ и правительством Ирака, когда Барзани заявил, что Шингал является теперь частью Курдистана[28]. Барзани также в очередной раз поднял вопрос о независимости, и на этот раз, в отличие от предыдущих случаев, США не высказали никаких возражений[29].

Удачный год для КРГ

Безотносительно имеющейся напряженности в экономической и политической областях КРГ удалось в 2015 г. восстановить власть, которую оно имело до нападений ИГ. Во-первых, от ИГ было освобождено 95% земель Курдистана, включая спорные территории[30]. Во-вторых, под эгидой борьбы с ИГ военную поддержку КРГ оказали 62 страны, а семь из этих стран при-

---

[23] Rudaw, ‘US and UK diplomats attend meeting on extending Barzani presidency’, 18 Aug. 2015.

[24] Sputnik, ‘ABD ve İngiltere’den Barzani’ye destek’ [США и Англия поддерживают Барзани], 19 Aug. 2015.

[25] Rudaw, ‘ISIS leaders captured in Hawice prison hold group's secrets, plans’, 26 Oct. 2015.

[26] Rudaw, ‘No escape: Peshmerga close in on ISIS in Shingal’, 12 Nov. 2015.

[27] Rudaw, ‘President Barzani: Only Kurdish flag will fly over Shingal, thanks US’, 13 Nov. 2015.

[28] Fitzherbert, Y., ‘Sinjar “part of Kurdistan” regardless of what Yazidis want’, The New Arab, 28 Nov. 2015.

[29] Rudaw, ‘Barzani tells party officials to work on independence referendum’, 22 Dec. 2015.

[30] Nagl, K. and Moradi, A., ‘Peshmerga minister talks Mosul morale and arming Kurds’, Rudaw, 26 July 2015.

няли непосредственное участие в программе вооружения и подготовки «пешмерга»[31]. Отчеты КРГ также показывают, что в 2015 г. в федеральный регион было осуществлено 130 дипломатических визитов[32].

Наконец, сразу после заключения иранской ядерной сделки президент Барзани совершил критично важные поездки в Турцию и Саудовскую Аравию. Визит Барзани в Турцию в декабре 2015 г. был демонстрацией улучшения отношений между КРГ и Турцией[33]. Например, в Турции впервые на официальных встречах вывешивался флаг КРГ. Спустя несколько дней Турция сделала поистине знаменательный шаг, в сотрудничестве с КРГ перебросив свои вооруженные силы на базу Башика близ Мосула без уведомления иракского правительства и в нарушение иракского суверенитета[34]. Впоследствии Турция вывела часть этих сил, после того как их присутствие было единодушно раскритиковано Лигой арабских государств, главным образом из-за оппозиции Багдада, а США настойчиво заявили о недопустимости нарушения суверенитета иракского правительства[35].

В свете данных событий представляется вероятным, что в ближайшем будущем отношения между Турцией и КРГ станут более согласованными. В этом контексте визит Барзани в Саудовскую Аравию, который состоялся непосредственно перед его прибытием в Анкару, свидетельствует о важном выравнивании позиций между этими тремя сторонами. Эти дипломатические шаги могут означать, что КРГ позиционирует себя как силу, готовую участвовать в военной операции по освобождению Мосула в 2016 г.

Сирия

Партия «Демократический союз» (ПДС) была образована в 2003 г. как филиал находящейся в Турции РПК. К концу 2012 г. она взяла под контроль районы с курдским большинством на севере Сирии и создала три самопровозглашенных кантона: Африн, Джазира и Кобани. В тот момент лишь немногие эксперты стали бы ожидать, что ПДС окажется союзником США, но она стала наиболее эффективным союзником американских военных в борьбе с ИГ.

Первоначально Вашингтон держал дистанцию в отношении ПДС из-за озабоченности турецкой стороны. Например, в августе 2012 г. госсекретарь США Хиллари Клинтон заявила, что «Сирии нельзя становиться прибежищем для террористов РПК»[36]. Однако, когда место режима Башара Асада в

---

[31] Knight, M., *The Long Haul: Rebooting US Security Cooperation in Iraq* (Washington Institute for Near East Policy, Washington, DC, 2015).

[32] См. сайт Регионального правительства Курдистана: <http://cabinet.gov.krd/a/default.aspx?l=13&s=040000&t=455>.

[33] Hürriyet, ‘Barzani Ankara'da, ilk durak MİT’ [Барзани в Турции, первая остановка – Национальная разведывательная организация], 9 Dec. 2015.

[34] Arslan, R., ‘Türkiye Başika’da ne yapıyor?’ [Что Турция делает в Башике?], BBC Türkçe, 18 Dec. 2015.

[35] Aljazeera Turk, ‘Arap Birliği’nden Başika Kınaması’ [Арабская Лига осуждает действия Турции в Башике], 24 Dec. 2015.

[36] Hürriyet Daily News, ‘Syria must not become a haven for PKK: Clinton’, 11 Aug. 2012.

качестве главной угрозы для Запада в Сирии заняло ИГ, образ ПДС изменился и ее роль стала более значимой.

Подъем партии «Демократический союз» и отрядов народной самообороны

Для ПДС переломным моментом стало сражение с ИГ, начавшееся в сентябре 2014 г. в Кобани. Несмотря на несогласие Турции, ВВС США начали бомбардировки позиций ИГ в поддержку ПДС[37]. В результате этой поддержки 27 января 2015 г. после 133 дней ожесточенных боев город Кобани был освобожден от ИГ[38]. Это был первое зафиксированное поражение ИГ и приостановка его дальнейшей территориальной экспансии в Сирии. Этот успех проложил путь для более тесных отношений между ПДС и США и превратился в сотрудничество на высоком уровне в борьбе с ИГ в Сирии. В дополнение к переброшенному по воздуху оружию США предоставили технологическое оборудование для координации авиаударов и помощи военным формированиям ПДС – отрядам народной самообороны (ОНС)[39].

В 2012 г. ОНС представляли собой небольшую военную группировку из 3700 курдских бойцов. В ходе сирийской гражданской войны их численность увеличилась, и к концу 2015 г. это было ополчение, насчитывавшее примерно 45 000 активных бойцов[40]. Многие из бойцов прибыли из Турции, и этот факт высвечивает стирание границ между Сирией и Турцией, если посмотреть с точки зрения курдских активистов. В этом контексте стоит также отметить, что многие курды сражаются на стороне ИГ[41]. Необычным для Ближнего Востока является, однако, значительное присутствие женщин в рядах вооруженных отрядов ПДС. В составе 45-тысячных войск, воюющих против формирований ИГ, насчитывается 19 350 женщин, которые сформировали свои связанные с ОНС подразделения, известные как отряды женской самообороны[42]. Своей легитимностью и популярностью во всем мире силы ПДС/ОНС во многом обязаны образу молодой, эмансипированной женщины, сражающейся наряду с мужчинами против организации, чьи мировоззрение и практическая деятельность основаны на подавлении женщин, отрицании их полноценности в качестве человека.

Этот несколько идеализированный образ ПДС был запятнан докладами, опубликованными организациями «Международная амнистия» и «Хьюман Райтс Вотч» в 2015 г.[43] ПДС обвиняли в этнических чистках в Тель-

---

[37] Capelouta, S., ‘ISIS pushed back with help of US airstrikes in Kobani’, CNN.com, 17 Oct. 2014.

[38] Letsch, C. and Hawramy, F., ‘Kurdish forces take control of Syrian town of Kobani’, *The Guardian*, 26 Jan. 2015.

[39] İdiz, S., ‘US support of Syrian Kurds ruffles Turkey's feathers’, al-Monitor, 4 Aug. 2015.

[40] Barfi, B., ‘Kurds now our best ally against ISIS in Syria’, Washington Institute, 9 Oct. 2015.

[41] Ahmed, H., ‘Kurdish families paying ransoms to bring back sons who joined ISIS’, Rudaw, 16 Sep. 2015.

[42] Barfi (сноска 40).

[43] Human Rights Watch, *Under Kurdish Rule: Abuses Under PYD-run Enclaves of Syria* (Human Rights Watch: New York, 19 June 2014).

Абьяде после падения провинции[44]. Турецкое правительство неоднократно поднимало этот вопрос в связи с беспокойством по поводу бедственного положения туркоманов (тюркской этнической группы, живущей в основном на севере Ирака), которым оно предлагает защиту, а также по поводу арабов-суннитов[45]. Анкара утверждает, что ПДС пытается этнически зачистить ту территорию, которую она контролирует, а вовсе не создать систему демократического управления на основе широкого участия, в которой представлены все общины. В докладах также утверждалось о подавлении других курдских групп и нарушении их прав человека, а также высказывалось предупреждение против авторитарного и нетерпимого правления[46]. Несмотря на это негативное освещение, ПДС сохраняет свою популярность, потому что, по-видимому, предлагает более привлекательную, нежели альтернативы, систему управления, в том числе более равные гендерные отношения.

Так как успехи ПДС продолжались, процесс вербовки новых бойцов набирал обороты: в ряды ОНС влились 1500 солдат из формирования «Санадид», ополчения из арабов из племени шаммар, несколько сотен сирийских христиан из бригады «Ас-Сутуру» и 300 иностранных бойцов, в том числе из стран Запада[47]. В дополнение к своим бойцам, ОНС располагает военной разведкой, которая собирает сведения об ИГ, отрядом «спецназа», в задачи которого входят операции в тылу врага, и антитеррористическим подразделением; каждая из этих структур насчитывает сотни человек.

Сотрудничество или соперничество с сирийской оппозицией и Асадом?

В Сирии различные политические группировки и вооруженные боевики так и не смогли договориться о том, как лучше всего свергать режим президента Башара аль-Асада. Кроме того, после появления в качестве главной угрозы ИГ, свержение режима Асада осталось приоритетной целью только для Национальной коалиции сирийских революционных и оппозиционных сил, которая действует на земле в основном при поддержке Свободной сирийской армии (ССА). Ставки ОНС повысились отчасти вследствие новой фазы кризиса в Сирии. ССА не удалось добиться успехов в военных действиях против ИГ, и программа по военной подготовке и оснащению, разработанная США специально для ССА, застопорилась, когда первая группа, отправленная воевать, была захвачена группировкой «Джебхат ан-Нусра»[48]. После того как президент Обама признал провал программы, ОНС вышли на первое место в качестве надежной и мощной наземной силы антиигиловской коалиции в Сирии[49]. Когда противоборство ИГ стало еще более насущ-

---

[44] Amnesty International, ‘We Had Nowhere to Go’: Forced Displacement and Demolitions in Northern Syria *(Amnesty International: London, Oct. 2015)*.

[45] Kılıçarslan, I., ‘Rusya Etnik Temizlik Yapıyor’ [Россия проводит этнические чистки], Yeni Şafak, 8 Feb. 2016.

[46] Amnesty International (сноска 44).

[47] Barfi (сноска 40).

[48] Shaheen, K., ‘US-trained Syrian rebels killed and leaders captured by al-Qaida affiliate’, *The Guardian,* 31 July 2015.

[49] Shear, M., Cooper, H. and Schmitt, E., ‘Obama administration ends effort to train Syrians to combat ISIS’, *New York Times*, 9 Oct. 2015.

ной и жизненно важной задачей для Запада, особенно вследствие ноябрьских атак в Париже, отношения между ОНС и Западом значительно улучшились.

Сотрудничество между ОНС и ССА никогда не было легким делом. С начала гражданской войны в Сирии ССА отказалась соглашаться с устремлениями курдов на севере Сирии. Лидер ССА Рияд Асад заметил в июле 2012 г., что «ССА не оставит Камышлы в распоряжении какой-либо курдской фракции»[50].

С другой стороны, хотя деятельность ССА посвящена свержению Асада, ОНС в некоторых случаях сотрудничают с режимом. Например, контроль над Хасакой и Камышлы, частью кантона Джазира, был поделен между сирийскими военными и ОНС. Режим Асада продолжает производить служебные назначения и выплачивать зарплаты гражданским служащим, которые работают в провинциях под управлением ПДС. Однако между обеими сторонами время от времени также происходили столкновения в Хасаке, Камышлы и других районах.

Стоит отметить, что Курдский национальный совет (КНС), альянс 13 сирийских курдских партий, поддерживаемый КРГ, направил свои усилия в поддержку ССА, а не ОНС. На деле в июле 2012 г. по инициативе президента Барзани КНС и ПДС объединились под руководством Высшего курдского совета (ВКС). Однако ВКС жаловался, что ПДС не соблюла соглашение о разделении власти. ОНС были обвинены в отказе от разделения ответственности в сфере безопасности с бойцами КНС в большинстве городов и деревень на курдских территориях. Некоторые члены КНС также заявляют, что ПДС стала орудием режима Асада. В свою очередь, аффилированное с КНС ополчение сирийских курдов «пешмерга», подготовленное КРГ, не было допущено в Рожаву на севере Сирии, и отряды «пешмерга» КРГ, присоединившиеся к ОНС во время боев против ИГ в Кобани, после освобождения города вернулись на свои базы.

Отношения ПДС с режимом Асада отражают логику ее так называемой стратегии «третьего пути». Начиная с 2012 г. в качестве своих приоритетов ПДС определяла «обеспечение безопасности районов с курдским большинством, поддержание жизнедеятельности кантонов и достижение признания»[51]. С этой целью ПДС сотрудничала с разными группировками в разных районах и в разное время, не связывая себя ни с кем полноценными обязательствами. Другими словами, ПДС не приняла сторону ни сирийской оппозиции, ни режима Асада. Вместо этого она предпочитает эпизодическое сотрудничество с разными акторами, которые продвигают ее собственные приоритеты.

Вступление России в военные действия

Несмотря на отдельные столкновения с режимом Асада, для ПДС 2015 г. оказался поистине знаменательным, особенно после вступления России в во-

[50] Barfi (сноска 40).
[51] Yılmaz, A., ‘Üçüncü Yol’ [Третий путь], Birikim/Haftalık, 23 Oct. 2015.

енные действия на сирийском театре. Теперь уже ясно, что тактика «третьего пути» обеспечила ПДС неофициальные альянсы как с США, так и с Россией. С момента российского вмешательства в Сирии в сентябре 2015 г. ПДС сотрудничала по разным поводам как с Россией, так и с США. В этой связи после освобождения Тель-Абьяда на севере Сирии от ИГ в июле 2015 г., позволившего ПДС соединить два кантона Кобани и Джазира, организация обратила свои взоры и на зону Джераблуса, чтобы соединить кантоны Кобани и Африн. В конце декабря она вместе с арабскими силами даже продвинулась к западу от реки Евфрат (заступив за черту, которая прежде была для Турции «красной линией»), чтобы взять плотину Тишрин. В начале 2016 г. ПДС поставила себе цель – сделать территорию всех трех кантонов сопредельной.

С другой стороны, нет никаких сомнений в том, что исключение ПДС из очередного раунда Женевских мирных переговоров, который должен начаться в 2016 г., известного как Женева III, стало для партии большим разочарованием. Ее отсутствие за столом переговоров было прямым следствием возражений, высказываемых Турцией начиная с Женевы II. Хотя США проводят удобное разграничение между ПДС и РПК и в качестве террористической организации признают только последнюю, Турция настаивает на том, что обе организации – это одна и та же структура и западные партнеры должны считать ПДС и ОНС террористическими организациями. Это требование последовательно игнорируется администрацией Обамы, которая продолжает предпринимать значительные усилия в поддержку ПДС. Впрочем, российская линия представляется в данном контексте более инклюзивной, всеохватывающей и на шаг опережающей американскую. Россия заявила о том, что РПК не является террористической организацией, а ПДС открыла официальное представительство в Москве, которое будет функционировать как посольство администрации Рожавы[52].

Развитие событий ясно показало США, что при отказе от сотрудничества с ПДС они могут отправить сирийских курдов в руки России. С другой стороны, перед США стоит серьезная дилемма: как одновременно сотрудничать в Сирии с ПДС и Турцией. Турецкое правительство борется с РПК и ПДС, соответственно, в Турции и Сирии. Получается, что тот факт, что российско-турецкие отношения заметно ухудшились после того, как 24 ноября 2015 г. турецкие ВВС сбили российский самолет Су-24, и по-прежнему остаются напряженными, только укрепил позиции России[53].

По всей вероятности, автономные кантоны, возглавляемые ПДС и рассматриваемые в качестве образца для будущей децентрализованной системы федерального управления в Сирии, останутся в ее составе. Однако невозможно предсказать, удастся ли ПДС соединить все три кантона и построить курдское управление в полностью курдской зоне вдоль сирийско-турецкой границы. В этой связи первичным приоритетом для ПДС в 2016 г. будет не достижение ее конечных политических целей, а сохранение контроля над примерно 30 000 кв. км территории, которые она уже контролирует в Сирии, что на 186% больше по сравнению с 2014 г.

---

[52] Saeed, Y., ‘Russian ambassador in Turkey says PKK not a terrorist organization’, Rudaw, 19 Oct. 2015.

[53] BBC News, ‘Turkey shoots down Russian warplane on Syria border’, 24 Nov. 2015.

Турция

В конце 2015 г. надежды, связанные с 30-месячным соглашением Турции о прекращении огня и с тем, что казалось подлинным процессом решения курдской проблемы, быстро угасли. Юго-восточный регион страны, населенный преимущественно курдами, в настоящее время стал ареной беспощадной конфронтации между турецкими силами безопасности и аффилированными с РПК молодежными организациями в малых и крупных городах[54].

Города и целые окрестные местности осаждались в течение месяцев. Жертвами становились мирные жители: либо потому, что они попадали под перекрестный огонь, либо потому, что, как указывают некоторые сообщения, по ним умышленно велся огонь снайперов[55]. В нескольких провинциях молодежные банды, действуя в качестве правоохранителей самопровозглашенного правления РПК, копали рвы и возводили баррикады, чтобы заблокировать силам безопасности вход в свои районы. Ожесточенные сражения полностью нарушили обыденную жизнь в регионе – к ужасу и негодованию страдающего местного населения, направленного как против РПК, так и против правительства.

Нерегулярно вводился комендантский час, в некоторых случаях на месяцы с перерывами лишь на несколько дней. Результатом стало то, что от 100 000 до 200 000 граждан добровольно покинули свои дома и окрестные местности[56]. Тем, кто оказался в своих домах, как в ловушке, пришлось в течение нескольких дней или недель обходиться без еды, электричества и медикаментов. Сообщения средств массовой информации были редки, источники многих новостных сюжетов ненадежны, а многое из того, что передавалось по новостным каналам, отражало официальную точку зрения. Доступ в Интернет отсутствовал большую часть времени[57].

Турецкие силы безопасности проводили политику «выжженной земли», в известном смысле напомнив о своих методах 1990-х гг., подвергнутых сильной критике. Уровень разрушений был документально зафиксирован на фотографиях, публикуемых только после того, как военные действия в каком-либо конкретном месте заканчивались[58]. Однако в отличие от 1990-х гг. сражения шли в городских районах. Многие из числа новых боевиков, некоторые из которых едва достигли подросткового возраста, были выходцами из тех семей, которые либо были изгнаны, либо сбежали из своих деревень 20 лет назад, ища убежища в крупных городах региона.

---

[54] Cakan, S., ‘Curfew widened in southeast Turkey: clashes kill 23’, Reuters, 27 Jan. 2016.

[55] Human Rights Foundation of Turkey (Türkiye İnsan Hakları Vakfı), Fact Sheet on Declared Curfews on 11-25 December 2015 and Violations of Right to Life Against Civilians According to the Data of HRFT Documentation Center *(Türkiye İnsan Hakları Vakfı: Ankara, 26 Dec. 2015).*

[56] ‘Korkutan “Göç» Araştırması” [Пугающее исследование «миграции»], Milliyet, 11 Dec. 2015.

[57] ‘Cizre'de Kesilen telefon ve İnternet Hatları Açıldı' [Интернет и телефонные линии снова открыты в Гизре], IMC, 12 Sep. 2015.

[58] Tekin, R., ‘Cizre Ablukası Fotoğrafları' [Фотографии блокадного Гизре], IMC, 30 Dec. 2015.

Оптимизм декларации Долмабахче

28 февраля 2015 г. ситуация выглядела уже кардинально иной. В этот день во дворце Долмабахче несколько министров встретились с депутатами прокурдской Народно-демократической партии (НДП), аффилированной с РПК. Был запущен процесс мирного урегулирования в виде декларации Долмабахче, состоящего из десяти пунктов плана действий. Ее проект был подготовлен в ходе консультаций с находившимся в заключении лидером РПК Абдуллой Оджаланом, который во время переговоров встречался с депутатами НДП и офицерами турецкой разведки[59]. Итоговое заявление включало обязательство по разоружению РПК в случае, если будут соблюдены определенные условия.

И премьер-министр Турции, и президент Реджеп Тайип Эрдоган первоначально поддержали соглашение. Позже открылось, что даже постановка церемонии, рассадка и списки присутствующих были согласованы с президентом[60]. Во время «процесса урегулирования» 6-8 октября 2014 г. имели место насильственные волнения, поводом для которых стал комментарий Эрдогана, что Кобани, находящийся прямо через границу с Сирией, вот-вот будет взят формированиями ИГ[61]. Эти два дня потрясли страну до основания: в результате вспышки насилия погибло 45 человек, столько же было ранено, а также был нанесен серьезный материальный ущерб[62].

Ситуация с Кобани, возможно, станет важной поворотной точкой для турецкой внешней политики в отношении Сирии. Можно сказать, описанный выше подъем ПДС во многом обязан решению турецкого правительства отозвать войска поддержки от Кобани, когда ИГ атаковало город. Однако оно открыло границы для порядка 200 000 мигрантов, спасающихся от штурма, и даже оказало медицинскую помощь курдским бойцам из Кобани[63]. Данный стратегический просчет (когда не была оказана военная поддержка осажденному городу) привел к прямому вмешательству США и оказанию военно-воздушной поддержки ПДС. Также это стало началом растущей напряженности в отношениях между США и Турцией, вызванной их разными приоритетами и подходами к урегулированию сирийского конфликта.

Постфактум очевидно, что ситуация с Кобани способствовала подрыву доверия турецких курдов к правительству. Еще более важным является тот факт, что произошедшие беспорядки и всеобщая озабоченность судьбой Кобани со стороны турецких курдов продемонстрировали, что теперь у курдского политического движения появились твердо установившиеся транснациональные связи.

---

[59] ‘Kurdish peace call made amid row on Security bill’, *Hürriyet Daily News,* 28 Feb. 2015.

[60] Lıcalı, M., ‘Cemil’e Söyle Bana Meydan Okumasın’ [Скажите Джамилю, чтобы не бросал мне вызов], Cumhuriyet, 26 Jan. 2016.

[61] ‘Şu an Kobane düştü düşüyor’ [Кобани вот-вот падет], Cumhuriyet, 7 Oct. 2014.

[62] BBC Türkçe, ‘Kobane Protestolari: En az 19 Kifi Öldü’, [Протесты в Кобани: как минимум 19 погибших], 8 Oct. 2014.

[63] Ekinci, B., ‘Kobani Yaralılarına Türkiye’de Tedavi’ [Лечение раненых из Кобани в Турции], Al Jazeera, 12 Oct. 2014.

За неделю до принятия декларации Долмабахче турецкие войска перевезли гробницу Сулеймана Шаха, предка основателя Османской империи, из места, где она находилась в Сирии[64]. Земля, на которой находилась гробница, является суверенной турецкой территорией, и данная мера была обусловлена растущей угрозой нападения на нее и на охраняющих ее солдат боевиков ИГ. Конвой, перевозивший гробницу ночью на новое место на севере Сирии, ближе к турецкой границе, двигался по территории, контролируемой ПДС. По данным, позже сообщенным сирийскими курдами, между сторонами имела место значительная координация[65]. Это было истолковано как знак того, что Турция отступает от позиций в Кобани, которые она занимала лишь несколько месяцев ранее.

Оптимизм, вызванный соглашением Долмабахче, и позитивная реакция турецкого правительства были кратковременными. Первое возражение, высказанное президентом Эрдоганом, выражало озабоченность по поводу наблюдательного комитета, который, по замыслу, должен был следить за ходом выполнения соглашения[66]. Затем он заявил, что не рассматривает соглашение положительным образом, и что процесс его реализации фактически был приостановлен[67]. В период между первоначально одобрительной и затем ужесточившейся позициями президента председатель НДП выступил на закрытом собрании членов партии с самой короткой еженедельной речью, какая когда-либо фиксировалась в хронике парламента. Селахаттин Демирташ просто три раза повторил одно и то же предложение: «Мы не дадим тебе быть президентом»[68]. Это заявление было сделано для того, чтобы заверить настроенных против Эрдогана турок, что НДП не будет поддерживать Эрдогана и его действий. Однако оно привело Эрдогана в ярость и, возможно, стало той «соломинкой, что перебила хребет верблюду».

Референдум 2010 г. внес поправки в 26 статей Конституции Турции, что сделало Эрдогана первым напрямую избранным президентом Республики. Теперь президент Эрдоган захотел отменить парламентскую систему в Турции и установить президентскую, в которой меньше сдержек и противовесов[69]. Выборы, запланированные на июнь 2015 г., позволили бы возможность его бывшей Партии справедливости и развития (ПСР) самостоятельно изменить Конституцию в случае получения 330 мест или более. Для того чтобы это произошло, НДП не должна перейти 10-процентный порог на выборах. Во время кампании со стороны президента и его бывшей партии имели место напряженные усилия по дискредитации и очернению Де-

---

[64] Milliyet, ‘Süleyman Şah Operasyonunun Detayları’ [Подробности операции «Сулейман Шах»], 22 Feb. 2015.

[65] Şenyüz, S., ‘YPG: Şah Fırat Operasyonuna Destek Verdik’ [ОНС: мы поддержали операцию «Сулейман Шах»], Hürriyet, 23 Feb. 2015.

[66] ‘Erdoğan: İzleme Heyetine olumlu bakmıyorum’ [Эрдоган: Я не одобряю наблюдательный комитет], Agos, 20 Mar. 2015.

[67] ‘Erdoğan: Dolmabahçe’deki o kare yanlıştı’ [Эрдоган: картина в Долмабахче была неправильной], Sputnik, 27 May 2015.

[68] ‘Seni başkan yaptırmayacağız’ [Мы не дадим тебе быть президентом], Cumhuriyet, 17 Mar. 2015.

[69] Hacaloğlu, H. ‘Erdoğan başkanlık sisteminde israrcı’ [Эрдоган настаивает на получении расширенных президентских полномочий], VOA, 1 Jan. 2016.

мирташа, который проявил себя искушенным политиком, умеющим заручиться симпатиями более широких кругов турецких избирателей. Помимо этого, на отделения НДП было совершено более 100 нападений, а в городе Мерсин рядом с ее избирательным штабом была взорвана бомба[70]. Самый серьезный инцидент произошел в Диярбакыре, когда взрыв заложенной боевиком ИГ на площади бомбы во время проходившего митинга НДП унес жизни четырех человек и еще многих тяжело ранил[71].

Выборы 7 июня и 1 ноября

На деле главным победителем на выборах 7 июня стала НДП, поскольку она преодолела 10%-й порог. При этом Курдское национальное движение также пересекло порог национальной легитимности. Хотя относительно весомый процент голосов она и получила от более либерально настроенных этнических турок, главной причиной ее успеха оказалось массовое отступничество истовых курдов, долгое время являвшихся самыми верными сторонниками ПСР, от правящей партии. Однако для президента Эрдогана все это было лишь временной неудачей. Неспособность оппозиции выработать стратегию по формированию функционального правительства, решимость Эрдогана вывести страну на досрочные выборы и возвращение насилия привели к проведению внеочередных выборов 1 ноября и к полному аннулированию результатов выборов 7 июня (см. таблицу 2.3).

Сразу после вторых выборов правительство объявило о прекращении «процесса урегулирования»[72]. Это подготовило почву для возврата к насилию. Соглашение о прекращении огня, которое соблюдалось с марта 2013 г., делая возможным процесс урегулирования, сорвалось. В стране произошла эскалация инцидентов, связанных с терроризмом и принятием контртеррористических мер[73]. Предлогом для срыва режима прекращения огня было убийство РПК двух полицейских 22 июля[74]. Как говорили, это была месть за теракт в городе Суруч, унесшего жизни 34 активистов, которые готовились ехать в Кобани, чтобы доставить медикаменты и игрушки[75].

Подобные события, происходившие за последние два года, не вызывали жесткой реакции со стороны правительства или Вооруженных сил Турции. Разница, обнаружившаяся на этот раз, наводит на мысль, что власти, желавшие развязывания войны, просто ждали подходящего повода. Очевид-

---

[70] Tekeş, K., ‘Unutmamak ve hatırlamak için: HDP’ye saldırılar’ [Не забывать и вспоминать: атаки на Народно-демократическую партию (НДП)], Biamag, 16 May 2015.

[71] Balikçi, F., ‘HDP diyabakir mitinginde bomba' [Бомба на собрании НДП], Hurriyet, 6 July 2015.

[72] ‘Erdoğan çözüm sürecini buzdolabından çıkarıp gömdü: o iş birmiştir’ [Эрдоган похоронил «замороженный» процесс урегулирования: все кончено], Diken, 20 Jan. 2016.

[73] ‘Turkey: mounting security operation deaths: scores of civilians among hundreds killed in southeast’, Human Rights Watch, 22 Dec. 2015.

[74] ‘Şanlıurfa’da 2 polis şehit’ [Двое полицейских убиты в Шанлыурфа], Milliyet, 22 July 2015.

[75] ‘Suruç’ta katliam, 31 ölü 104 yaralı’ [Кровопролитие в Суруке: 31 погибший и 104 раненых], BBC Türkçe, 21 July 2015.

но, что РПК тоже использовала последние два года для наращивания своего военного потенциала и укрепления материально-технической базы и жаждала снова взяться за оружие[76].

Таблица 2.3. Результаты всеобщих выборов в Турции в 2015 г. (число поданных голосов, в миллионах чел., и доля в процентах)

	1 ноября 2015 г.		7 июня 2015 г.	
	Поданные голоса (млн)		Поданные голоса (млн)	
Избиратели	55,36		54,5	
Общее количество поданных голосов	48,52		47,2	
Действительные голоса	47,83		45,9	
	Поданные голоса (млн)	**Доля голосов (%)**	**Поданные голоса (млн)**	**Доля голосов (%)**
ПСР	23,66	*49,5*	18,7	*40,9*
РНП	12,10	*25,3*	11,4	*25,0*
ПНД	5,69	*11,9*	7,5	*16,3*
ДПН/ПМД	5,14	*10,8*	6,0	*13,1*
Другие	1,22	*2,5*	2,1	*4,7*

ПСР = Партия справедливости и развития; РНП = Республиканская народная партия; ПНД = Партия националистического движения; ДПН/ПМД = Демократическая партия народов/Партия мира и демократии.

Источник: November 2015 Barometer, Political and Social Survey Series, Analysis of the Results of the 1 November Election and the Electorate, KONDA, 23 Dec. 2015, <http://www.konda.com.tr/en/raporlar/KONDA_Nov1BallotandElectorateAnalysisReport.pdf>.

В тот же день, когда произошло убийство двух полицейских, силы ИГ обстреляли турецких солдат на границе. Всего через два дня после подписания соглашения с США, позволявшего использовать базу Инджирлик для ведения операций против ИГ, турецкие ВВС нанесли символические удары по позициям ИГ, а потом начали атаковать базы РПК в горах Кандиль[77].

К концу года боевые действия, захлестнувшие несколько провинций, в особенности центральный городской округ Сур в крупнейшем курдском городе региона Диярбакыре, унесли жизни свыше 150 полицейских и военнослужащих и более 1000 курдских боевиков[78]. Потери среди гражданского населения также были значительны. РПК не прекратила провозглашать свое правление во многих округах, и масштаб и степень применяемого ею наси-

[76] ‘AKP’li Numan Kurtulmuş’tan itiraf: pkk uzun süre yığınak yaptı’ [Член Партии справедливости и развития (ПСР) Нуман Куртулмут признался: Рабочая партия Курдистана (РПК) запаслась надолго], AktifHaber, 28 Aug. 2015.

[77] ‘Turkey's air force hits IS and PKK in Syria and Iraq’, BBC News, 26 July 2015.

[78] IHD Diyarbakır, *Sur Olayları İnceleme Raporu* [Отчет о расследовании по ситуации в Суре] İnsan Hakları Derneği [Ассоциация по правам человека] Diyarbakır, 6 Sep. 2015.

лия повышался[79]. В свою очередь, власти Турции объявили комендантский час в большем числе районов[80].

Город Джизре, где бойцы РПК контролировали два района, девять дней был полностью изолирован от остального мира. Все коммуникации с внешним миром были отрезаны. В него не пускали даже депутатов и министров переходного правительства в период между двумя выборами, представляющих НДП. В западных частях страны банды нападали на отдельных курдов и представителей курдского бизнеса, в Анкаре подожгли штаб-квартиру НДП и около 400 местных партийных офисов[81].

Жесткая линия турецкого правительства в отношении РПК и его решение фактически похоронить процесс урегулирования могут быть отнесены прежде всего к внутренним озабоченностям. По сути, именно успех НДП на выборах 7 июня стал связующей нитью, объединившей политику правительства и насильственные действия РПК. Повторное разжигание войны и тревожащий рост случаев насилия породили атмосферу страха и потребность в защите у всего населения. Митинг за мир в Анкаре стал местом совершения самого большого теракта в истории страны, при котором погибло свыше 100 человек и еще многие получили серьезные ранения[82]. Турецкое правительство предположило, что это была гибридная операция РПК и ИГ, даже притом что в этот момент эти две организации были по разные стороны конфликта в Сирии. Кроме того, большинство жертв теракта были либо курдами, либо сочувствовавшими им лицами. Виновные позже были опознаны как боевики ИГ, находившиеся в контрольном списке турецких сил безопасности[83].

Решимость РПК продолжать устанавливать свое правление в провинциях, равно как и ее решение усиливать противодействие и отвечать на жесткие меры правительства, еще больше усугубили кризис. Ее нападения на турецкие силы безопасности вызвали ропот недовольства по всей стране, в том числе и среди некоторых курдов, и породили сильную ответную реакцию против НДП. Казалось даже, что возобновляя и расширяя военные действия против сил безопасности, РПК стремилась положить конец политическому пути к решению курдской проблемы. Реакция ее руководства на успех НДП выдало ее возмущение по поводу усиления позиций «парламентского пути» и подлинной популярности Демирташа[84].

ПСР победила на внеочередных выборах 1 ноября подавляющим большинством голосов. Сразу после выборов она вернулась к старой риторике в отношении курдской проблемы. Конфликтность в отношении ПДС в

---

[79] Toksobay, E., ‘Turkey’s Kurds call for self-rule amid violence in southeast’, Reuters, 27 Dec. 2015.

[80] Cakan, S., ‘Clashes in Southeast Turkey kill seven, new curfews declared’, Reuters, 14 Dec. 2015.

[81] ‘HDP “saldırı bilançosu” çıkardı: 78 sivil öldü’ [НДП заявила о смерти 78 гражданских лиц], Cumhuriyet, 28 Aug. 2015.

[82] Blend, B., ‘Turkey bomb: almost 100 dead after attack in Ankara’, BBC News, 11 Oct. 2015.

[83] ‘Turkey terror attack: mourning after scores killed in Ankara blasts’, *The Guardian*, 11 Oct. 2015.

[84] Mert, N., ‘The Kurdish saga’, Hürriyet Daily News, 7 Sep. 2015.

Сирии стала неотъемлемой частью новой позиции. Борьба с РПК будет продолжаться неустанно, а НДП не будет рассматриваться в качестве легитимного партнера в переговорах по решению курдской проблемы. Вместо этого отныне в качестве полноценных собеседников будут выбраны другие курдские партнеры, кроме НДП и ее аффилированных структур.

Таким образом, политическое решение курдской проблемы было похоронено двумя основными протагонистами: президентом Эрдоганом и РПК. Турция и турецкие курды снова оказались в тупике 1990-х годов. Если говорить о международных отношениях, растущая роль ПДС и РПК в борьбе против ИГ, сделавшая их наиболее надежным союзником США на земле, породила большую напряженность в турецко-американских отношениях.

Выводы

Несмотря на то, что события в Турции, которая заблокировала политический путь решения курдской проблемы, развивались не лучшим образом, 2015 г. стал хорошим годом для политических устремлений курдов. В Ираке и Сирии курдские силы одержали безоговорочные победы над ИГ, повысив тем самым свою легитимность на Западе, что дало им возможность расширить контролируемые ими районы. В Сирии ПДС приблизилась к достижению практически невозможного, объединяя восточные и западные кантоны на сопредельной территории под своим контролем. Однако возможность сберечь выигрыши прошлого года не является чем-то уже предрешенным, если режим Асада останется на месте и ему будет позволено утвердить свою власть в большей части страны.

Военные победы курдов идут вразрез с интересами двух региональных держав. В Ираке во внутренние дела курдов активно вмешалось иранское правительство, что привнесло дополнительный элемент нестабильности во все более нестабильную политику КРГ. В Сирии Турция едва не объявила ПДС своим заклятым врагом и попыталась заблокировать подъем организации, но пока не добилась в этом успеха. Некогда рассматриваемый турецким правительством вариант выступить в качестве куратора ПДС был расстроен активизацией военной конфронтации с РПК на юго-востоке Турции. Это возобновление политического насилия отражало не интересы турецких курдов, а интересы РПК как организации. Для турецкого правительства подъем националистического дискурса и неослабное военное давление являются отчасти элементом политических расчетов, связанных со стремлением перейти к президентской системе с расширенными исполнительными полномочиями.

Как это ни парадоксально, военные победы курдских партий привели к ослаблению их связей с некоторыми слоями их избирателей. Не меньше, чем военными победами, год был отмечен войной и экономическими невзгодами. Пока неясно, какой политический финал ждет курдов в Турции и останется ли место для устремлений сирийских и иракских курдов строить собственную политическую судьбу после ИГ.

V. ДИНАМИКА ОТНОШЕНИЙ ИРАНА С ДРУГИМИ ГОСУДАРСТВАМИ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ

Рузбех ПАРСИ

Введение: Иран и ядерная сделка

Во многих смыслах 2015 г. был для Ирана знаменательным. Главным событием стало подписание 14 июля 2015 г. Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) – соглашения, регулирующего развитие иранской ядерной программы, – в обмен на снятие санкций[1]. План был подписан Ираном, Группой «5+1» (пять постоянных членов Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, то есть Китай, Франция, Россия, Великобритания и США, плюс Германия) и Европейским союзом[2].

Подписание СВПД было одним из нескольких связанных с Ираном событий, результаты которых стали проявляться в 2015 г. Самым важным политическим вопросом в этом плане был раскол элит, который окончательно стал заметен после президентских выборов 2009 г.; переизбрание президента Махмуда Ахмадинежада носило спорный характер и привело к бурным протестам, которые были подавлены насильственным путем. Хотя события 2009 г. не получили своего полного разрешения, некоторые аспекты утратили свое злободневное значение в свете избрания в июне 2013 г. президента Хасана Роухани, являющегося центристом. Альянс реформистки ориентированных политических сил, выдвигавший на президентских выборах в 2009 г. двух кандидатов, оба из которых оставались под домашним арестом, в 2013 г. поддержал Роухани и помог ему прийти к победе. Этот альянс стал возможен потому, что центральным аспектом предвыборной платформы Роухани было именно преодоление разрыва между обществом и государством, а также между Ираном и крупнейшими международными акторами, которые все больше и больше стремились изолировать Иран из-за его ядерной программы.

До своего избрания президент Роухани обещал покончить с санкциями, душащими иранскую экономику и провести десекьюритизацию внутренней политики. Его самым важным на настоящий момент достижением является подписание СВПД, который строго регламентирует иранскую ядерную программу в обмен на постепенное снятие международных санкций. Во внутриполитическом отношении СВПД стал для Роухани большой победой. В данном разделе обсуждаются внутригосударственная динамика в свете подписания СВПД и снятия санкций с Ирана, а также варианты развития си-

---

[1] Текст «Совместного всеобъемлющего плана действий» (СВПД) находится на сайте Государственного департамента США, см.: <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>. О ядерной сделке Ирана см.: гл. 17 разд. I настоящего издания; о режиме санкций в отношении Ирана см.: гл. 3 настоящего издания.

[2] 6 сторон Группы P5+1 известны также как группа E3+3: Франция, Германия и Великобритания плюс Китай, Россия и США.

туации в регионе. В качестве центрального звена региональной динамики рассматриваются отношения Ирана с его соседями в контексте сирийского конфликта, политики Саудовской Аравии и деятельности Исламского государства (ИГ).

С точки зрения международных отношений ключевым аспектом СВПД является то, что он ограничивает ядерное обогащение и использование ядерных технологий в Иране. Однако с внутригосударственной точки зрения гораздо более важной частью сделки является снятие санкций, задействованных против страны. Это будет сделано в несколько этапов, причем важнейшим является отмена санкций ООН и Европейского союза (ЕС), которые наряду с другими мерами действенно отрезали Иран от международной банковской системы. В январе 2016 г. эти санкции были сняты.

Важно помнить, однако, что Иран находился под некоторыми санкциями еще со времен кризиса с американскими заложниками в 1979–1981 гг. Американское обоснование санкций за многие годы разрослось и стало включать озабоченности, касающиеся нарушений прав человека, терроризма и иранской программы развития ракетных технологий. Притом, что данные санкции загнали в тупик ведение бизнеса в Иране, в какой-то степени они ограничивались прежде всего американскими деловыми кругами и организациями. Кроме планируемого эффекта экономической и политической изоляции Ирана (впрочем, эта изоляция не имела полного успеха), их следствием также стало прерывание всяческих отношений США с Ираном.

После того как в 2005 г. начался ядерный кризис, санкции в отношении Ирана были значительно усилены. В этот момент не только США, но и ООН с ЕС ввели санкции в отношении Ирана. Ключевым вопросом являлось, нарушил ли Иран свои обязательства в соответствии с Соглашением о гарантиях с Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ), подписанным во исполнение Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) от 1968 г., и свои обязательства, вытекающие из различных резолюций СБ ООН относительно иранской ядерной программы[3]. Передача этого вопроса на рассмотрение Совета Безопасности в 2006 г. превратила его в высокую политику и помогла повысить уступчивость стран вне ЕС и США, потому что новый санкционный режим согласно Резолюции 1737 Совета Безопасности ООН был официально одобрен ООН. Прямое давление США с целью штрафовать организации, торгующие с Ираном, имело в этом отношении переломное значение.

Самыми жесткими санкциями в отношении Ирана были не технические санкции, связанные с нераспространением, а экономические санкции ЕС и США, нацеленные на подрыв экономики Ирана. То, что они были настолько действенны, было связано с участием в данном процессе ЕС, который в начале 2000-х годов стал крупнейшим торговым партнером Ирана. По состоянию на июль 2012 г. ЕС перестал покупать иранскую нефть и серьезно затруднил доступ Ирана к международной банковской системе, исклю-

[3] О конференции 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО см.: гл. 17 разд. II настоящего издания. Краткое содержание и другие детали по ДНЯО см.: база данных СИПРИ «Контроль над вооружениями и соглашения по разоружению» на сайте <http://www.sipri.org/databases>.

чив его из глобальной системы SWIFT[4]. Обе эти меры были существенным ударом по уже «хромающей» экономике, к тому же они поставили Иран в трудное политическое положение[5].

Притом что у этого единоборства между США, ЕС и Ираном были структурные причины (например, несовместимые представления и «красные линии», связанные с нераспространением), популистское президентство Махмуда Ахмадинежада (2005–2013 гг.) также сильно поспособствовало срыву отношений с ЕС и тому, что иранская экономика оказалась в состоянии штопора. В первую очередь здесь интересен тот факт, что Ахмадинежад превратил ядерный вопрос в вопрос национальной идентичности и один из главных столпов своей весьма конфронтационной внешней политики с Западом. Это двойное наследие надолго пережило тот момент, когда политическая удача Ахмадинежада сошла на нет.

Тот факт, что Иран более 35 лет находился под различными санкциями, дал начало двойному процессу санкционной усталости и санкционного насыщения. Усталость означает, что воздействие санкций – политическое сигнализирование и экономическое наказание – со временем теряет силу[6]. Страна под санкциями находит других деловых партнеров и иные способы ведения бизнеса[7]. Насыщение означает, что у тех, кто накладывает санкции, «заканчиваются» цели, в отношении которых имеет смысл проводить санкционную политику. Хотя экономика и общество Ирана пострадали от санкций, ядерная программа страны не была остановлена, а ее настойчивое утверждение своего права на осуществление обогащения урана на иранской земле не утратило своей силы. Администрация президента США Барака Обамы осознала, что заставить Иран прекратить деятельность по обогащению урана невозможно, и что военное нападение в лучшем случае нанесло бы программе ущерб, но не уничтожило бы ее. В то же время, несмотря на санкции, Иран продолжал строить и вводить в эксплуатацию центрифуги, что, по сути, является его козырем для будущих переговоров. Интенсификация переговоров с Группой «5+1» произошла как раз в контексте этих факторов и перемен во внутриполитической ситуации в Иране.

---

[4] Общество всемирных межбанковских финансовых каналов связи является юридическим лицом, зарегистрированным в Бельгии: <https://www.swift.com>

[5] Parsi, R., *Stereomoronophonic: Iran and the West, Providing Top Quality Surround Sound For a Dialogue of the Deaf* (European Union Institute for Strategic Studies: Paris, June 2012); and Esfandiary, D., ‘Assessing the European Union's sanctions policy: Iran as a case study’, EU Non-Proliferation Consortium, Non-Proliferation Paper no. 34, Dec. 2013.

[6] Khajehpour, B., Marashi, R. and Parsi, T., ‘The trouble with sanctions’, *Cairo Review of Global Affairs,* no. 10 (Summer 2013). Некоторыми кругами в ЕС проталкивается иная картина, с акцентом на более относительном определении эффективности санкций: Giumelli, F., ‘How EU sanctions work: a new narrative’, *Chaillot Paper* no. 129 (European Union Institute for Strategic Studies, EU ISS: Paris, May 2013); и Dreyer, I. and Luengo-Cabrera, J. (eds), *On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools* (EU ISS: Paris, Sep. 2015).

[7] Fayazmanesh, S., *The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment* (Routledge: Abingdon, 2008), особенно главы 3 и 5; и Habibi, N., ‘The Iranian economy in the shadow of sanctions’, eds P. Alizadeh and H. Hakimian, *Iran and the Global Economy: Petro Populism, Islam and Economic Sanctions* (Routledge: Abingdon, 2014).

Таким образом, ожидалось, что президентство Роухани будет характеризоваться острой потребностью в установлении нового внутри- и внешнеполитического курса. То, что системное понимание необходимости этого процесса имело место, ясно из того факта, что еще в конце 2012 г. с позволения Верховного лидера Ирана Али Хаменеи был открыт неофициальный канал связи с администрацией Обамы через Оман[8]. Это, а также умелая внешнеполитическая команда нового президента, в августе 2013 г. вступившего в должность, сделало возможным быстрое реанимирование замерших переговоров по ядерной проблеме, результатом чего в ноябре 2013 г. стал Совместный план действий. Благодаря этому был запущен процесс, плоды которого полностью проявились в июле 2015 г., когда был заключен СВПД – соглашение, конкретизирующее процедуры проверки соблюдения Ираном обязательств по ДНЯО и оговаривающего отмену всех связанных с ядерной областью санкций, введенных ООН, ЕС и США, именно в обозначенной очередности.

Корпус стражей исламской революции (КСИР), в операционном ведении которого находится ядерная программа, является важным действующим лицом в иранской политической и экономической жизни. В этой связи для переговоров по ядерному вопросу и заключения соглашения жизненно важное значение имело согласие с его стороны. Отношение со стороны КСИР к сделке временами носило достаточно неопределенный характер, но в конечном итоге он выступил в защиту решения политической элиты о заключении соглашения. Претензии КСИР по поводу ряда деталей поступили позже, являясь сигналом некоторой неоднозначности касательно обязательств Ирана по выполнению соглашения. В конце 2015 г. стало ясно, что КСИР не представлял серьезной угрозы для переговоров или для реализации СВПД[9].

Решение ядерной проблемы имело важное значение для снятия оков с иранской экономики, что для президента Роухани является самым важным вопросом внутренней политики. Это также наиболее чувствительная тема, так как оживление экономики подразумевает проведение болезненных реформ, которые скажутся как на всех слоях населения, так и на политической элите. Для среднего иранского гражданина в число экономических проблем входят высокий уровень безработицы, отсутствие экономического роста и обеспокоенность, связанная с нарастающими последствиями мер жесткой экономии, введенных администрацией Роухани с целью сократить безудержную инфляцию и сбалансировать бюджет. Элита сталкивается с ситуацией, когда экономика открывается для внешней конкуренции и реформирования запущенного и коррумпированного банковского сектора, служившего ширмой для крупномасштабного отмывания денег. Структурные дефекты иранского банковского сектора и незамеченные «дыры» поспособствовали появлению схем хищения и облегчили контрабанду на миллиарды долларов[10].

---

[8] Rozen, L., ‘Three days in March: new details on how US, Iran opened direct talks’, al-Monitor, 8 Jan. 2014.

[9] Fars News Agency, [Командир Джафари: дети революции отстаивали права нации в дипломатической битве], 7 Apr. 2015 (на фарси).

[10] IRNA, [Контрабандные товары и валюта на 20 млрд долл.], 11 Jan. 2015 (на фарси).

Региональные вопросы и внешняя политика Ирана

Иран часто воспринимается как революционное государство, в любой момент готовое сеять беспорядки и смуту среди своих соседей. Хотя он и являлся в прошлом подрывной силой, эта характеристика была особенно верной лишь в 1980-х годах, во время «горячей фазы» революции. За последние 20 лет Иран во многих отношениях эволюционировал в державу, придерживающуюся статус-кво и пытающуюся сохранить отношения и удержать собственную роль в регионе. Влияние, которое в настоящее время имеет Иран в региональных делах, проистекает из отсутствия стабильности у его соседей, а не из какой-то хитроумной схемы по доминированию в регионе. Как и большинство государств, Иран обычно демонстрирует в большей степени реактивное, нежели проактивное поведение, а значит, его позиция в данный момент основывается не на результате глубокого стратегического мышления, а на его умении извлекать максимум из тактических преимуществ. Единственное стратегическое преимущество, которым обладает Иран, независимо от того, кто находится у власти, – это его геополитический вес и преемственность, которые придают ему определенную стабильность, равно как и некую «геополитическую инертность». Ниже обсуждаются некоторые из наиболее значимых отношений Ирана с соседями по региону – Турцией, Сирией, Ираком, Саудовской Аравией, Йеменом и Афганистаном.

Турция

Отношения между Ираном и Турцией часто характеризуются как сотрудничество и соперничество одновременно. Стабильность этих отношений наглядно демонстрирует сирийский кризис, где Иран и Турция, решительно поддерживая разные стороны, сохраняли теплые отношения. Существуют исторически сложившиеся причины, почему соперничество между двумя странами держится в узде, но есть также и более недавние прагматические причины, почему, несмотря на вспышки политических разногласий, связь между ними не была разорвана. В 2010 г., в разгар кризиса вокруг ядерной программы Ирана, Турция и Бразилия предпринимали попытки стать посредниками по его урегулированию[11]. Это, а также взаимовыгодные торговые отношения, сцементировало если не близкие, то уже дружественные отношения. Иран нуждался в расширении продаж энергоносителей и импорта товаров со странами, не входящими в ЕС, а растущей экономике Турции настоятельно требовалась энергия[12]. Товарооборот между двумя странами увеличился с 10,6 млрд долл. в 2010 г. до 13,7 млрд долл. в 2014 г. В 2011 г. 30% всего турецкого импорта энергоносителей шло из Ирана. В свою очередь, Иран импортировал товаров на рекордную сумму 6,5 млрд

[11] Barrionuevo, A. and Arsu, S., ‘Brazil and Turkey near nuclear deal with Iran’, New York Times, 16 May 2010.

[12] Подробную предысторию энергетического обмена см. в: Shokri Kalehsar, O., ‘Energy factor in Iran-Turkey relations’, *Energy & Environment*, vol. 26, no. 5 (Sep. 2015), pp. 777–788.

долл. золотом, что для Ирана было обходным способом вернуть застрявшие за границей из-за банковских санкций деньги[13].

Война, идущая в Сирии, стала причиной политических трений между двумя странами, и Турция в отношении Йемена и других вопросов в какой-то степени встала на позицию Саудовской Аравии, а не Ирана[14]. Тем не менее, маловероятно, что это повредит их общим отношениям, учитывая, что помимо торговли у них есть много совместных забот по другим вопросам, не в последнюю очередь по курдской проблеме и ситуации в Ираке[15].

Сирия

Участие Ирана в наземных операциях в сирийской войне было предметом многих споров и домыслов. Оценки разнились относительно денежных сумм и объема товаров, поставляемых Ираном в поддержку сирийского правительства, но ясно, что ежегодно все это составляет несколько миллиардов долларов США[16]. Помимо предоставления оружия и денег Иран посылает советников и войска для борьбы с многими противниками режима сирийского президента Башара аль-Асада, что уже стало ясно и все более признается. Ливанская «Хезболла» также присоединилась к усилиям обезопасить сухопутный маршрут между Дамаском и Ливаном и в различных частях страны отбросила сирийских мятежников.

Поддержка Ираном Асада имеет несколько измерений. Во-первых, Сирия остается старейшим союзником Ирана. Несмотря на взлеты и падения, ни одна из сторон не разрывала отношений на протяжении минувших 30 лет. Во-вторых, Сирия обеспечивает Ирану сухопутный маршрут в Ливан, а значит, и к «Хезболле», еще одному из главных союзников Ирана в арабском мире. До падения президента Ирака Саддама Хусейна в 2003 г. Сирия и «Хезболла» были единственными, с чьей помощью Иран имел «геостратегическую глубину в арабском мире и сдерживающую силу в отношении Израиля»[17]. В-третьих, свержение Асада рассматривалось бы в Иране как трамплин для нового взятия страны в кольцо, на этот раз под эгидой саудовских ваххабитов, а не по указанию США[18].

---

[13] Baskan, B., ‘Making sense of Turkey’s foreign policy: clashing identities and interests’, *Muslim World*, vol. 106, no. 1 (Jan. 2016), pp. 143–44; и Habibi, N., *Turkey and Iran: Growing Economic Relations Despite Western Sanctions*, Middle East Brief, no. 62 (Crown Centre for Middle East Studies: Waltham, MA, May 2012), p. 4.

[14] Stein, A., ‘Turkey’s Yemen dilemma’, *Foreign Affairs*, 7 Apr. 2015.

[15] Изложение критического взгляда на стабильность отношений см. в: Aras, B. and Yorulmazlar, E., ‘Turkey and Iran after the Arab Spring: finding a middle ground’, *Middle East Policy*, vol. 21, no. 4 (Winter 2014).

[16] Blanford, N., ‘Why Iran is standing by its weakened, and expensive, ally Syria’, *Christian Science Monitor*, 27 Apr. 2015.

[17] Marashi, R., ‘Iran's not-so-radical endgame in Syria’, *Cairo Review*, 13 Nov. 2015.

[18] Первые оценки см. в: Milani, M. M., *Iran’s Transformation from Revolutionary to Status Quo Power in the Persian Gulf* (Woodrow Wilson Center: Washington, DC, 2004).

Иран более заинтересован в позициях Сирии в масштабах более крупной геополитической игры, нежели в судьбе Асада и его правящей клики. Что Иран явно не станет одобрять и поддерживать, так это сирийское государство, идеологически и политически враждебное Ирану и контролируемое салафитами или группировками, союзничающими с Саудовской Аравией. Подобный расклад серьезно подорвал бы способность Ирана снабжать «Хезболлу» оружием и техникой и фактически институализировал бы тот вид джихадистского мятежа, который в настоящее время осуществляет ИГ посредством своего контроля в западном Ираке/восточной Сирии. Короче говоря, иранское правительство хотело бы сохранить «глубинное государство», построенное Хафезом аль-Асадом, вне зависимости от того, останется ли его сын во главе или нет, так как это гарантировало бы непрерывность стратегического альянса между двумя странами[19].

Число членов КСИР, официально признанных погибшими в Сирии, выросло, а также увеличилось количество доказательств, что Иран сейчас вербует и стягивает на эту войну «добровольцев» со всего региона, особенно афганских беженцев, нелегально проживающих в Иране, которых решительно побуждают или даже принуждают сражаться в Сирии[20]. Сирийский конфликт превратился в войну на истощение на различных фронтах. Сирийская армия и ее вспомогательные войска слишком растянуты на передовой, и в этой ситуации Иран, по сути, прибег к той же тактике, которая применялась в наиболее критические моменты его долгой и кровавой войны против Ирака при Саддаме Хусейне, выводя как можно больше живой силы, чтобы замедлить действия врага и истощить его силы.

Много оценок, высказанных по поводу сирийской войны, ставят вопрос о том, будет ли Сирия по-прежнему существовать как территориально целостное государство[21]. Международная система будет по-прежнему настаивать на существовании суверенной Сирийской Арабской Республики, но является ли это чем-то большим, чем юридическим фиговым листком, маскирующим неудобную политическую действительность, еще только предстоит увидеть. Если в результате переговоров не будет найдено решение, главные противоборствующие стороны, вероятно, усилят свою хватку на подконтрольных им и управляемых ими территориях. Тогда Башар Асад будет президентом номинальной Сирии, опирающейся на поддержку России и Ирана. Для Ирана это вряд ли является идеальным решением, но все же оно предпочтительней, чем отказ от значимого союзника в арабском мире, который в свою очередь позволяет иранским деньгам и вооружениям доходить до «Хезболлы» в Ливане.

---

[18] O'Neil, P. H., ‘The deep state: an emerging concept in comparative politics' Social Science Research Network (Jan. 2015). Hafez al-Assad is Bashar al-Assad's father and was the president of Syria from 1971 until his death in 2000.

[19] O'Neil, P. H., ‘The deep state: an emerging concept in comparative politics’, Social Science Research Network (Jan. 2015). Хафез аль-Асад – это отец Башара Асада, он был президентом Сирии с 1971 г. до своей кончины в 2000 г.

[20] Human Rights Watch, ‘Iran sending thousands of Afghans to fight in Syria: refugees, migrants report deportation threats’, 29 Jan. 2016.

[21] О войне в Сирии см.: гл. 4 разд. II настоящего издания.

Для Ирана внутриполитические последствия участия в войне в Сирии изменялись по мере развития конфликта. Вначале среди политически активных слоев общества он рассматривался прежде всего в рамках «арабской весны» и считался аналогом устремлений «зеленого движения», возникшего по итогам спорных президентских выборов в Иране в 2009 г. В этом русле он привлек симпатии среди реформаторов, тогда как влиятельные круги в службах безопасности и приверженцы жесткого курса среди политиков предложили Асаду полную поддержку[22]. Высшее руководство служб безопасности Ирана и официальная риторика трактовали «арабскую весну» избирательно, как это было и в Саудовской Аравии, но с предпочтениями противоположного плана. В случаях, как с Египтом, где свержение Хосни Мубарака могло бы предвещать улучшение отношений, «арабская весна» Ираном приветствовалась. Напротив, когда, как в Сирии, старый режим является союзником, восстание изображается как заговор, разжигаемый внешними силами. По мере ухудшения конфликта и раздробления сирийской оппозиции, когда она становилась все более радикальной и религиозно окрашенной, реформаторское крыло иранской политической элиты, а также общественное мнение качнулись в другую сторону. Восхождение и поведение ИГ продемонстрировали «подводные камни» и опасности вооруженного мятежа в сложном политическом окружении[23].

Ирак

С момента возглавляемого США вторжения в Ирак в 2003 г. Иран медленно, но довольно устойчиво развивает тесные отношения с Ираком. В Иране видели в этом стратегическую необходимость по нескольким причинам. Во-первых, Ирак – это единственная страна, вторгавшаяся в Иран после 1945 г., и единственная соседняя страна с подобным потенциалом. Помимо этих относящихся к безопасности причин в Ираке, как и в Иране, большинство населения составляют шииты, которые сейчас являются доминирующей силой в государстве.

В присутствии американских войск в Ираке Иран видел угрозу безопасности и время от времени поощрял своих союзников из шиитских ополчений нападать на эти войска, обучая их и снабжая оружием[24]. Тем не менее Иран не хотел, чтобы Ирак рухнул и стал источником нестабильности под боком у Ирана. В конце концов, Иран «разыграл карту» Ирака эффективнее, чем США, и теперь является влиятельной силой в иракской политике. Одна-

---

[22] Kalame website, [Письмо более 200 членов Медицинской ассоциации Ирана Башару аль-Асаду: Использование танков и артиллерии против беззащитных людей является позором для власть предержащих и несмываемым пятном на их репутации], 25 Sep. 2011 (на арабском).

[23] Pargoo, M., ‘Why did Iran’s Reformists shift on support for Syria?’, al-Monitor, 4 June 2015; and Mohseni, E., Gallagher, N. and Ramsay, C., *Iranian Attitudes in Advance of the Parliamentary Elections: Economics, Politics and Foreign Affairs* (Center for International and Security Studies, Baltimore, Md, Jan. 2016), pp. 25-27.

[24] Gordon, M., ‘Deadliest bomb in Iraq is made by Iran, US says’, *New York Times,* 10 Feb. 2007.

ко это не означает, что иракская политика контролируется Ираном. Также это не делает иранский политический и военный истеблишмент проницательным судьей в делах Ирака[25].

Иранский политический и военный истеблишмент и общественность особенно беспокоятся из-за распространения ИГ[26]. Захват силами ИГ без каких-либо серьезных боев Мосула и затем через год города Рамади показал, на что способна группировка, а также что Ирак слаб в военном и политическом отношении. Для иракского и иранского правительств это стало неожиданностью, после которой оба развили лихорадочную деятельность во избежание дальнейших территориальных потерь в Ираке. В августе 2014 г. Иран начал переброску вооружений курдским формированиям и активизировал свою поддержку шиитских ополчений, повышая их потенциал и скоординированность и напрямую привлекая КСИР[27]. В 2015 г. Иран инициировал создание новой военной организации «Сарайя аль-хорасани» для противодействия ИГ[28]. Подобным же образом – как прямая параллель с иранскими силами сопротивления «Басидж» – и у Ирака теперь есть организация «Басидж»[29]. Санкционированная, по некоторым сообщениям, аятоллой Али Систани, представляющего высшую шиитскую власть в стране, иракская организация «Басидж» должна, как предполагается, в краткосрочной перспективе обеспечить безопасность от ИГ, а в долгосрочной перспективе стать идеологически благонадежной проиранской шиитской институцией[30].

Сколько иранское правительство ни пыталось оказывать поддержку премьер-министру Ирака Нури аль-Малики, в конце концов Иран осознал, что аль-Малики, отстранив от себя слишком много политических сил, сделал дальнейшую такую поддержку невозможной. Его преемник Хайдер аль-Абади сохраняет тесные отношения с Ираном, но проявляет больше осторожности в отношении того, чтобы позволить ополченцам заполнить операционный вакуум, образовавшийся из-за слабости иракской армии. аль-Абади также попытался привлечь другие региональные силы, чтобы уравновесить влияние Ирана[31]. Хотя, возможно, это и поможет приглушить ост-

---

[25] Shabani, M. A., ‘The impending Shiite leadership crisis Baghdad doesn’t see coming’, al-Monitor, 26 Aug. 201.

[26] Отклики и мнения высокопоставленных иранских чиновников в связи с успехами ИГ см.: [Почему мы должны воспринимать серьезно предупреждение Касема Сулеймани о нападении ИГИЛ на Иран?], Mashregh News, 30 мая 2015 г. (на фарси); PressTV, [Командующий армией: террористы у самой границы], 24 May 2015 (на фарси); и Esfandiary, D. and Tabatabai, A., ‘Iran's ISIS policy’, *International Affairs*, vol. 91, no. 1, (Jan. 2015), pp. 1-15.

[27] Agence France-Presse, ‘Barzani: Iran gave weapons to Iraq’s Kurds’, Al-Arabiya, 26 Aug. 2014; и Qaidaari, A., ‘Iran wages psychological war against IS’, al-Monitor, 23 Mar. 2015.

[28] Qaidaari, A., ‘Iran’s new group in Iraq: Saraya al-Khorasani’, al-Monitor, 11 Jan. 2015.

[29] Smyth, G., ‘New book on basij helps explain how Iran's hardline faction keeps country captive’, *The Guardian,* 8 Sep. 2015; и Ostovar, A., ‘Iran's Basij: membership in a militant Islamist Organization’, *Middle East Journal,* vol. 67, no.3 (Summer 2013), pp. 345-61.

[30] Qaidaari, A., ‘Comparing Iraq's Shiite forces to Iran's Basij’, al-Monitor, 11 May 2015; и [Создание народного ополчения «Басидж» в Ираке и Сирии проистекает из мышления и культуры «Басидж» в Иране], Basij News, Nov. 2015 (на фарси).

[31] Chmaytelli, M., ‘Iraq's Abadi keeps Iran at arm's length in war on Islamic State’, Reuters, 22 Feb. 2016.

роту межрелигиозного аспекта борьбы с ИГ, в долгосрочной перспективе может возникнуть сильная потребность в более масштабном политическом и военном участии суннитов в боевых действиях, отсутствующем в данный момент. Однако для этого потребовалось бы усовершенствованное государственное управление и более полное включение суннитского меньшинства в иракскую политику и процесс принятия решений.

Саудовская Аравия

Отношения Ирана с Саудовской Аравией изменились к худшему в 2015 г., но этого по многим причинам можно было ожидать. Саудовская Аравия стала еще громче критиковать администрацию Обамы в связи с возобновлением в 2013 г. переговоров по ядерному вопросу. «Арабская весна» оценивалась в Саудовской Аравии в основном как негативное и разрушительное явление. Более того, в отсутствии крепкой поддержки Мубарака со стороны США саудиты увидели тревожащее событие. Это отсутствие американской поддержки обусловило саудовскую реакцию на возмущения в Бахрейне. Там, как по противоположной причине в Сирии, саудовское правительство действовало самостоятельно, одновременно побуждая США либо тоже вмешаться, либо по крайней мере не стоять на пути саудовских усилий.

Структурная причина этого антагонизма не связана напрямую с Ираном, как не связана она и с геополитическим положением Ирана и Саудовской Аравии[32]. До 1979 г., когда обе страны были союзниками США, скрытой конкуренции не давали возможности проявиться. Однако с приходом революционного исламистского правительства Ирана в 1979 г. взаимная вражда двух стран вышла на первый план. Исламская революция отошла от первоначального замысла, создав напряженность с широким кругом сил, и почти 30 прошедших лет Саудовская Аравия могла рассчитывать на США и еще несколько крупных держав, таким образом изменив региональный баланс для нейтрализации или сдерживания иранских амбиций. СВПД знаменует конец тяжелой и напряженной серии переговоров, в рамках которых на всем протяжении времени налаживались позитивные отношения между иранской и американской сторонами, требующиеся, чтобы направить переговорный процесс к успешному завершению. По сути, СВПД нарушил то стратегическое равновесие, на которое полагалась Саудовская Аравия для отстаивания собственного положения и безопасности в регионе[33]. Таким образом, СВПД сократил непосредственный и долгосрочный глобальный риск конфронтации из-за ядерной программы Ирана, но усугубил краткосрочную напряженность в регионе. В глазах Саудовской Аравии это соглашение является иранской победой, которая даст Ирану право голоса в отношениях с США, а следовательно, в глобальной политике, и увеличит его вес в региональных делах. Важно отметить, что, хотя СВПД влечет за собой изменение

[32] Parsi, R., ‘The Middle East and the deal: in search of a new balance’, eds P. Magri and A. Perteghella, *Iran After the Deal: the Road Ahead* (ISPI: Milan, 2015), pp. 63-65.

[33] Parsi, T., ‘The privilege Saudi Arabia enjoyed under US-led order in the Mideast is over’, World Post, 8 Jan. 2016.

в расстановке сил, саудовские официальные лица склонны преувеличивать последствия этого изменения. Тем не менее существует риск, что политика и практические шаги саудитов будут развиваться на этом непрочном основании, что в дальнейшем могло бы дестабилизировать ситуацию в регионе[34].

Иранские политические силы осознают деликатный характер региональной политики и, в частности, хрупкость отношений с Саудовской Аравией. Каждый предпринятый или объявленный шаг гарантированно вызывает реакцию, которую сторонники жесткого курса в обеих странах используют в своих конфронтационных заявлениях. Данный аспект сохранения напряженности и враждебности предсказуем, причем понятно и то, что никто не готов признать наличие доброй воли у представителей другой стороны.

Одним из неверных шагов, показывающим, насколько внутренняя политика переплетена с балансированием во внешней политике в регионе, является заявление бывшего министра разведки, а ныне советника президента по делам религий и национальных меньшинств, Али Юнеси, в марте 2015 г. Его комментарий, подчеркивающий культурные и исторические узы между Ираном и Ираком и рядом других стран в регионе, был ложно истолкован как выражение иранских имперских амбиций и явное неуважение суверенитета Ирака. В регионе отклик на эти слова среди шиитских политиков в Ираке и самом Иране был неистов[35]. По сути, все стороны позаимствовали из этой невнятицы то, что сами захотели, относилось ли это к внутренним или внешним делам. Правительство Ирана подверглось нападкам со стороны оппонентов в парламенте, которые увидели в этом возможность уволить еще одного чиновника, тогда как в области внешней политики правительству пришлось дистанцироваться от возникших в результате этого толкований и субъективных оценок иранской региональной политики.

В Иране есть лица, которые последовательно пытаются удерживать в рамках скрытую напряженность в отношениях с Саудовской Аравией. Одним из них является бывший президент Ирана аятолла Рафсанджани, у которого было хорошее взаимопонимание с бывшим королем Саудовской Аравии Абдуллой и чье влияние усилилось после избрания президентом его соратника Хасана Роухани[36]. Но даже у тех, кто считает улучшение отношений с Саудовской Аравией логичным, пока мало надежд, что это может произойти в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Помимо того, что в войне в Сирии Иран и Саудовская Аравия находятся по разные стороны, иранские официальные лица считают, что саудовская позиция по Ирану весьма идеологична. Как сказал один иранский чиновник с богатым опытом в области ирано-саудовских отношений, саудиты выступают против Ирана на почве идентичности (религиозной и этнической), а это не те характеристики, которые изменятся в ближайшем будущем[37].

---

[34] Parsi, T. and Cullis, T., 'The myth of the Iranian military giant', Foreign Affairs, 10 July 2015.

[35] Karami, A., ‘Rouhani adviser summoned over Iraq comments’, al-Monitor, 18 Mar. 2015.

[36] Faghihi, R., ‘Exclusive: Rafsanjani on future of Iran-US ties, Saudi Arabia’, al-Monitor, 6 Aug. 2015.

[37] Комментарий высокопоставленного иранского дипломата на форуме Европейской исследовательской группы по Ирану, апрель 2015 г.

Йемен

Еще одной ареной столкновения интересов Ирана и Саудовской Аравии является Йемен. Саудиты утверждают, что вовлечение Ирана в йеменскую политику способствовало или сыграло решающую роль в крутом обострении разгорающейся гражданской войны в Йемене – намеренно или по факту, сказать сложно[38]. Вовлечение Ирана в Йемен, особенно его поддержка хуситов («Ансар Алла», зейдитское шиитского движения в северном Йемене), восходит к 2009 г., но, скорее всего, в 2011 г. она переросла в более серьезную решимость[39]. Все указывает на то, что хуситы, восставшие против нескольких йеменских администраций, действовали достаточно автономно и что их отношения с Ираном укрепились в первую очередь из-за саудовской интервенции в Йемен[40]. В свою очередь, в результате последней саудовской интервенции в марте 2015 г. выросла и иранская поддержка в виде денежных средств, обучения и техники. Невзирая на последовательность причин и следствий, ясно, что иранская поддержка хуситов укладывается в нарратив саудитов об экспансионистском, агрессивном Иране. Изложение проблемы с позиции Саудовской Аравии, в сущности, ретуширует историю политического кризиса в Йемене и роль Саудовской Аравии в неудачах ее соседа и указывает на Иран как единственный источник проблем, постигших Йемен.

Иранская реакция на возглавляемую саудитами военную интервенцию в Йемен тем самым активизировала отношения Ирана с хуситами, хотя и неясно, в какой мере Иран может влиять на группировку в плане ее амбиций и методов; вероятно, она не столь велика, как о том первоначально сообщала Саудовская Аравия. В глазах Ирана саудовская интервенция также предстает как эскалация региональной напряженности и авантюра без ясной цели или «стратегии выхода». Сторонникам жесткой линии в иранской политике также свойственно видеть в поведении Саудовской Аравии признаки того, что она шагает в ногу с США, пока среди иранской элиты это является широко распространенным мнением. Таким образом, саудовская интервенция в Йемен воспринимается сторонниками жесткой линии как проводимая по указке США и берется как доказательство того, что, каков бы ни был прогресс по «ядерному досье», США по-прежнему будут вмешиваться в ближневосточные дела в ущерб Ирану[41].

---

[38] О предыстории внутренней динамики конфликта в Йемене см.: Juneau, T., ‘Yemen and the Arab Spring: elite struggles, state collapse and regional security’, *Orbis*, vol. 57, no. 3 (Summer 2013), pp. 347-494.

[39] Terrill, W. A., ‘Iranian involvement in Yemen’, *Orbis,* vol. 58, no. 3 (2014), pp. 429-40; and Bayoumy Y. and Ghobari, M., ‘Iranian support seen crucial for Yemen’s Houthis’, Reuters, 15 Dec. 2014.

[40] Viscusi, G., Donahue, P. and Walcott, J., ‘Saudi claims on Iran’s role in Yemen face skepticism in West’, Bloomberg, 16 Apr. 2015.

[41] [Военная агрессия против Йемена неизбежно повредит Саудовской Аравии], Tasnim News, 26 Mar. 2015 (на фарси).

Оптимизм и развязность саудовской интервенции все еще очевидны, но сейчас не так бросаются в глаза, как в начале операции[42]. Вместо этого все более явной становится трудность поддержания приложенных усилий и несения болезненных издержек, несмотря на американскую поддержку оружием и техникой[43]. Короче говоря, тот критерий успеха, который для себя установило саудовское правительство, то есть сохранение власти президента Абд-Раббу Мансура Хади посредством победы над хуситами, недостижим и не подразумевает четкой «стратегии выхода» из конфликтной ситуации в Йемене[44]. Как упоминалось выше, это одинаково ясно и для иранского правительства. Иранские критерии успеха, видимо, более скромны и достижимы: достаточно создать саудитам проблемы в Йемене и не давать им выбраться из той каши, которую они сами заварили. Пока Иран остается верен этому реактивному и «партизанскому» подходу, с операционными издержками, связанными с Йеменом, можно будет управиться. Впрочем, для политики образы в СМИ и освещение в СМИ не менее важны, чем реальные политические события и «ситуация на месте». Пока не ясно, будет ли Иран придерживаться собственных оценок тщетности наземных операций: «Йемен стал бы топью для любой страны, отправившей туда сухопутные войска»[45]. Тем не менее высокопоставленные иранские военные даже официально выражают поддержку хуситам. Иран предостерег Саудовскую Аравию от дальнейшего военного участия в конфликте и предпринял попытки договориться о прекращении огня[46]. Иранское участие в Йемене оказалось в этом смысле самоисполняющимся пророчеством саудитов. Впрочем, на данный момент иранское участие не стало настолько же глубоким, затратным или проблематичным, как якобы парирующая его саудовская операция.

Афганистан

Рост присутствия талибов в различных частях Афганистана является тревожащим событием, демонстрирующим хрупкость афганского государственного строительства и системную неудачу оказания помощи, военной

---

[42] al-Arabiya, ‘Analysts: Houthi and Saleh’s militias living their last moments’, 8 Oct. 2015; and Khashoggi, J., ‘You are either with us, or against us’, al-Arabiya, 12 Jan. 2016.

[43] Hager, E. B. and Mazzetti, M., ‘Emirates secretly sends Colombian mercenaries to Yemen fight’, *New York Times,* 25 Nov. 2015; and Wall, R. ‘US military working to prevent weapons shortfall in Islamic State, Yemen strikes’, *Wall Street Journal*, 10 Nov. 2015.

[44] Изъяны в подходе Саудовской Аравии/ССАГПЗ были очевидны с самого начала (см.: Wehrey, F., ‘Into the maelstrom: the Saudi-led misadventure in Yemen’, Carnegie Endowment for International Peace, 26 Mar.), и спустя 6 месяцев мало что свидетельствовало о появлении более убедительной стратегии (см.: Partrick, N., ‘Saudi Arabia’s Yemen gambit’, Carnegie Endowment for International Peace, 1 Oct. 2015).

[45] Faghihi, R., ‘Former Iran ambassador: Saudis must accept Houthis’, al-Monitor, 9 June 2015.

[46] [Поздравительное послание командира Накди народу Йемена и лидеру «Ансар Алла»], Tabnak, 10 May 2015 (на фарси); и Hashem, A., 'Iran official warns against further strikes in Yemen', al-Monitor, 23 Apr. 2015, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/04/iran-foreign-minister-predicts-yemen-cease-fire.html>.

или какой-либо иной, которую Афганистан получает уже более десяти лет[47]. В Иране в экспертном сообществе существуют по крайней мере две ключевые позиции по вопросу о том, что стоит на кону в Афганистане и по оценке угрозы, которую представляет собой «Талибан». Первая акцентирует внимание на прагматизме талибов, разбавляющем их радикальную идеологию и приводящем их к контролируемым отношениям с Ираном. Вторая полагает, что «Талибан» слишком привержен идеологии, чтобы позволить себе сосуществование с Ираном[48]. Таким образом, хотя иранское правительство и встревожено ростом влияния талибов, это усиливает необходимость уметь с ними общаться. На сегодняшний день наиболее публичным проявлением этого прагматизма со стороны Ирана и со стороны «Талибана» стал визит представителей политического крыла «Талибана» в Катаре в Тегеран, где они, как сообщалось, встречались с иранскими представителями служб безопасности[49]. На международном уровне аналогичным образом также происходит определенная подстраховка, когда, например, президент Афганистана Ашраф Гани пытается выстроить отношения с Саудовской Аравией без усиления антагонизма с Ираном[50].

Хорошо известны присутствие и влияние Ирана в Кабуле и Герате. В провинцию Герат Ираном сделаны существенные экономические вложения, и есть надежда, что после снятия с Ирана санкций их станет еще больше[51]. Хотя иранское правительство и будет пытаться установить какое-то общение с талибами, ему также необходимо гарантировать, что ИГ не отвоюет себе более удобные позиции, будучи более универсальной, а потому более экспансивной исламистской альтернативой[52].

Выводы

На начало 2016 г. процесс, предусматриваемый СВПД, по-видимому, проходит гладко и в соответствии с графиком, о чем во многом свидетельствует отмена в январе 2016 г. направленных против Ирана санкций ООН и ЕС. Таким образом, многие чаяния и надежды на новую главу в отношениях Ирана с Западом еще на шаг приблизились к тому, чтобы стать реальностью. Еще слишком рано говорить, как эти амбиции станут реальностью: подписание многочисленных меморандумов о взаимопонимании не создает экономики. Впрочем, понятно, что во внутрииранской «силовой игре» поли-

---

[47] О развитии и безопасности человека в Афганистане см.: гл. 9 разд. III настоящего издания.

[48] Parsi, R., ‘Exploring Iran & Saudi Arabia's interests in Afghanistan & Pakistan: stakeholders or spoilers, a zero sum game? Part 2: Iran’, *CIDOB Policy Research Paper* (CIDOB: Barcelona, 2013).

[49] ‘The political committee of the Taliban under the leadership of Tayeb Agha in Iran’, Tasnim News, 20 May 2015.

[50] Peikar, F., ‘Afghanistan tries to strike balance in escalating Iran-Saudi rivalry’, *The Guardian*, 22 Apr. 2015.

[51] Rowlatt, J., ‘Afghan city hopes for lift from Iran sanctions deal’, BBC News, 18 Jan. 2016.

[52] Joscelyn, T., Foundation for Defense of Democracies, ‘The Islamic State’s obsession with al Qaeda and the Taliban’, Long War Journal, 20 Jan. 2016.

тика переговоров по СВПД уже окупила себя для президента Роухани и поддерживающих его групп избирателей.

На следующем этапе предстоит увидеть, достигло ли примирение внутри элит той отметки, когда прочие насущные вопросы, имеющие для Ирана серьезные последствия, получат конструктивное решение. Ключевое значение будет иметь исход парламентских выборов в феврале 2016 г. Сдвиг к центру, где находится большая группа прагматичных консерваторов и немного реформаторов, помог бы облегчить проведение запланированных президентом реформ.

Картина в регионе выглядит гораздо безрадостнее. Сирийский конфликт и присутствие ИГ в Ираке продолжают «заманивать в ловушку» мирное население этих двух стран и вредят легитимности тех, кто хочет быть его представителями.

Отношения Ирана с Саудовской Аравией ухудшились, и это сказывается на зонах конфликта по всему региону. Хотя и маловероятно, что какая-либо из сторон осмелится дойти в эскалации до точки прямой конфронтации, отсутствие институционального многоуровневого диалога между теми, кто принимает решения в регионе, не вселяет уверенности, что они будут способны избежать такого сценария. Иранскому правительству понадобится предпринять согласованные усилия, чтобы быть услышанным своим саудовским партнером, а Саудовской Аравии придется начать различать свои интересы и свои нужды. Межрелигиозная рознь не является чем-то природным, это скрытая форма мобилизации, основывающаяся на исключающей политике идентичности. Тот факт, что она имеет свойство обретать самостоятельное существование в качестве оправдания, как только вырисовывается конфликт и с ним все больше борются, затрудняет ее искоренение. Нужно очень много времени, чтобы обратить данное развитие событий вспять, и этот процесс, для которого потребуется политическое мужество в этих двух и многих других столицах стран мира, еще даже, по сути, не начат.

3. РОЛЬ И ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ САНКЦИЙ В ОТНОШЕНИИ ИРАНА

КРАТКИЙ ОБЗОР

Нет полной уверенности в том, что Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД), согласованный в июле 2015 г., позволит окончательно урегулировать разногласия вокруг ядерной программы Ирана. Однако благодаря ему все же удалось уменьшить напряженность вокруг этой темы и заложить основу для снижения риска серьезного кризиса в отношениях между Ираном и международным сообществом.

В период, предшествовавший соглашению 2015 г., существенную роль играли международные санкции, и они сохранят свое важное значение в течение всего срока его реализации. Прежде чем это соглашение было достигнуто, Организация Объединенных Наций (ООН) ввела адресные санкции, связанные с ядерной деятельностью, в отношении иранских граждан и юридических лиц. Другие субъекты, прежде всего Соединенные Штаты Америки и Европейский союз (ЕС), применили санкции значительно более широкого охвата. В рамках этих односторонних санкций, не имеющих обязательного характера для всех остальных членов ООН, были введены ограничения, к которым ООН в своих резолюциях призывала, но которых не требовала. Со временем они стали включать и определенные типы санкций, в частности касающиеся финансовых операций, не имеющие четких оснований в решениях ООН.

Если односторонние санкции были важным фактором, способствовавшим согласованию условий СВПД, возможно, было бы целесообразным выработать обширные финансовые и торговые санкции обязательной составляющей резолюций Совета Безопасности в будущем. Это позволило бы хотя бы частично компенсировать недавно возникшую в ООН тенденцию к применению более четко нацеленных санкций, призванных уменьшить масштабы любого непредусмотренного косвенного воздействия.

СВПД открывает возможности для снятия санкций с иранских физических и юридических лиц. Однако сняты будут лишь санкции, связанные с ядерной программой, в то время как целый ряд других санкционных режимов в отношении Ирана продолжит действовать. Если Иран сочтет, что меры, применяемые в рамках других санкционных режимов, вредят снятию санкций в соответствии с СВПД, достигнутое соглашение может оказаться под угрозой. Поэтому роль и влияние санкций в связи с ядерной программой Ирана весьма важно осмыслить не только сами по себе, но и как инструмент оценки роли санкций в международных спорах.

В этой главе рассматриваются различные виды связанных с иранской ядерной программой санкций, введенных в отношении Ирана в последние годы, а также процедура их снятия в свете СВПД и Резолюции Совета Безопасности ООН 2231. В разделе I кратко описан исторический переход от всеобъемлющих к целевым санкциям и основные положения СВПД в той мере, в которой они касаются отмены санкций, связанных с ядерной программой Ирана. В разделах II–

V освещены различные типы санкций, введенных в отношении Ирана. Раздел II посвящен финансовым санкциям, раздел III – торговым, в разделе IV рассматриваются санкции в области торговли обычными вооружениями и товарами двойного назначения, а в разделе V – санкции, связанные с поездками, и транспортные санкции. В каждом случае поясняется, какие санкции уже действовали к моменту эскалации напряженности вокруг иранской ядерной программы. Затем описываются связанные с ядерной программой санкции, введенные Советом Безопасности ООН, США и Европейским союзом (ЕС), и указывается, какие санкции будут сняты в соответствии с СВПД. В заключительном разделе рассматриваются роль санкций в согласовании СВПД, предполагаемые трудности, которые могут возникнуть в связи со снятием санкций, и их возможное влияние на успешную реализацию этого соглашения.

Иан ЭНТОНИ, Марк БРОМЛИ и Питер Д. ВЕЗЕМАН

1. ЦЕЛЕВЫЕ САНКЦИИ В СВЯЗИ С ЯДЕРНОЙ ПРОГРАММОЙ ИРАНА

Иан ЭНТОНИ и Марк БРОМЛИ

В общем и целом санкции могут преследовать три цели: *a)* принуждение государства, являющегося объектом санкций, к изменению линии поведения, *b)* сдерживание государства, являющегося объектом санкций, и удерживание его от запрещенных видов деятельности и *c)* направление государству, являющемуся объектом санкций, и другим государствам сигнала о том, что подобные действия рассматриваются как нарушение международно принятой нормы[1]. Кроме того, санкции могут служить средством успокоения определенных групп внутри страны или заинтересованных государств-союзников.

Согласно статье 41 Устава Организации Объединенных Наций, Совет Безопасности «уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от членов Организации применения этих мер. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв в экономических отношениях, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио- или других средствах сообщения, а также разрыв дипломатических отношений»[2]. С момента окончания холодной войны Совет Безопасности активно пользовался механизмом санкций в соответствии с главой 7 Устава, согласно которой Совету поручено определять «существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии» и решать, какие меры следует принять «для поддержания или восстановления международного мира и безопасности»[3]. В январе 1992 г. на специальном совещании на уровне глав государств и правительств Совет Безопасности принял решение о том, что «распространение всех видов оружия массового уничтожения представляет собой угрозу международному миру и безопасности»[4].

Решения о введении санкций могут приниматься разными субъектами. Хотя предполагается, что резолюции Совета Безопасности обязательны для выполнения всеми государствами, существуют и односторонние санкции, которые основываются на решениях, принятых вне рамок общих действий ООН. В ряде случаев односторонние санкции могут применяться в качестве дополнительных мер в отношении объектов мер, принимаемых ООН, но при этом превосходить решения Совета Безопасности ООН по сфере охвата. Однако объектом таких санкций могут стать и те, в отношении кого Совет Безопасности не применял никаких мер[5].

---

[1] Targeted Sanctions Consortium (TSC), *Effectiveness of UN Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium* (TSC: Geneva, 2013), p. 12.

[2] Устав ООН, 26 июня 1945 г., ст. 41.

[3] Устав ООН, 26 июня 1945 г., ст. 39 (сноска 2).

[4] Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Записка Председателя Совета Безопасности, документ S/23500, 31 января 1992 г.

[5] О многосторонних эмбарго на поставки оружия и товаров двойного назначения см. также в разд. II гл. 19 настоящего издания.

На протяжении 1990-х годов росло недовольство гуманитарными последствиями всеобъемлющих экономических санкций, введенных в отношении Ирака в рамках всесторонних усилий по обнаружению и ликвидации незаконной оружейной программы. В результате использование подобных санкций подверглось серьезному пересмотру[6]. В частности, несколько европейских государств вынудили ООН изменить свою санкционную политику и применять более целенаправленные меры в отношении политического руководства и экономических элит, сводя к минимуму побочные эффекты санкций для более широких слоев населения[7]. Этот подход получил значительное распространение и применялся ООН в большинстве случаев на протяжении 1990-х годов. Как отметили Дэвид Кортрайт и Джордж Лопес, существует общее мнение, что «стратегическое нацеливание санкций является сегодня принципиально важным элементом политики»[8].

Планирование целевых санкций предполагает оценку политических целей, которых государства пытаются достигнуть, и анализ типов ограничительных мер, которые с наибольшей вероятностью позволят их достигнуть при минимальном негативном воздействии на экономику и граждан в более широком плане. Для стратегического нацеливания санкций нередко требуется определить те виды деятельности, которые скорее всего повлияют на поведение объекта санкций. Например, при стратегическом выборе объекта санкций нередко осуществляется подрыв военного потенциала или сокращение дохода от какого-либо особенно важного сектора экономики. В целом целевые санкции можно подразделить на три категории: финансовые, торговые и санкции, связанные с поездками и транспортом.

Финансовые санкции – это ограничения в финансовой сфере, которые могут касаться активов или определенных видов деятельности. Ограничения в отношении активов объекта санкций могут иметь форму замораживания или конфискации. Ограничения на финансовую деятельность могут предполагать запрет платежей объекту или объектом санкций (или и то, и другое) по вызывающим беспокойство операциям или осуществление таких платежей на определенных условиях.

Торговые санкции представляют собой ограничение потока товаров, поступающих за счет торговли либо в качестве помощи или объектов дарения, и могут затрагивать поставки товаров объекту санкций или импорт его товаров. То, какие именно товары подпадут под ограничения, может зависеть от каждого конкретного случая, поскольку разные объекты уязвимы для ограничений разного рода. Такие ограничения могут носить характер полного запрета на импорт или экспорт конкретных товаров или осуществление такого импорта или экспорта на определенных условиях. Важным

---

[6] Wallensteen, P., Staibano, C. and Eriksson, M., Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options (Uppsala University Department of Peace and Conflict Research: Uppsala, 2003).

[7] Brzoska, M., 'From dumb to smart? Recent reforms of UN sanctions', *Global Governance,* vol. 9, no. 4 (Oct. 2003).

[8] Cortright, D. and Lopez, G., The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s (Lynne Rienner: Boulder, CO, 2000), p. 223.

подвидом торговых санкций являются санкции на торговлю обычными вооружениями и товарами двойного назначения[9].

Санкции на поездки и транспортные санкции могут предполагать запрет на поездки или использование отдельных видов транспорта, а также введение определенных условий для них, не применяемых в обычной ситуации. Ограничения на поездки чаще всего вводятся в отношении лиц, считающихся прямо ответственными за принятие решений, имеющих отношение к цели санкций; они могут распространяться и на членов семей и близких этих лиц. Ограничения на передвижение транспортных средств могут вводиться в отношении авиации (в виде отказа воздушным судам, принадлежащим объекту санкций, в праве на посадку, или ограничения их в праве на посадку или в праве пролета над определенной территорией). Ограничения могут применяться и в отношении морского транспорта. Они могут состоять в запрете на перевозку определенных видов грузов судами, принадлежащими объекту санкций или эксплуатируемыми им.

В отличие от всеобъемлющих экономических санкций, введенных в 1990-х годах в отношении Ирака, все эти меры можно отнести к целевым санкциям. Однако воздействие таких санкций не всегда носит ограниченный характер. Например, введение ограничений на торговлю нефтью можно квалифицировать как целевую санкцию, хотя они могут иметь серьезные последствия для экономики государства, ставшего объектом такой санкции. Иными словами, целевые санкции располагаются на некой скользящей шкале, на одном конце которой находятся направленные против отдельных лиц запреты на поездки и замораживание активов, а на другом – отдельные виды торговых и финансовых санкций[10].

Санкции в отношении Ирана, связанные с ядерной деятельностью

Совет Безопасности ООН впервые ввел в отношении Ирана санкции, связанные с его ядерной деятельностью, в декабре 2006 г. Однако ситуация с Ираном и санкциями весьма сложна[11]. Те или иные санкции США в отношении Ирана действуют с 1979 г., когда шах Ирана Мохаммед Реза Пехлеви покинул страну в результате народного восстания. СВПД не затрагивает многие из этих санкций. После ноября 1979 г., когда иранские студенты захватили посольство США в Тегеране, на территории которого находилось более 60 дипломатов, Соединенные Штаты Америки ввели запрет на закупки иранской нефти и заморозили иранские активы в США. В рамках достигнутого в 1981 г. соглашения об освобождении заложников США сняли торговые санкции, сохранив при этом финансовые. В 1983 г. США ввели новые торговые и дополнительные финансовые санкции в отношении Ирана в ответ на сообщения об участии Ирана в террористической атаке на

[9] Товары двойного назначения – это товары и технологии, которые могут использоваться как в мирных, так и в военных целях.

[10] Targeted Sanctions Consortium (TSC) (сноска 1), p. 17.

[11] О роли Ирана на Ближнем Востоке см. в разд. V гл. 2 настоящего издания и подразделе, посвященном иранской ядерной сделке, в разд. I гл. 17 настоящего издания.

Многонациональные силы в Ливане, в результате которой погибли американские военнослужащие.

Врезка 3.1 Основные даты по реализации Совместного всеобъемлющего плана действий.

День окончания (14 июля 2015 г.) – день, когда СВПД был успешно согласован и одобрен всеми соответствующими сторонами. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций одобрил СВПД в своей Резолюции 2231, принятой 20 июля 2015 г.[a]

День принятия (18 октября 2015 г.) – дата, наступившая через 90 дней после одобрения СВПД Советом Безопасности. В День принятия соответствующие стороны начали подготовку к снятию санкций.

День начала реализации (16 января 2016 г.) – дата, когда одновременно с докладом Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), подтверждающим выполнение Ираном имеющих отношение к ядерной области мер, Европейский союз (ЕС), Соединенные Штаты Америки и ООН предпримут действия, перечисленные в Резолюции 2231 и направленные на ослабление или отмену санкций.

День снятия оружейного эмбарго (18 октября 2020 г.) – дата, которая наступит через пять лет после Дня принятия и начиная с которой будут сняты все ограничения на поставки основных систем обычных вооружений и связанных с ними компонентов и услуг в Иран и из Ирана (за исключением товаров и технологий, которые могли бы способствовать разработке систем доставки ядерного оружия)[b].

Переходный день (18 октября 2023 г.) – дата, которая наступит через восемь лет после Дня принятия или в день, когда будет представлен доклад генерального директора МАГАТЭ или Совета управляющих МАГАТЭ, а Совет Безопасности ООН заявит, что все ядерные материалы в Иране используются исключительно в мирных целях – так называемое расширенное заключение, – в зависимости от того, что произойдет раньше. В этот день все остающиеся введенные ООН и ЕС санкции, касающиеся передачи товаров и технологий, которые могут способствовать разработке систем доставки ядерного оружия, должны быть ослаблены или сняты, а Иран предпримет шаги для ратификации дополнительного протокола.

День прекращения действия (18 октября 2025 г.) – дата, спустя 10 лет после Дня принятия, начиная с которой должны быть сняты все остающиеся санкции ООН и ЕС, касающиеся оружия и товаров двойного назначения, а «Совет Безопасности Организации Объединенных Наций завершит рассмотрение иранской ядерной проблемы».

[a] Резолюция СБ ООН 2231, 20 июля 2015 г.

[b] Эта веха не получила официального названия в тексте соглашения.

Источник: The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), IAEA INFCIRC/887, 31 July 2015 <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc887.pdf>

С тем чтобы повлиять с помощью санкций на политику Ирана, США пытались добиться более широкой поддержки международного сообщества. Однако вплоть до конца 2005 г. им не удавалось склонить к введению одно-

сторонних санкций даже близких друзей и союзников. До второй половины 2005 г. государства – члены Европейского союза (ЕС) не могли прийти к единому мнению о пользе санкций в отношении Ирана. Однако после избрания президентом Ирана Махмуда Ахмадинежада государства – члены ЕС начали приходить к согласию относительно необходимости санкций как элемента их комплексного реагирования на обеспокоенность в связи с иранской ядерной программой[12]. В августе 2005 г. в политике взаимодействия ЕС с Ираном произошел перелом, и между ними были приостановлены переговоры по выработке соглашения о торговле и сотрудничестве[13].

Связанные с ядерной деятельностью санкции в отношении Ирана были призваны принудить страну начать переговоры о ее ядерной программе, ограничить ее возможности развивать эту программу и создавать системы доставки ядерного оружия, а также дать Ирану и международному сообществу в более широком смысле сигнал о том, что подобные действия рассматриваются как нарушение норм о нераспространении. США при введении этих санкций руководствовались еще и стремлением предвосхитить запрос определенных внутриполитических групп и Израиля на более жесткий силовой ответ Ирану на развитие его ядерной программы. Принятые меры включали санкции в финансовой, торговой области, в области поездок и транспорта, имеющие различную сферу охвата. ООН ввела санкции, не столь всеобъемлющие по характеру и касающиеся главным образом обычных вооружений, товаров двойного назначения и передвижения людей и транспортных средств. Санкции, введенные США и ЕС, были менее избирательными; к их числу относились ограничения, касающиеся переводов денежных средств и более широкого круга товаров. Несколько других государств, в частности Австралия, Канада, Япония, Новая Зеландия, Норвегия, Южная Корея и Швейцария, присоединились к мерам, принимаемым ЕС и США[14].

Санкции в отношении Ирана и Совместный всеобъемлющий план действий

14 июля 2015 года шесть стран (Китай, Франция, Германия, Россия, Великобритания и США), а также ЕС и Иран объявили о согласовании Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД), в котором был закреплен согласованный подход, призванный обеспечить использование ядерной программы Ирана исключительно для мирных нужд[15]. В СВПД прописана

---

[12] Более подробно о переменах в образе мышления государств – членов ЕС см.: Portela, C., ‘EU Strategies to Tackle the Iranian and North Korean Nuclear Issues’, in eds S. Blavoukos, D. Bourantonis and C. Portela, The EU and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Strategies, Policies, Actions (Palgrave Macmillan, 2015), pp. 189–204.

[13] Council of the European Union, EU–Iran: Basic Facts, Brussels, Apr. 2009, p. 1.

[14] International Crisis Group, 'Spider web: The making and unmaking of Iran sanctions', *Middle East Report* no. 138 (International Crisis Group: Brussels, Feb. 2013), p. 14.

[15] International Atomic Energy Agency, Communication dated 24 July 2015 received from China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of Amer-

«дорожная карта» снятия всех санкций, введенных Советом Безопасности ООН, ЕС и США в ответ на ядерную программу Ирана. В СВПД предусмотрен подробный план, в котором описана последовательность шагов, посредством которых с Ирана будут сняты различные введенные ООН связанные с ядерной деятельностью санкции. В этом процессе намечено пять основных дат (врезка 3.1).

Надзор за выполнением СВПД будет осуществлять совместная комиссия в составе представителей Китая, Франции, Германии, Ирана, Российской Федерации, Великобритании и США, а также Высокого представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности. Одной из задач этой совместной комиссии является рассмотрение вопросов, возникающих в ходе реализации процесса снятия санкций. Совместной комиссии будет оказывать помощь специальная рабочая группа по санкциям во главе с Высоким представителем. Если Иран сочтет, что какие-либо связанные с ядерной деятельностью санкции не были сняты после Дня начала реализации, соответствующее государство обязано провести с Ираном консультации и попытаться урегулировать этот вопрос. Если разрешить его не удается, Иран вправе передать его на рассмотрение рабочей группы.

В СВПД был применен новаторский подход к санкциям: в него включено так называемое положение о возврате к санкциям, согласно которому прекращение санкций обусловлено успехами, которые должен сделать Иран. Если будет определено, что имело место «существенное невыполнение» обязательств по СВПД Ираном, все положения о санкциях, содержавшиеся в принятых ранее резолюциях ООН, снова вступают в силу без принятия новых резолюций. Если какая-либо из сторон сочтет, что не соблюдаются определенные обязательства, она может вынести вопрос на рассмотрение совместной комиссии для его разрешения в соответствии с процедурой разрешения споров, предусмотренной в СВПД[16]. Если совместная комиссия окажется не в состоянии разрешить такой вопрос в течение 15 дней, он может быть передан на рассмотрение министров иностранных дел стран-участниц. Если министры не могут разрешить этот вопрос в течение 15 дней, возможно обращение к консультативному совету в составе трех членов: по одному от каждого из участников спора и одного независимого участника – с просьбой предоставить не обязывающее заключение по вопросу о соблюдении. Консультативный совет должен вынести решение в течение 15 дней.

Если по истечении максимального срока в пять дней совместная комиссия не примет заключение консультативного совета, а подавший жалобу участник считает, что вопрос касается серьезного нарушения, тогда данный участник может рассматривать нерешенный вопрос как основание для прекращения выполнения своих обязательств согласно СВПД и уведомляет Со-

---

ica (the E3/EU+3) and the Islamic Republic of Iran concerning the text of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), INFCIRC/887, 31 July 2015. Полный текст СВПД см. в документе <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/30/PDF/N1522530.pdf?OpenElement>.

[16] СВПД (сноска 15), Механизм разрешения споров. С. 22.

вет Безопасности ООН о том, что, по его мнению, вопрос касается серьезного нарушения.

В течение 30 дней с момента такого уведомления Совет Безопасности ООН должен провести голосование по резолюции о продолжении снятия санкций. Если согласовать резолюцию не удастся, на проект резолюции будет наложено вето или если члены совета проголосуют против проекта резолюции, тогда положения первоначальных резолюций снова вступят в силу, если только Совет Безопасности не примет иного решения. Иран заявил, что если связанные с ядерной деятельностью санкции будут восстановлены в полной мере или частично, он будет рассматривать это как основание для полного или частичного прекращения выполнения своих обязательств по СВПД. Чтобы упростить процесс повторного введения своих санкций в отношении Ирана, связанных с его ядерной деятельностью, ЕС создал аналогичный механизм возврата ЕС к санкциям[17].

Таким образом, со Дня начала реализации действие национальных правовых мер не прекращается, а приостанавливается, поскольку при необходимости эти санкции могут быть возобновлены без принятия новых законодательных актов. Однако те меры, на которые может в текущей ситуации пойти Совет Безопасности, судя по всему, ограничиваются повторным введением в действие положений уже существующих резолюций, т. к. Россия заявила, что заблокирует любую резолюцию, предусматривающую какие-либо дополнительные меры[18].

В СВПД, который охарактеризовали как «сбалансированную сделку, учитывающую интересы всех сторон», содержится шесть приложений, в одном из которых описаны связанные с санкциями аспекты этого соглашения[19]. В нем подробно рассматривается, как в рамках соглашения будут регулироваться санкции, введенные в отношении Ирана ЕС и США в ответ на озабоченность по поводу ядерной программы. Страны, не являющиеся участниками СВПД, которые ввели односторонние санкции в отношении Ирана, также указали, как будут отменяться ограничительные меры после Дня начала реализации[20]. Решения относительно порядка отмены национальных ограничительных мер в отношении Ирана после Дня начала реализации были приняты и рядом других стран, прежде всего Китаем и Россией[21].

---

[17] European Union External Action, 'Information Note on EU sanctions to be lifted under the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)', Brussels, 23 Jan. 2016.

[18] Harress, C., 'UN sanctions against Iran to be blocked by Russia in future, Russian Deputy Foreign Minister says', *International Business Times,* 14 Aug. 2015.

[19] European Union External Action, Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, Vienna, 14 July 2015; и СВПД (сноска 15), Приложение II: Обязательства в связи с санкциями. В приложении V «План реализации» описано, как будут выполняться обязательства в связи с санкциями.

[20] Government of Switzerland, Le Conseil Federal prend une decision de principe concernant l'assouplissement des sanctions frappant l'Iran [Федеральное собрание Швейцарии принимает принципиальное решение относительно смягчения санкций в отношении Ирана], Berne, 21 Oct. 2015.

[21] Erdbrink, T., 'China deepens its footprint in Iran after lifting of sanctions', *New York Times,* 24 Jan. 2016; и Kramer, A. E., 'Russian companies rush to return to post-sanctions Iran', *New York Times,* 8 Feb. 2016.

II. ФИНАНСОВЫЕ САНКЦИИ

Иан ЭНТОНИ

Типы санкций

Как уже отмечалось в разделе I, финансовые санкции можно подразделить на две основных группы. Вводя финансовые санкции в отношении активов, государства замораживают средства или другие активы объекта санкций и обеспечивают, чтобы объект санкций не имел возможности ни прямо, ни косвенно воспользоваться такими средствами или иными активами. Кроме того, может быть введен запрет на накопление новых активов определенным юридическим или физическим лицом. Такой запрет может, например, принимать форму отказа объекту санкций в предоставлении грантов или займов. Финансовые санкции в отношении видов деятельности касаются главным образом финансовых аспектов ограниченной или запрещенной торговой и коммерческой деятельности, в том числе дополнительных услуг, таких как страхование. Иран стал объектом финансовых санкций как в отношении активов, так и в отношении определенных видов деятельности.

В Резолюции Совета Безопасности ООН 1737 зафиксировано, что все государства должны заморозить денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы физических и юридических лиц (принадлежащие им или контролируемые ими), обозначенных Советом Безопасности в качестве лиц, занимающихся чувствительной в плане распространения ядерной деятельностью Ирана и разработкой систем доставки ядерного оружия, непосредственно связанных с этим или оказывающих этому содействие[1]. Это решение также распространялось на физические и юридические лица, действующие от имени или по поручению обозначенных Советом Безопасности физических или юридических лиц, а также юридических лиц, принадлежащих им или контролируемых ими, в том числе незаконно.

Резолюция 1737 действовала в отношении конкретных указанных физических лиц и промышленных предприятий. Однако в 2007 г. в своей Резолюции 1747 Совет Безопасности призвал государства и международные финансовые учреждения не принимать на себя никаких новых обязательств по оказанию финансовой помощи, предоставлению грантов или кредитов на льготных условиях Ирану, кроме как для гуманитарных целей или целей развития[2].

В Резолюции 1737 Совет Безопасности ввел финансовые санкции в отношении отдельных видов деятельности. В соответствии с этой резолюцией были запрещены передачи Ирану перечисленных товаров, а также предоставление финансовой помощи, инвестиций и передача финансовых ресурсов или услуг, связанных с поставкой, продажей, передачей, производством или использованием запрещенных предметов[3].

---

[1] Резолюция Совета Безопасности ООН 1737, 27 декабря 2006 г.

[2] Резолюция Совета Безопасности ООН 1747, 24 марта 2007 г.

[3] Резолюция Совета Безопасности ООН 1737 (сноска 1).

В июне 2010 года действие мер по замораживанию активов было распространено на Корпус стражей исламской революции (КСИР) как юридическое лицо, а также на «любых физических или юридических лиц, действующих от их имени или по их указанию», и «структур, находящихся в их собственности или под их контролем, в том числе благодаря использованию незаконных средств»[4]. Принятие Советом Безопасности Резолюции 1929 можно считать неким поворотным моментом, поскольку в ней были предусмотрены санкции, которые можно охарактеризовать как всеобъемлющие финансовые санкции. В этой резолюции Совет Безопасности призвал государства предотвратить предоставление финансовых услуг, в том числе по страхованию или перестрахованию, а также передачу любых финансовых или других активов или ресурсов в тех случаях, когда у них имеется информация, дающая обоснованные основания полагать, что такие услуги, активы или ресурсы могут поспособствовать чувствительной в плане распространения ядерной деятельности Ирана или разработке им систем доставки ядерного оружия.

Кроме того, в ней содержится призыв к государствам не допускать открытия иранскими банками новых отделений, филиалов или представительств в своих юрисдикциях и запретить приобретение иностранных банков иранскими банками или финансовыми учреждениями, если у них имеется информация, позволяющая предположить, что эта деятельность может способствовать чувствительной в плане распространения ядерной деятельности Ирана или разработке им систем доставки ядерного оружия. В этой же резолюции Совет требует от государств запретить финансовым учреждениям в их юрисдикции открывать филиалы и отделения в Иране, если такие отделения могут поспособствовать чувствительной в плане распространения деятельности[5].

Совместный всеобъемлющий план действий и финансовые санкции

Согласно СВПД связанные с ядерной деятельностью финансовые санкции в отношении Ирана, касающиеся банковской деятельности, страхования, служб передачи сообщений о финансовых операциях, финансирования торговли, грантов, финансовой помощи и кредитов на льготных условиях, санкции в отношении государственных облигаций, гарантированных правительством Ирана и связанных со всеми этими санкциями услуг, должны быть отменены. Связанные с ядерной деятельностью санкции ООН и ЕС были отменены 16 января 2016 г. (в День начала реализации). Эти шаги, скорее всего, будут иметь значительные последствия. Предполагается, что, восстановив доступ к своим резервам иностранной валюты в зарубежных банках, Иран получит после расчета со своими кредиторами приблизительно 60 млрд долл.[6] Предусмотренный в СВПД механизм возврата к санкциям

---

[4] Резолюция Совета Безопасности ООН 1929, 9 июня 2010 г.

[5] Резолюция Совета Безопасности ООН 1929 (сноска 4).

[6] Katzman, K., *Iran Sanctions,* Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RS20871 (US Congress, CRS: Washington, DC, 21 Jan. 2016), Summary.

еще ни разу не был опробован в действии. Кроме того, на пути реализации этого плана могут возникнуть и другие препятствия.

Выполнение и обеспечение на национальном уровне

Решения о введении целевых финансовых санкций, принятые Советом Безопасности ООН, обязательны для выполнения всеми государствами – членами ООН. По односторонним санкциям ЕС, хотя они и согласовывались в рамках ЕС, ответственность за обеспечение гарантий того, что эти санкции введены в действие и реализуются (в пределах юрисдикции государства), лежит на каждом отдельном государстве – члене Евросоюза.

Национальное законодательство США применяется к любым операциям, при которых выплаты совершаются в США, поступают в США или во владение или распоряжение гражданина США. Таким образом, американское законодательство в значительной степени обладает экстерриториальным действием, поскольку многие международные операции деноминированы в долларах США и, следовательно, на каком-то этапе проходят через финансовую систему США. Управление по контролю за иностранными активами (УКИА) Министерства финансов США, отвечающее за осуществление финансовых санкций, регулярно наказывает не только американские, но и иностранные юридические лица, которые, по его мнению, нарушают санкционное законодательство.

В 2010 году США расширили сферу охвата так называемых вторичных санкций, вводимых в отношении иностранных юридических лиц, нарушающих, по мнению властей США, положения о финансовых санкциях[7]. Эти санкции направлены против любых финансовых учреждений, которые заведомо потворствуют или оказывают содействие запрещенным видам деятельности или участвуют в них. Таким финансовым учреждениям отказывают в доступе на американский рынок и к финансовой системе США. С помощью подобных вторичных санкций было оказано давление на определенные отрасли иранской экономики, в особенности на нефтегазовую отрасль и судоходство. Например, в 2012 г. США ввели санкции в отношении иностранных банков, проводивших платежи через Центральный банк Ирана. Эти положения применялись к иностранным центральным банкам лишь в тех случаях, когда операции с Центральным банком Ирана были связаны с закупками нефти. Президент США получил полномочия отменять эти санкции в тех случаях, когда государство, где находится штаб-квартира такого банка, «значительно сократило объем» своего импорта нефти и газа из Ирана[8]. В 2013 г. США ввели санкции в отношении физических лиц, не являющихся гражданами США, и неамериканских учреждений, осуществлявших финансовые операции с иранскими судоходными и судостроительными предприятиями или оказывавших им связанные с этим услуги[9].

---

[7] US Congress, Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (CISADA), Washington, DC, 1 July 2010.

[8] US National Defense Authorization Act 2012, section 1245, paragraph (d)(4)(D).

[9] US National Defense Authorization Act 2013, section 1244, paragraph (c)(1).

ЕС воздержался от применения подобных экстерриториальных мер. Однако в силу того факта, что ЕС занимает центральное положение в глобальной экономике, целый круг введенных им финансовых санкций привел к далеко идущим последствиям для экономики Ирана. В январе 2012 г. ЕС заморозил активы Центрального банка Ирана, размещенные в государствах – членах ЕС, а в марте 2012 г. отключил ряд попавших под санкции иранских банков от систем банковского клиринга[10]. Кроме того, эти банки лишились возможности пользоваться услугами базирующегося в Бельгии Общества всемирных межбанковских финансовых каналов связи (СВИФТ) – самой крупной системы безопасной передачи финансовых сообщений[11]. В марте 2012 г. ЕС также запретил предоставление финансовых займов или кредитов иранским лицам, имеющим отношение к нефтегазовому сектору[12].

В День принятия СВПД в США был вынесен ряд судебных решений по вопросу об отказе в праве и судебных решений, касающихся иностранных физических и юридических лиц; все эти решения вступили в силу в День начала реализации[13]. Кроме того, США в соответствии с требованиями СВПД смягчили некоторые конкретные санкции в период до Дня начала реализации СВПД. Относительно же всех остальных санкций Министерство финансов США пояснило, что правительство США «продолжит строго обеспечивать выполнение своих санкций в отношении Ирана, в том числе путем принятия мер против тех, кто уклоняется от этих санкций или пытается их обойти»[14]. Сфера охвата снимаемых санкций определена крайне сложно, поэтому существует риск, что американские и, пожалуй, даже в большей степени иностранные юридические лица могут неправильно истолковать соответствующие нормативно-правовые акты и окажутся под действием дисциплинарных мер.

Уход от рисков и перевыполнение санкций

По логике вещей целевые санкции должны сниматься в ответ на изменение линии поведения объектом санкций. Таким образом, Иран должен увидеть преимущества полного соблюдения согласованных в рамках СВПД условий немедленно. Однако решение о том, воспользоваться ли новыми коммерческими возможностями в Иране, будет приниматься в первую очередь частным сектором.

---

[10] Council of the European Union, 'Council Implementing Regulation (EU) No 54/2012 of 23 Jan. 2012 implementing Regulation (EU) No 961/2010 on restrictive measures against Iran', *Official Journal of the European Union,* L19, 24 Jan. 2012; Council of the European Union, 'Council Regulation No 267/2012 of 23 Mar. 2012 concerning restrictive measures against Iran', *Official Journal of the European Union,* L88, 23 Mar. 2012.

[11] Katzman (сноска 6), p. 35.

[12] Council of the European Union (сноска 10).

[13] US Department of State, Waiver Determinations and Findings, 18 Oct. 2015.

[14] US Department of the Treasury, US Department of State, 'Guidance relating to the continuation of certain temporary sanctions relief pursuant to the JPOA prior to the implementation of the JCPOA', Washington, DC, 7 Aug. 2015.

На данный момент трудно с определенностью говорить о том, на что распространяется сфера охвата финансовых санкций. В этой ситуации способность Ирана извлечь пользу из отмены санкций будет отчасти зависеть от того, сочтут ли частные банки и финансовые учреждения приемлемым риск от ведения бизнеса в Иране или с иранскими юридическими лицами в свете потенциальной выгоды.

Финансовые органы, в особенности УКИА, весьма активно подходят к обеспечению соблюдения финансовых санкций в отношении Ирана. Подспорьем в этом им служат два относительно недавних достижения. Во-первых, национальное законодательство, принятое после совершенных в прошлом террористических актов, в частности терактов в США в сентябре 2001 г., требует от банков и финансовых учреждений собирать и хранить значительно больше информации об их клиентах, чем ранее. Согласно ему банки и финансовые учреждения обязаны в определенных условиях представлять эту информацию регулирующим органам. Во-вторых, благодаря стремительному распространению цифровых технологий в финансовой системе стало возможным накапливать и анализировать большие объемы данных, и делать это быстрее и эффективнее, чем раньше.

Это сочетание более активных мер по обеспечению применения, большей транспарентности и новых аналитических инструментов заставили как регулирующие органы, так и финансовый сектор проявлять большую бдительность в отношении возможного ухода от санкций. Кроме того, вследствие этого повысилась и вероятность выявления нарушений, будь то нарушений по неосторожности или случайного несоблюдения санкций, или преднамеренного нарушения санкционного законодательства.

Финансовые санкции напряженно обсуждались регулирующими органами и частным сектором, поскольку из-за сложности нормативно-правовых актов определенные положения их было трудно соблюсти. В частности, наибольшие трудности вызвали положения нормативно-правовых актов, касающиеся выгодоприобретателей и финансовых санкций в отношении определенных видов деятельности. Для выполнения положения о том, что объект санкций не должен получить косвенную выгоду от операции, банк или финансовое учреждение должны анализировать намного больше различных аспектов, чем обычно. В случае с финансовыми санкциями в отношении отдельных видов деятельности банки и финансовые учреждения, как правило, не являются экспертами в существенных элементах таких операций. В тех случаях, когда положения о санкциях требуют отказывать в предоставлении средств, если «такие услуги, активы или ресурсы могут способствовать чувствительной в плане распространения ядерной деятельности Ирана или разработке систем доставки ядерного оружия», для их соблюдения требуются информация и знания, которыми банки обычно не располагают[15].

Судя по всему, из-за сложностей и риска, обусловленных финансовыми санкциями, ряд частных компаний предпочли избегать любых сделок, хоть каким-то образом связанных с Ираном, даже сделок, не являющихся нарушением санкционного режима. Вместо индивидуальной оценки возможной

---

[15] Эта формулировка позаимствована из Резолюции Совета Безопасности ООН 1929, принятой 9 июня 2010 г.

операции не склонные к риску игроки стараются избежать любого риска вообще, отказывая в финансовых услугах любым иранским гражданам.

Это нежелание рисковать понятно в свете тех огромных штрафов, которые были наложены за прошедшие годы на крупные международные банки, такие как «Barclays Bank» и «BNP Paribas», а также на ряд других финансовых игроков, таких как «PayPal»[16]. В рамках соглашения, достигнутого с Министерством юстиции США, банк «BNP Paribas» выплатил штраф, общая сумма которого составила почти 9 млрд долл., из которых 140 млн долл. составил непосредственно штраф, а остальная сумма пришлась на конфискованные доходы от совершавшихся на протяжении длительного времени операций с лицами, в отношении которых действовали санкции[17]. Помимо огромных штрафов к банкам применялись такие меры наказания, как ограничение возможности вести бизнес в США или совершать деноминированные в долларах операции за пределами США, причем оба эти аспекта принципиально важны для выживания компании.

Всемирный банк, Форум по финансовой стабильности (ФФС) «Группы двадцати» и Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) ведут совместную работу, с тем чтобы понять масштабы такого ухода от рисков и найти способы сократить любую не являющуюся необходимой потерю доступа к финансовым услугам для стран, в отношении которых действуют целевые санкции[18].

Регулирующие органы США начали более тесный диалог с частным финансовым сектором, с тем чтобы разъяснить механизм принятия нормоприменительных решений и заверить предприятия, что однократные ошибки не будут караться строго, а «вопиющие нарушения, которые совершались заведомо и в течение продолжительного времени», повлекут за собой применение строгих санкций[19].

---

[16] Американские регулирующие органы наложили штраф в 100 млн долл. на швейцарский банк “UBS” в 2004 г., 80 млн долл. – на нидерландский банк “ABN Amro” в 2005 г., 350 млн долл. на британский банк “Lloyds TSB” и 536 млн долл. на швейцарский банк “Credit Suisse” в 2009 г., 298 млн долл. на британский банк “Barclays” в 2010 г., а также 619 млн долл. на нидерландский банк “IMG”, 8.6 млн долл. на японский банк “Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ” и 674 млн долл. и 1.92 млрд долл. на британские “Standard Chartered Bank” и “HSBC” соответственно в 2012 г. за несанкционированные операции с Ираном и другими странами, в отношении которых действуют санкции. См.: Katzman (сноска 6). См. также: US Department of the Treasury, Civil Penalties and Enforcement Information [n.d.].

[17] United States Department of Justice, 'BNP Paribas agrees to plead guilty and to pay $8.9 billion for illegally processing financial transactions for countries subject to US economic sanctions', Press Release, 30 June 2014.

[18] Financial Action Task Force (FATF), 'FATF clarifies risk-based approach: case-by-case, not wholesale de-risking', Paris, 23 Oct. 2014.

[19] US Department of the Treasury, Remarks by Acting Under Secretary Adam Szubin at the ABA/ ABA Money Laundering Enforcement Conference, Press Release, 16 Nov. 2015.

III. ТОРГОВЫЕ САНКЦИИ

Марк БРОМЛИ

Типы санкций

Соединенные Штаты Америки ввели всеобъемлющие санкции в отношении практически всех форм торговли с Ираном начиная с 1990-х годов. Некоторые из этих санкций были расширены в период кризиса вокруг ядерной программы Ирана. Совет Безопасности ООН не вводил в отношении Ирана никаких дополнительных торгово-коммерческих санкций в связи с его ядерной деятельностью. Однако в Резолюции Совета Безопасности ООН 1929 было заявлено, что определенную роль в поддержании иранской ядерной программы играют нефтегазовый сектор, а также другие сектора иранской экономики. В силу этого Резолюция 1929 сыграла принципиально важную роль, позволив государствам сотрудничать с США и Европейским союзом (ЕС) в применении более всеобъемлющих санкций[1].

Комплекс торговых санкций, введенных в отношении Ирана США, ЕС и другими государствами-союзниками в ответ на его ядерную деятельность, постоянно расширялся. Например, в сентябре 2010 г. США повторно ввели отмененный в апреле 2000 г. запрет на импорт орехов, фруктовой продукции, ковров и икры из Ирана[2]. Кроме того, США разработали целый ряд вторичных санкций в отношении иностранных физических лиц и компаний, ведущих торговлю с Ираном (см. раздел II). В марте 2012 г. ЕС ввел запрет на продажу Ирану ключевого оборудования или технологий для нефтегазового сектора, импорт из Ирана или закупку у Ирана сырой нефти, нефтехимической продукции и газа, экспорт в Иран программного обеспечения для интегрирования промышленных процессов, а также экспорт иранскому правительству или импорт от иранского правительства золота, драгоценных металлов, алмазов, банкнот и монет[3].

Санкции США и ЕС в отношении нефтегазового сектора Ирана дали значительный эффект. Экспорт нефти из Ирана сократился с 2.5 млн до 1 млн баррелей в день[4]. В результате вторичных санкций, введенных США, импорт иранской нефти сократили даже те государства, которые не вводили прямых санкций в отношении иранского нефтегазового сектора. Так например, китайский импорт нефти из Ирана упал с 550 000 баррелей в день в 2011 г. до 410 000 баррелей в день в 2015 г.[5] Как сообщалось, в 2013 г. на иранских нефтяных месторождениях было отмечено настолько резкое сни-

---

[1] Katzman, K., *Iran Sanctions,* Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RS20871 (US Congress, CRS: Washington, DC, 21 Jan. 2016), p. 32.

[2] US Congress, Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (CISADA), Washington, DC, 1 July 2010, section 103 (P.L. 111–195).

[3] Council of the European Union, Council Regulation no. 267/2012 of 23 Mar. 2012 concerning restrictive measures against Iran', *Official Journal of the European Union,* L88, 23 Mar. 2012.

[4] Katzman (сноска 1), p. 22.

[5] Katzman (сноска 4).

жение объемов добычи, что для возвращения к прежним показателям потребовались бы капиталовложения в размере 300 млрд долл. на протяжении 10 лет[6]. Одновременно с этим вследствие ухода из Ирана западных, восточно-европейских и азиатских фирм нефтегазовый сектор страны лишился инвестиций на сумму 60 млрд долл.[7] Особенно серьезные последствия имели ограничения на торговлю с государствами – членами ЕС. В 2011 г. государства – члены ЕС являлись крупнейшими импортерами нефти из Ирана и получали в среднем 600 000 барр. в день каждое[8]. В 2012 г. этот показатель упал до нуля. После введения санкций общий объем импорта из Ирана сократился на 86%, а общий объем экспорта из ЕС в Иран сократился на 26%[9].

В апреле 2015 года министр финансов США Джейкоб Лью заявил, что валовой внутренний продукт (ВВП) Ирана сократился на 9% за предыдущие два года и что его уровень на тот момент был на 15–20% ниже, чем в 2010 г.[10] Помимо этого санкции привели к снижению почти на 56% с 2012 по 2014 г. стоимости риала на неофициальных рынках, вследствие чего в Иране ускорились темпы инфляции, которые в 2011–2013 гг. оценивались в 50–70%[11].

Совместный всеобъемлющий план действий и торгово-коммерческие санкции

Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) не затронул большую часть санкций, касающихся торговли с Ираном, введенных США. Однако в СВПД предусмотрено, что США разрешат экспорт в Иран гражданских воздушных судов и соответствующих запасных частей и компонентов и импорт из Ирана орехов, фруктовой продукции, ковров и икры со Дня начала реализации. Все санкции ЕС в отношении нефтегазового сектора Ирана и торговли драгоценными металлами были отменены со Дня начала реализации. Как ожидается, эффект от снятия этих санкций будет значительным. По прогнозам, экспорт нефти из Ирана достигнет уровня 2012 г. за 8–12 месяцев с момента снятия санкций в отношении его нефтяного сектора[12]. По оценкам Всемирного банка, после полной отмены санкций рост ВВП Ирана может достигнуть 5.1% в 2016–2017 фин. г. и 5.5% в 2017–2018 фин. г.[13]

---

[6] International Crisis Group, 'Spider web: the making and unmaking of Iran sanctions', *Middle East Report* no. 138 (International Crisis Group: Brussels, Feb. 2013), p. 21.

[7] Nuclear Suppliers Group (сноска 6), p. 21.

[8] Mix, D. E., The United States and Europe: Current Issues, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RS22163 (US Congress, CRS: Washington, DC, 3 Feb. 2015), p. 12.

[9] European Commission, Trade, 'Countries and regions: Iran', Last Updated: 27 Oct. 2015.

[10] Katzman (сноска 1).

[11] Katzman (сноска 1).

[12] World Bank, Middle East and North Africa Region, *Economic Implications of Lifting Sanctions on Iran,* MENA Quarterly Economic Briefing no. 5 (World Bank: Washington, DC, July 2015).

[13] World Bank (сноска 12).

IV. ОБЫЧНЫЕ ВООРУЖЕНИЯ И ТОВАРЫ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Марк БРОМЛИ и Питер Д. ВЕЗЕМАН

Типы санкций

США ввели всеобъемлющие санкции на передачи Ирану обычных вооружений и товаров двойного назначения в январе 1984 г., когда правительство США признало Иран «государством, поддерживающим терроризм»[1]. В 1990-х и 2000-х годах эти санкции были расширены за счет введения ограничений для компаний со штаб-квартирами за пределами США, имевших отношение к оказанию помощи Ирану в реализации его программ создания оружия массового уничтожения или баллистических ракет.

Совет Безопасности ООН ввел целый ряд связанных с ядерной деятельностью санкций, касающихся передачи Ирану и получения от Ирана вооружений и товаров двойного назначения. В декабре 2006 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 1737, в которой запретил поставку в Иран «всех предметов, материалов, оборудования, товаров и технологий, которые могли бы способствовать деятельности Ирана, связанной с обогащением, переработкой или тяжелой водой»[2]. В перечень конкретных контролируемых товаров вошли все предметы, входящие в принятый Группой ядерных поставщиков (ГЯП) перечень товаров и технологий, связанных с ядерной программой, но не было включено оборудование для легководных реакторов. В Резолюции 1737 также содержался запрет на передачу товаров и технологий, которые могут способствовать «разработке систем доставки ядерного оружия»[3]. Соответствующий перечень конкретных подпадающих под запрет товаров был разработан на основе контрольного перечня Режима контроля за ракетной технологией (РКРТ)[4].

В марте 2007 года Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 1747, в которой содержался запрет всем государствам и группам государств приобретать у Ирана или получать от Ирана оружие и призыв ко всем государствам «проявлять бдительность и осмотрительность» при осуществлении поставок Ирану любых товаров, охватываемых Регистром обычных вооружений ООН[5]. В июне 2010 г. в своей Резолюции 1929 Совет Безопасности ООН запретил поставки основных систем вооружения, определенных Регистром обычных вооружений: боевых танков, боевых бронированных машин, крупнокалиберной артиллерии, боевых самолетов, боевых вертолетов, военных кораблей, отдельных видов ракет и пусковых установок ракет. Кроме того, была запрещена поставка запасных частей, компонентов для этих ос-

---

[1] US Department of State, 'State Sponsors of Terrorism' [n.d.].

[2] Резолюция Совета Безопасности ООН 1737, 27 декабря 2006 г.

[3] Резолюция Совета Безопасности ООН 1737 (сноска 2).

[4] Missile Technology Control Regime (MTCR), <http://www.mtcr.info>. См. также разд. III гл. 19 настоящего издания.

[5] Резолюция Совета Безопасности ООН 1747, 24 марта 2007 г.

новных систем вооружения, а также связанных с ними услуг[6]. Из ссылки на Регистр обычных вооружений следовало, что, в отличие от других введенных ООН оружейных эмбарго, поставки ракет класса «земля–воздух» наземного базирования и большей части стрелкового оружия и легких вооружений (ЛСО) не подпали под введенные ограничения. К моменту введения этого эмбарго Иран успел разместить в России заказ на поставку ракетного комплекса С-300, на который не распространялось действие оружейного эмбарго ООН. Однако в России был принят закон о введении в действие санкций ООН в отношении Ирана, содержавший явный запрет на поставку ракетных комплексов С-300[7].

Введенные ЕС ограничения на поставки вооружений и товаров двойного назначения в Иран (и из него) были аналогичны санкциям ООН, а в ряде случаев даже превосходили их. В феврале 2007 г. в связи с Резолюцией Совета Безопасности ООН 1737 ЕС ввел запрет на экспорт в Иран всех товаров, включенных в контрольные списки ГЯП и РКРТ[8]. В апреле 2007 г. в связи с Резолюцией Совета Безопасности ООН 1747 ЕС запретил импорт из Ирана и экспорт в Иран всех товаров, включенных в перечень военных товаров ЕС, т. е. всех видов вооружений и военной техники[9].

Отдельно от санкций, вызванных обеспокоенностью относительно ядерной программы Ирана, в апреле 2011 г. ЕС ввел санкции в отношении Ирана в связи с нарушениями в этой стране прав человека. В рамках этих санкций был ограничен экспорт в Иран товаров, которые могут использоваться для «внутриполитических репрессий», таких как транспортные средства для подавления массовых беспорядков или перевозки заключенных, а также колючая лента. В марте 2012 г. ЕС расширил эти ограничения и ввел запрет на экспорт «оборудования, технологий и программного обеспечения», которые могут использоваться для мониторинга или перехвата интернет- или телефонных переговоров в Иране[10]. В результате этих мер были затронуты поставки в Иран телекоммуникационного оборудования и услуг базирующимися в ЕС компаниями[11].

Сообщения о нарушениях режима санкций

За годы действия санкций Иран не раз обвиняли в нарушении введенных ООН ограничений на импорт и экспорт вооружений и товаров двойного

---

[6] Резолюция Совета Безопасности ООН 1929. 9 июня 2010 г.

[7] Президент России. Указ «О мерах по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1929 от 9 июня 2010 г.», 22 сентября 2010 г.

[8] Council of the European Union, 'Council Common Position 2007/140/CFSP of 27 Feb. 2007 concerning restrictive measures against Iran', 27 Feb. 2007, *Official Journal of the European Union,* L61, pp. 49–55.

[9] Council of the European Union, 'Council Common Position 2007/246/CFSP of 23 Apr. 2007 amending Common Position 2007/140/CFSP concerning restrictive measures against Iran', *Official Journal of the European Union,* L106, pp. 67–75.

[10] Council Decision 2012/168/CFSP of 23 Mar. 2012 amending Decision 2011/235/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons and entities in view of the situation in Iran, *Official Journal of the European Union,* 24 Mar. 2012, p. 85.

[11] Stecklow, S., 'Special report: Chinese firm helps Iran spy on citizens', Reuters, 22 Mar. 2012.

назначения. В 2013 г. Группа экспертов ООН, занимающаяся мониторингом соблюдения санкций ООН в отношении Ирана, «обнаружила доказательства существования широкой сети закупок в обход введенных ООН эмбарго на экспорт вооружений или товаров двойного назначения»[12]. Тем не менее считается, что именно благодаря санкциям удалось замедлить продвижение иранской ядерной программы и значительно снизить способность Ирана разрабатывать и производить баллистические ракеты средней и большой дальности и осуществлять их техническое обслуживание и модернизацию[13]. Иран не имел возможности импортировать новые основные системы вооружений, не считая небольшого количества систем, не включенных в Регистр ООН, для замены своей устаревающей военной техники[14].

Многие из нарушений, о которых сообщалось, касались экспорта из Ирана обычных вооружений. В 2015 г. упомянутая Группа экспертов ООН сообщила о том, что «Исламская Республика Иран активно продолжала деятельность, связанную с передачей оружия»[15]. По заключению Группы, предложение Ирана о поставке вооружений ливанской армии для поддержки борьбы с терроризмом явилось нарушением эмбарго ООН на экспорт вооружений из Ирана. Кроме того, по сообщению этой Группы, Иран оказывал военную помощь хуситским повстанцам в Йемене. Однако в связи со сложившейся ситуацией в плане безопасности Группа не смогла подтвердить продолжающие поступать сообщения о поставках Ираном вооружений в Сирию[16]. Помимо этого Группа пришла к выводу, что в 2014 и 2015 гг. Иран поставлял оружие в Ирак для содействия борьбе против Исламского государства[17]. США открыто заявили, что им известно о поставках Ираном вооружений в Ирак[18].

При этом Группа экспертов ООН отметила, что ни одно государство не сообщило официально о конкретных случаях несоблюдения Ираном санкционного режима, в то время как во всех предыдущих отчетных периодах такие сообщения о нарушениях от государств поступали. Как отметила Группа, «несоответствие между сообщениями средств массовой информации о предполагаемых поставках вооружений и не предоставлением соответствующих докладов в Комитет может иметь целый ряд причин», в том числе «нежелание государств-членов представлять соответствующие докла-

---

[12] Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Заключительный доклад Группы экспертов, учрежденной Резолюцией 1929 (2010), 3 июня 2013 г., приложение к документу S/2013/331, 5 июня 2013 г., пп. 24–25.

[13] Katzman, K., Iran Sanctions, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RS20871 (US Congress, CRS: Washington, DC, 21 Jan. 2016), pp. 47–48.

[14] База данных СИПРИ по передачам вооружений <http://www.sipri.org/databases/armstransfers> (на англ. яз.).

[15] Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Итоговый доклад Группы экспертов, учрежденных Резолюцией 1929 (2010), S/2015/401, 2 июня 2015 г.

[16] Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Итоговый доклад Группы экспертов, учрежденных резолюцией 1929 (2010), 1 июня 2015 г., приложение к документу S/2015/401, 2 июня 2015 г., пп. 12–14.

[17] Организация Объединенных Наций (сноска 15), пп. 12–13.

[18] United States, Department of State, Daily press briefing, 17 Mar. 2015.

ды»[19]. Несмотря на открытые нарушения эмбарго на экспорт вооружений, Совет Безопасности ООН не предпринял никаких действий в ответ на них. В Иране отметили, что поставка ими вооружений в Ирак, судя по всему, не вызвала возражений со стороны международного сообщества, даже несмотря на то, что при этом было нарушено введенное ООН эмбарго на экспорт вооружений из Ирана[20].

Совместный всеобъемлющий план действий и вооружения и товары двойного назначения

СВПД не отражается на национальных ограничениях на поставки обычных вооружений и товаров двойного назначения в Иран, введенных США. В соответствии с СВПД связанные с ядерной деятельностью ограничения на передачу Ирану товаров двойного назначения, включенных в контрольные перечни ГЯП и РКРТ, товаров, которые могут способствовать разработке систем доставки ядерного оружия, и товаров, включенных в Регистр ООН, а также передачи Ираном любых вооружений и связанных с ними материалов, отменяются со Дня начала реализации[21]. Однако любые такие передачи в каждом отдельном случае должны быть предварительно согласованы с Советом Безопасности ООН. Это требование о предварительном согласовании не распространяется на передачи технологий и низкообогащенного урана, «предназначенных исключительно для использования в легководных реакторах»[22]. Просьбы о согласовании должны направляться координатору Совета Безопасности[23]. В случае с товарами, включенными в контрольные перечни ГЯП, государства должны быть «в состоянии эффективно осуществлять право на проверку конечного использования и места конечного использования любого поставленного предмета» и уведомлять Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) в течение 10 дней с момента передачи[24]. В случае с предметами, которые включены в контрольные перечни РКРТ и могут способствовать «разработке систем доставки ядерного оружия», государства-поставщики должны обеспечить, что «контракт на поставку таких предметов или оказание помощи включает надлежащие гарантии в отношении конечного пользователя», а Иран берет на себя обязательство не использовать такие предметы для разработки систем доставки ядерного оружия[25].

Требование о предварительном одобрении передач Ирану предметов, включенных в контрольные перечни ГЯП, будет применяться только до Дня прекращения действия резолюции (18 октября 2025 г.) или до публикации

---

[19] Организация Объединенных Наций (сноска 15), п. 12.

[20] Bakhtiari, B., 'Iran arms exports to Iraq tolerated in fight against Isis says report', *The Guardian,* 17 Feb. 2015.

[21] Резолюция Совета Безопасности ООН 2231. 20 июля 2015 г.

[22] Резолюция Совета Безопасности ООН 2231 (сноска 21).

[23] Резолюция Совета Безопасности ООН 2231 (2015 г.), передачи и деятельность, связанные с ядерными исследованиями (механизм поставок).

[24] Резолюция Совета Безопасности ООН 2231 (сноска 21).

[25] Резолюция Совета Безопасности ООН 2231 (сноска 21).

МАГАТЭ доклада, подтверждающего расширенное заключение, в зависимости от того, что наступит ранее. Требование о предварительном одобрении передач Ирану предметов, включенных в контрольные перечни РКРТ, и любых предметов, которые могут способствовать «разработке систем доставки ядерного оружия», будет применяться до Переходного дня (18 октября 2023 г.) или до публикации МАГАТЭ доклада, содержащего расширенное заключение, в зависимости от того, что произойдет ранее. Требование о предварительном одобрении передач Ирану предметов, включенных в Регистр ООН, и передач Ираном любых вооружений и связанных с ними материалов будет действовать до истечения пятилетнего срока со Дня принятия (18 октября 2020 г.) или до представления МАГАТЭ доклада, содержащего расширенное заключение, в зависимости от того, что наступит ранее.

По сообщениям, после отмены санкций Иран проявил заинтересованность к заключению оружейных сделок с Россией[26]. Однако многие из товаров, ставших предметом этих сделок, включены в Регистр ООН, и для их передачи Ирану до 2020 г. потребуется предварительное одобрение Совета Безопасности ООН[27]. Был возобновлен отмененный контракт с Россией на поставку ракетных комплексов С-300. В апреле 2015 г. президент Путин подписал указ, разрешив продолжить процесс продажи в связи с прогрессом на переговорах по ядерной программе[28].

Функционирование новых систем одобрения и уведомления в рамках санкций ООН на практике, в частности степень соблюдения этих положений государствами-поставщиками, а также одобрение или неодобрение определенных передач и реакция государств-поставщиков на отказы, будет определять, чем закончится выполнение СВПД – успехом или провалом. Аналогичные системы одобрения и уведомления применялись в рамках ряда других санкционных режимов ООН в последние несколько лет, но требования их соблюдались государствами слабо или непостоянно. Например, как показал анализ системы уведомления, созданной в связи с эмбарго в отношении Демократической Республики Конго, его требования не соблюдали многие государства-поставщики, в том числе государства – члены Совета Безопасности ООН[29]. Помимо этого к напряженности между участниками СВПД могут привести и разногласия между государствами – членами Совета Безопасности относительно того, какие передачи должны быть одобрены, а какие – нет. Как отметил один из критиков СВПД, возможно, мы станем свидетелями «досадных глобальных споров по поводу экспорта в Иран в рамках Совместной комиссии по СВПД, МАГАТЭ и Совета Безопасности

---

[26] Сафронов И., Черненко Е. Иран прицениваетcя к российскому военпрому // Коммерсант. 2016. 15 февр. Кроме того, несколько раз сообщалось о планах Ирана закупить ядерные реакторы у Китая и России. Речь шла о легководных реакторах, на которые не распространялись введенные ООН санкции. Rogers, D., 'China, Iran agree two nuclear power stations and trade worth $600bn', *Global Construction Review*, 27 Jan. 2016.

[27] 'Russian arms sale to Iran without approval would violate ban: US', Reuters, 18 Feb. 2016.

[28] 'Russia ends ban on delivery of S-300 missiles to Iran', Reuters, 13 Apr. 2015.

[29] Bromley, M. and Holtom, P., 'Arms transfers to the Democratic Republic of the Congo: assessing the system of arms transfer notifications, 2008-10', SIPRI Background Paper, Oct. 2010.

ООН»[30]. Например, можно ожидать, что между пятью постоянными членами Совета Безопасности ООН возникнут значительные разногласия относительно того, может ли конкретная передача способствовать «разработке систем доставки ядерного оружия». С того момента как была завершена работа над СВПД, уже возникали споры о том, способны ли доставлять ядерное оружие отдельные ракеты, испытываемые Ираном[31].

Запреты ЕС на экспорт в Иран обычных вооружений и предметов двойного назначения будут действовать до Переходного дня (18 октября 2023 г.)[32]. Однако отдельные государства – члены ЕС, вероятно, продолжат применять политику весьма строгих ограничений в отношении лицензий на экспорт обычных вооружений и предметов двойного назначения в Иран в обозримом будущем[33]. Кроме того, действие СВПД не распространяется на санкции ЕС, касающиеся экспорта в Иран предметов, которые могут использоваться для «внутренних репрессий»[34].

---

[30] Moore, T. C., 'Iran: non-proliferation overshadowed', *Survival,* vol. 57, no. 5 (Sep. 2015), pp. 53–58.

[31] Charbonneau, L., 'Iran's October missile test violated UN ban: expert panel', Reuters, 16 Dec. 2016.

[32] European Union External Action Service, 'Information Note on EU sanctions to be lifted under the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)', Brussels, 23 Jan. 2016. International Atomic Energy Agency, Communication dated 24July 2015 received from China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of America (the E3/EU+3) and the Islamic Republic of Iran concerning the text of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), INF-CIRC/887, 31 July 2015. Полный текст СВПД см. в документе <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/30/PDF/N1522530.pdf?OpenElement>.

[33] 'Eyes on the prize: Are you ready for Iran?', *World Export Control Review,* Mar. 2016, pp. 17–28.

[34] European Union External Action Service (сноска 32); и СВПД (сноска 32).

V. САНКЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ПОЕЗДКАМИ, И ТРАНСПОРТНЫЕ САНКЦИИ

Марк БРОМЛИ

Типы санкций

До эскалации кризиса вокруг иранской ядерной программы в отношении Ирана не действовало никаких санкций, связанных с поездками, и транспортных санкций. Совет Безопасности ООН ввел ограничения на передвижение лиц, предположительно относящихся к программам создания ядерного оружия или систем доставки ядерного оружия, в марте 2008 г. В своей Резолюции 1803 он потребовал от государств уведомлять Комитет по санкциям о въезде на их территорию или транзите через их территорию определенных лиц, список которых постоянно расширялся[1]. В июне 2010 г. эти ограничения были расширены в соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН 1929, согласно которой на въезд или транзит конкретных лиц был введен запрет[2].

Помимо вышеперечисленного Совет Безопасности расширял число положений об ограничениях для морских или воздушных судов, перевозящих грузы в Иран или из него, и досмотре таких судов. Им также была принята Резолюция 1803 с призывом к государствам досматривать грузы, перевозимые в Иран или из него воздушными и морскими судами, принадлежащими «Иран Эйр Каргоу» и «Исламик Репаблик оф Иран Шиппинг Лайн», если «есть разумные основания» полагать, что такие суда перевозят запрещенные товары[3]. В соответствии с Резолюцией 1929 сфера применения этих положений была расширена, и их действие было распространено на все морские и воздушные суда, следующие в Иран и из него, вне зависимости от их собственника[4]. Кроме того, в Резолюции 1929 Совет Безопасности призвал государства запретить оказание бункеровочных услуг, услуг снабжения и технического обслуживания любым принадлежащим Ирану или зафрахтованным им судам, подозреваемым в перевозке запрещенных предметов[5].

В связи с досмотром государствами-членами морских и воздушных судов, следующих в Иран или из него, и применением ограничений к принадлежащим ему судам во исполнение введенных ООН целевых санкций правительство Ирана было долгое время вынуждено искать все новые пути обхода санкций. Так, например, Иран переименовывал свои суда или менял их флаги, регистрировал их в плохо регулируемых юрисдикциях и отключал

---

[1] Резолюция Совета Безопасности ООН 1803, 3 марта 2008 г.

[2] Резолюция Совета Безопасности ООН 1929, 9 июня 2010 г. В обоих случаях были предусмотрены исключения по гуманитарным и религиозным причинам.

[3] Резолюция Совета Безопасности ООН 1803 (сноска 1).

[4] Резолюция Совета Безопасности ООН 1929. 9 июня 2010 г.

[5] Резолюция Совета Безопасности ООН 1929 (сноска 4).

судовые приборы слежения[6]. Однако начиная с 2012 г. вследствие давления со стороны США все большее число государств стало отказывать в регистрации иранским транспортным компаниям и предоставлении своего флага иранским судам[7]. Были нередки случаи конфискации запрещенных предметов, следующих в Иран или из него, при этом зачастую изымались экспортируемые из Ирана обычные вооружения. Например, в 2013 г. на борту судна, перехваченного в территориальных водах Йемена, йеменская береговая охрана и ВМС США обнаружили имеющие иранское происхождение переносные зенитные ракетные комплексы (ПЗРК), снаряды калибра 122 мм, гранатометы и взрывчатые вещества[8]. Йеменские власти подозревали, что это оружие предназначалось для хуситских повстанцев на севере Йемена[9].

Совместный всеобъемлющий план действий и санкции, касающиеся передвижения товаров и людей

СВПД не затрагивает требования к государствам досматривать грузы морских и воздушных судов, если есть основания полагать, что такие грузы перевозятся в нарушение введенных ООН санкций. Однако поскольку в преддверии Дня прекращения действия эти санкции отменяются, прекратят применяться и требования о досмотре. Ограничения, касающиеся поездок поименованных лиц, будут продолжать действовать вплоть до истечения пятилетнего срока со Дня принятия СВПД или до тех пор, пока МАГАТЭ не представит доклад, содержащий расширенные выводы, в зависимости от того, что наступит ранее[10].

---

[6] International Crisis Group, 'Spider web: the making and unmaking of Iran sanctions', *Middle East Report* no. 138 (International Crisis Group: Brussels, Feb. 2013), p. 17.

[7] International Crisis Group (сноска 6), p. 17.

[8] Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Доклад Группы контроля по Сомали и Эритрее, представляемый в соответствии с Резолюцией Совета Безопасности 2060 (2012): Сомали, приложение к документу S/2013/413, 12 июля 2013 г., сс. 28, 313–314.

[9] Организация Объединенных Наций (сноска 8), сс. 278–285, 292.

[10] Резолюция Совета Безопасности ООН 2231. 20 июля 2015 г.

VI. ВЫВОДЫ

Иан ЭНТОНИ и Марк БРОМЛИ

Хотя и преждевременно давать какие-либо окончательные ответы на многие из вопросов, рассмотренных в этой главе, некоторые предварительные выводы сделать все же можно.

Целевые или всеобъемлющие?

Несмотря на звучавшие в последнее время доводы в пользу перехода от всеобъемлющих санкций к целевым, США и ЕС с готовностью вводили и постоянно расширяли круг торговых и финансовых санкций, которые оказали значительное воздействие на экономику Ирана. Санкции в отношении Ирана всегда были существенно менее строгими, чем экономические санкции в отношении Ирака в 1990-х годах. Но даже несмотря на это, они постоянно подвергались критике из-за воздействия, оказываемого на экономику Ирана, и вызываемых ими незапланированных последствий[1]. Помимо более широкого экономического воздействия санкционного режима, население Ирана фактически было лишено доступа к медикаментам, продовольствию и гуманитарной помощи, даже в случаях когда действие санкций не распространялось на эти группы товаров и услуг, поскольку поставщики и финансовые учреждения не желали рисковать и чрезмерно тщательно соблюдали санкционный режим[2]. Все это заставило некоторые группы международного сообщества более активно выступать против расширения практики использования экономических санкций. Так, например, в Совете по правам человека ООН в последнее время стал намного чаще звучать довод о том, что односторонние санкции противоречат правам человека[3].

Переход к применению более всеобъемлющих санкций происходил во многом под влиянием Соединенных Штатов Америки. Кроме того, эффект этих санкций был существенно усилен еще и потому, что политические инструменты США, в особенности в области финансового регулирования и торгового контроля, имеют глобальный охват. Однако еще более ощутимыми эти меры стали после принятия многих из них на уровне ЕС, в частности вследствие тех значительных экономических связей, которые существовали между государствами – членами ЕС и Ираном[4]. Введение ЕС таких санкций в отношении Ирана стало для всех сигналом, что ЕС и его государства-члены готовы принять более всеобъемлющие меры, не ограничиваясь целе-

---

[1] World Bank, Middle East and North Africa Region, *Economic Implications of Lifting Sanctions on Iran,* MENA Quarterly Economic Briefing no. 5 (World Bank: Washington, DC, July 2015).

[2] Moret, E. S., 'Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria', *European Security,* vol. 24, no. 1 (2015), pp. 120–140.

[3] Portela, C., 'How the EU learned to love sanctions', ed. M. Leonard, *Connectivity Wars* (European Council on Foreign Relations: London, 2016), p. 42.

[4] Esfandiary, D., 'Assessing the European Union's sanctions policy: Iran as a case study', EU Non-Proliferation Consortium, Non-Proliferation Paper no. 34, Dec. 2013.

выми санкциями. Кроме того, ЕС ввел целевые санкции более широкого охвата в отношении Сирии и России, в случае с которыми (в отличие от Ирана) таким санкциям не предшествовало введение санкций ООН. По мнению одного из комментаторов, это означает, что «в ЕС складывается консенсус относительно того, что экономический эффект от санкций должен быть серьезным, а также растет готовность принять тот факт, что такие санкции могут затронуть и физические и юридические лица, не имеющие прямого отношения к вызвавшей осуждение политике»[5].

Сыграли ли всеобъемлющие санкции решающую роль в принуждении Ирана?

По мнению многих комментаторов, именно введенные США и ЕС более всеобъемлющие санкции сыграли решающую роль в принуждении Ирана изменить его политический курс. В ходе переговоров по выработке СВПД было широко распространено мнение, что на Иран не удастся повлиять с помощью санкций, т. к. он лишь скорректирует свою экономическую политику и адаптируется к введенным ограничениям[6]. Однако когда переговоры вышли на завершающий этап, стало ясно, что снятие торговых санкций и открытие доступа к средствам, находящимся в западных банках, были ключевыми соображениями, которыми руководствовалась команда переговорщиков со стороны Ирана[7]. И напротив, введение ООН более целенаправленных санкций повлияло на ход переговоров по Ирану в меньшей степени. Санкции ООН были важны, поскольку они послужили правовым основанием для более всеобъемлющих санкций, введенных США и ЕС[8].

Если эта оценка относительной важности санкций ООН, ЕС и США верна, многие из тех посылок, на которых большей частью строилась работа последних лет по применению «умных санкций», могут оказаться под сомнением. В частности, может быть оспорено широко распространенное мнение о том, что необходимо отказаться от «наивной теории санкций», согласно которой политических лидеров можно заставить изменить политический курс, усилив экономическое давление[9].

При этом хотя санкции, вне всяких сомнений, сыграли определенную роль, существует широкий консенсус относительно того, что ключевое значение для заключения соглашения имела и более широкая картина политических событий. Трудно себе представить достижение этой сделки без избрания Барака Обамы на пост президента США в 2008 г. (и его переизбра-

---

[5] Esfandiary (сноска 4), p. 40.

[6] International Crisis Group, 'Spider web: the making and unmaking of Iran sanctions', *Middle East Report* no. 138 (International Crisis Group: Brussels, Feb. 2013), pp. 34–35.

[7] Nephew, R., 'How US made sure its sanctions worked', *The World Today,* Royal Institute of International Affairs (Feb./Mar. 2016), pp. 36–38. Ричард Нефью занимал должность главного заместителя координатора по политике санкций в Госдепартаменте США с 2013 по 2015 г.

[8] The Targeted Sanctions Initiative at the Graduate Institute, Geneva <http:// sanctionsapp. com/>.

[9] Targeted Sanctions Consortium (TSC), *Effectiveness of UN Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium* (TSC: Geneva, Nov. 2013), p. 13.

ния в 2012 г.) и Хасана Роухани на пост президента Ирана в 2013 г. Президент Обама не отказывался ни от целей США в отношении иранской ядерной программы, ни от политики санкций, но нашел такой способ выразить эту политику, благодаря которому стал возможен диалог. Хотя можно утверждать, что введение санкций послужило немаловажным толчком к избранию Хасана Роухани на пост президента Ирана, было бы ошибкой считать, что этот фактор был единственным или решающим.

Сложности после отмены санкций

Сложность положений о некоторых целевых санкциях, введенных в отношении Ирана, трудности с их упорядоченным снятием и сохраняющаяся проблема перевыполнения санкционного режима западными компаниями могут спровоцировать достаточно сильный враждебный настрой, способный подорвать реализацию СВПД[10]. Кроме того, реализация этой сделки может окончиться неудачей и в результате побочных последствий санкций, не связанных с ядерной деятельностью, введенных ЕС и особенно США. Выполнение СВПД и Резолюции Совета Безопасности 2231 никак не отразится на действующих санкциях, которые были введены по причинам, отличным от озабоченности иранской ядерной программой. Однако иранское правительство подчеркнуло, что отмененные санкции, связанные с ядерной деятельностью, не должны вводиться повторно на других правовых основаниях. Как заявили представители Ирана, если это произойдет, страна более не будет считать себя связанной обязательствами в соответствии с СВПД[11].

В настоящее время в отношении Ирана действует ряд санкций, не связанных с его ядерной деятельностью. США оставили в силе односторонние санкции, введенные в ответ на сообщения о том, что Иран на государственном уровне оказывал поддержку террористам с 1980-х годов; кроме того, начиная с 1995 г. американским компаниям запрещено осуществлять любые финансовые операции с Ираном[12]. ЕС же применяет в отношении Ирана ограничительные меры в связи с ухудшающимся, по его мнению, положением в области прав человека в этой стране с первого квартала 2011 г.[13]

Кроме того, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) признала Иран страной, которая не соответствует стандартам в области противодействия финансированию терроризма. Поэтому ФАТФ классифицировала Иран как угрозу для неприкосновенности международной финансовой системы и призвала своих государств-участников применять действенные контрмеры для защиты своих финансовых секторов от

---

[10] International Crisis Group (сноска 6), p. ii.

[11] Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Письмо Постоянного представителя Исламской Республики Иран при Организации Объединенных Наций от 20 июля 2015 г. на имя Председателя Совета Безопасности, документ S/2015/550, 20 июля 2015 г.

[12] The White House, The Iran and Libya Sanctions Act of 1996, Fact sheet, 6 Aug. 1996.

[13] Council Decision 2011/235/CFSP of 12 Apr. 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons and entities in view of the situation in Iran, Brussels, 14 Apr. 2011; Council Regulation (EU) 359/2011 of 12 Apr. 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Iran, Brussels, 14 Apr. 2011.

исходящих от Ирана угроз в области отмывания денег и финансирования терроризма[14].

Помимо сдерживания иранской ядерной программы, целевые финансовые санкции использовались для того, чтобы заставить Иран прекратить разработку баллистических ракет[15]. В конце 2015 г. члены американского Конгресса настоятельно призвали правительство США рассмотреть вопрос о том, должны ли целевые финансовые санкции являться частью ответа на дальнейший прогресс Ирана в деле разработки баллистических ракет[16]. Если Иран сочтет, что после снятия санкций, связанных с его ядерной программой, по сути идентичные ограничения введены по другим причинам, выполнение СВПД может столкнуться с серьезными проблемами.

---

[14] Financial Action Task Force (FATF), FATF Public Statement, Paris, 23 Oct. 2015.

[15] См. разд. II и III настоящей главы.

[16] Zengerle, P., 'US says considering response to Iran ballistic missile test', Reuters, 17 Dec. 2015.

4. ПОМОЩЬ ИЗВНЕ В ГРАЖДАНСКИХ ВОЙНАХ И ПРОЧИХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТАХ

КРАТКИЙ ОБЗОР

По меньшей мере в двух третях всех внутренних конфликтов, произошедших с 1975 г., конфликтующие стороны получали ту или иную внешнюю поддержку от других государств. Эта поддержка может выражаться в прямом участии в конфликте военнослужащих и сотрудников органов безопасности других государств либо оказываться в более завуалированных формах, например, путем предоставления разведывательной и материально-технической поддержки, финансирования, убежища или осуществления профессиональной подготовки. После сентября 2001 г. число случаев военного вмешательства во внутренние конфликты со стороны других государств увеличилось более чем в два раза, и в последние годы наблюдалась тенденция к более частому оказанию поддержки войсками или проведению наземных операций. Поддержка извне является одним из решающих факторов, влияющих на дальнейший сценарий развития конфликта: она часто делает конфликт более кровопролитным и продолжительным и затрудняет достижение урегулирования посредством переговоров. Очевидно также, что нанесение ударов по гражданскому населению становится более распространенным и повышается риск возникновения межгосударственных конфликтов.

В разделе I дается обзор исследований поддержки извне в гражданских войнах и рассматриваются вопросы о том, как с течением временем менялись формы этой поддержки. Разделы II и III – посвященные Сирии и Украине, соответственно – иллюстрируют тот факт, что гражданские войны редко ограничиваются внутренними процессами отдельно взятого государства, а также демонстрируют, что кардинально различающиеся сценарии конфликтов в том числе обусловлены теми видами внешней поддержки, которую они получают.

Сирия, раздираемая гражданской войной с 2012 г., также является опосредованным полем битвы для конкурирующих внешних держав. В 2015 г. ряд все более агрессивных вмешательств и контрвмешательств со стороны внешних держав, направленных на поддержку их государственных и негосударственных союзников и пользующихся доверием группировок в Сирии, привел к драматической эскалации вмешательства третьих сил. Переговоры по политическому урегулированию военного конфликта оказались еще одной площадкой для их соперничества. Военное вмешательство России в сентябре 2015 г. на стороне правительства Сирии стало основным поворотным моментом в этом конфликте, однако представляется маловероятным, что оно приведет к окончательной военной победе или политическому решению, способному обеспечить стабильность в стране. В действительности оно может лишь подтолкнуть сирийский конфликт к развитию в новых, непредсказуемых направлениях.

Использование термина «гражданская война» в описании конфликта на Украине оспаривается именно из-за характера вмешательства России, масштабы которого уже сами по себе являются спорными. Исходные предпосылки

возникновения гражданского конфликта на Украине сформировались на Украине в конце 2013 г., при этом, по всей видимости, большинство важнейших спусковых механизмов, которые трансформировали ситуацию локального конфликта в жесточайшие насилие, беспорядки и войну – появление первых военизированных формирований, а затем и войск, вооружений и иных ресурсов – скорее всего, обеспечены Россией или российскими и украинскими сторонниками отстраненного от власти президента Украины Виктора Януковича. Поддержка Западом временного украинского правительства, похоже, повлияла на этот конфликт в меньшей степени. Соглашение «Минск II», которое означало первое значимое прекращение огня между Россией и Украиной, и в дальнейшем вывод российских войск из восточной Украины в сентябре 2015 г., совпали с началом интервенции России в Сирии. Однако в конце 2015 г. реализация соглашения «Минск II», похоже, начала усложняться, и вопрос о том, как Украина будет двигаться к миру внутри страны и миру с Россией, по-прежнему остается неопределенным, в то время как участие России в сирийском конфликте продолжает расширяться.

Иан ДЭВИС

I. ИСТОРИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ИЗВНЕ В ГРАЖДАНСКИХ ВОЙНАХ

Никлас КАРЛЕН[1]

Введение

Современные вооруженные конфликты, такие как сирийский и украинский, демонстрируют, что гражданские войны редко бывают исключительно внутренним делом того или иного государства[2]. Долгое время ученые ставили под сомнение правомерность отнесения конфликтов к категории «внутренних», и сейчас общепризнанным становится тот факт, что большинство конфликтов так или иначе поддерживаются извне[3]. Внешняя поддержка может быть определена как одностороннее вмешательство третьей стороны (сторон) – правительства или группы правительств – во внутренний вооруженный конфликт на стороне либо правительства, либо оппозиционного движения, вовлеченных в этот конфликт[4]. Такая поддержка может выражаться в прямом участии в конфликте военнослужащих и сотрудников органов безопасности либо оказываться в более завуалированных формах, например, путем предоставления разведывательной информации, материально-технического снабжения, денег, убежища или осуществления профессиональной подготовки. Данное определение исключает другие формы вмешательства третьих сторон – посредничества или миротворческой деятельности, поскольку целью таких действий чаще всего является прекращение боевых действий, а не помощь определенной стороне в достижении победы[5].

---

[1] Факультет по изучению проблем мира и конфликтов, Уппсальский университет.

[2] В данном разделе вооруженный конфликт определяется как несовместимость взглядов двух сторон, одной из которых является правительство государства, на управление страной и/или принадлежность территории, оспариваемых с использованием вооруженных сил, в результате чего в течение одного календарного года гибнут не менее 25 человек; гражданская война определяется как несовместимость взглядов двух сторон, одной из которых является правительство государства, на управление страной и/или принадлежность территории, оспариваемых с использованием вооруженных сил, в результате чего в течение одного календарного года гибнут не менее 1000 человек. Обозначение украинского конфликта как «гражданской войны» является спорным (см. разд. III этой главы).

[3] *Harbom, L.* and *Wallensteen, P.*, 'Armed conflict and its international dimensions, 1946–2004', *Journal of Peace Research,* vol. 42, no. 5 (Sep. 2005); и Rosenau, J. N. (ed.), *International Aspects of Civil Strife* (Princeton University Press: Princeton, NJ, 1964).

[4] Некоторые ученые употребляют более общее понятие «вмешательство третьих сторон», тогда как другие характеризуют такие примеры предоставления помощи извне как «пристрастное вмешательство» или «стороннее вмешательство».

[5] Хотя данное определение не охватывает многосторонние действия, осуществляемые на основании мандатов международных организаций, некоторые миротворческие операции ООН и иные многосторонние миротворческие операции во все большей степени размывают это различие по причине их активного содействия одной из воюющих сторон. К числу недавних примеров относятся интервенция в Ливию (2011 г.) и вмешательство в Мали

Государства часто пытались повлиять на исход вооруженных конфликтов в других странах, оказывая поддержку правительствам и оппозиционным движениям. По меньшей мере в двух третях всех внутренних конфликтов, произошедших с 1975 г., их участники в той или иной степени получали внешнюю поддержку со стороны других государств (см. ниже). Не стало стимулом к существенному сокращению предоставления поддержки извне и окончание холодной войны. Напротив, число конфликтов с участием иностранных войск в последние годы увеличилось в результате растущего уровня военного вмешательства во внутренние конфликты других государств[6]. Эти международные показатели необходимо учитывать высокопоставленным политикам, стремящимся понять современные конфликты. Это важно, поскольку анализ показывает, что наличие поддержки извне воздействует на динамику и возможное разрешение вооруженных конфликтов. Поддержка извне часто затягивает ведение боевых действий, делает конфликт более кровопролитным и снижает вероятность того, что стороны достигнут урегулирования путем переговоров[7]. Нанесение ударов по гражданскому населению становится все более распространенным явлением и повышается риск возникновения межгосударственных конфликтов[8]. Уровень насилия в столкновениях между различными повстанческими группировками имеет тенденцию к росту, что в свою очередь негативно сказывается на процессах демократизации в странах, переживших войну[9].

Многие современные гражданские войны показательны с точки зрения широты международных связей и напряженности, поскольку обе воющие стороны получают обширную поддержку от ряда сторонних государств. Хотя национальные диаспоры за рубежом, богатые люди и негосударственные заинтересованные лица могут также оказывать помощь, масштаб и размах этой поддержки в настоящее время не идет ни в какое сравнение с обширными ресурсами, предоставляемыми государствами-спонсорами. Общепри-

---

(2012 г.). Под данное определение подпадают, однако, международные «добровольные коалиции», когда отдельные государства оказывают поддержку без мандата ООН.

[6] *Pettersson, T.* and *Wallensteen, P.,* 'Armed conflicts, 1946–2014', *Journal of Peace Research,* vol. 52, no. 4 (July 2015), pp. 536–550.

[7] *Aydin, A.* and *Regan, P. M.,* 'Networks of third-party interveners and civil war duration', *European Journal of International Relations,* vol. 18, no. 3 (Sep. 2012), pp. 573–597; Regan, P. M., 'Third-party interventions and the duration of intrastate conflicts', *Journal of Conflict Resolution,* vol. 46, no. 1 (Feb. 2002), pp. 55–73; Cunningham, D. E., 'Blocking resolution: How external states can prolong civil wars', *Journal of Peace Research,* vol. 47, no. 2 (Mar. 2010), pp. 115–127; и Lacina, B., 'Explaining the severity of civil wars', *Journal of Conflict Resolution,* vol. 50, no. 2 (Apr. 2006), pp. 276–289. Обсуждение роли иностранного участия в вооруженном конфликте в Восточной Азии см. такуже разд. III гл. 6 настоящего издания.

[8] *Salehyan, I., Siroky, D.* and *Wood, R. M.,* 'External rebel sponsorship and civilian abuse: A principal-agent analysis of wartime atrocities', *International Organization,* vol. 68, no. 3 (June 2014), pp. 633–661; и Gleditsch, K. S., Salehyan, I. and Schultz, K., 'Fighting at home, fighting abroad: How civil wars lead to international disputes', *Journal of Conflict Resolution,* vol. 52, no. 4 (Aug. 2008), pp. 479–506.

[9] *Fjelde, H.* and *Nilsson, D.,* 'Rebels against rebels: Explaining violence between rebel groups', *Journal of Conflict Resolution,* vol. 56, no. 4 (Aug. 2012), pp. 604–628; и Colaresi, M., 'With friends like these, who needs democracy? The effect of transnational support from rivals on post-conflict democratization', *Journal of Peace Research,* vol. 51, no. 1 (Jan. 2014), pp. 65–79.

знанно, что государства являются самыми значимыми и активными третьими сторонами – участниками гражданских войн[10].

В этом разделе дается обзор исследований поддержки извне в гражданских войнах и рассматривается, как эта поддержка менялась с течением времени. В нем показывается, как внешняя поддержка предоставлялась в прошлом, а также обсуждаются общие тенденции. В разделе коротко акцентируется внимание на том, что известно о мотивах, стоящих за этими видами вмешательства, и даются выводы относительно воздействия поддержки извне на вооруженные конфликты. Раздел заканчивается некоторыми заключительными замечаниями. В целях дополнения этого исторического обзора глава включает два конкретных примера современных вооруженных конфликтов: в Сирии (раздел II) и на Украине (раздел III).

Исторические тенденции внешней поддержки: краткий обзор

Поддержка извне в гражданских войнах не является чем-то новым. Она также не ограничивается соперничеством сверхдержав Советского Союза и Соединенных Штатов Америки в период холодной войны, что подтверждается множеством примеров. Германия и Италия помогали националистам в ходе гражданской войны в Испании в 1936–1939 гг., осуществляя воздушные налеты и поставляя технику и оружие[11]. Стороны, противостоящие в гражданской войне в Греции в 1946–1949 гг., получали поддержку от ряда внешних стран, включая Албанию, Болгарию и бывшую Социалистическую Федеративную Республику Югославию, которые помогали оппозиции; и Великобританию и США, которые поддерживали стоявшее тогда у власти правительство Греции[12]. Гражданская война в Ливане в 1975–1990 гг. приобрела интернациональный характер после мощного вмешательства Израиля и Сирии[13]. Правительство Сальвадора имело сильную поддержку со стороны США в борьбе с повстанческой группировкой Национальным фронтом освобождения имени Фарабундо Марти (НФОФМ) в ходе гражданской войны в Сальвадоре в 1980–1992 гг. Поддерживая усилия правительства Сальвадора в противостоянии повстанцам, США оказывали ему как экономическую, так и военную помощь[14]. В ходе гражданской войны в Сьерра-Леоне в 1991–2002 гг. бойцы Объединенного революционного фронта Сьерра-Леоне проходили подготовку в Ливии, а материальную поддержку им оказывала соседняя Либерия[15]. Франция предоставляла материально-техническое обеспечение и

---

[10] *Byman, D.* et al., Trends in Outside Support for Insurgent Movements (RAND: Santa Monica, CA, 2001).

[11] *Coverdale, J. F.*, Italian Intervention in the Spanish Civil War (Princeton University Press: Princeton, NJ, 2015).

[12] *Nachmani, A.,* 'Civil war and foreign intervention in Greece, 1946–1949', *Journal of Contemporary History,* vol. 25, no. 4 (Oct. 1990), pp. 489–522.

[13] *Rasler, K.*, 'Internationalized civil war: A dynamic analysis of the Syrian intervention in Lebanon', *Journal of Conflict Resolution,* vol. 27, no. 3 (Sep. 1983), pp. 421–456.

[14] *Wood, E. J., Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador* (Cambridge University Press: Cambridge, 2003).

[15] *Humphreys, M.* and *Weinstein, J. M.,* 'Who fights? The determinants of participation in civil war', *American Journal of Political Science,* vol. 52, no. 2 (Apr. 2008), pp. 436–455.

разведывательную информацию правительству Чада в его конфликте с повстанческими группировками в ходе гражданской войны в Чаде в 2005–2010 гг.[16] В ходе гражданской войны в Ливии в 2011 г. в оказании поддержки извне принимали участие не менее 18 государств[17]. Например, Катар снабжал оппозиционные движения в Ливии оружием, в том числе штурмовыми винтовками и противотанковыми ракетами. Катар также осуществлял военную подготовку ливийских повстанцев, а ближе к концу этого конфликта 2011 г. на линии фронта были замечены силы особого назначения Катара[18].

Уппсальская программа данных о конфликтах (УПДК) методично собирала данные относительно поддержки извне во всех вооруженных конфликтах с 1975 по 2009 г.[19] Основными источниками информации являются средства массовой информации и отчеты неправительственных организаций, а также научные публикации и документация ООН. Учитывается лишь поддержка, которая предоставляется преднамеренно в целях оказания помощи одной из сторон в конфликте[20]. Примерно в двух третях всех внутренних вооруженных конфликтов, зарегистрированных с 1975 по 2009 г., имела место поддержка со стороны внешних государств, оказываемая либо правительству, либо оппозиции[21]. Как видно на рис. 4.1, предоставление такой поддержки является довольно устойчивой тенденцией. Число конфликтов, в которых отмечалось поступление помощи извне, находилось примерно на одном и том же уровне начиная с 1975 г. Колебания следовали в основном за движением общего уровня числа внутренних конфликтов. Поддержка извне была чуть более распространенным явлением в период холодной войны, но не ограничивалась только тем периодом[22].

---

[16] *Massey, S.* and *May, R.,* 'Commentary: The crisis in Chad', *African Affairs,* vol. 105, no. 420 (July 2006), pp. 443–449.

[17] *Daalder, I. H.* and *Stavridis, J. G.,* 'NATO's success in Libya', *New York Times,* 30 Oct. 2011.

[18] *Roberts, D.,* 'Behind Qatar's intervention in Libya', *Foreign Affairs,* vol. 28, no. 9 (Sep. 2011), p. 28.

[19] Обзор этих данных см.: Hogbladh, S., Pettersson, T. and Themner, L., 'External support in armed conflict 1975–2009: Presenting new data', paper presented at the 52nd Annual International Studies Association Convention, Montreal, Canada, 16–19 Mar. 2011. Более подробную информацию о кодовых обозначениях см.: Croicu, M. et al., 'UCDP external support project primary warring party dataset codebook', version 1–2011.

[20] В целом данные охватывают 10 отдельных категорий поддержки извне. Этими 10 категориями являются: ввод войск; предоставление доступа к военной/разведывательной инфраструктуре; допуск на свою территорию, поставки оружия, материальное/материально-техническое снабжение; осуществление подготовки/передачи специальных знаний и навыков; финансирование/экономическая поддержка, снабжение разведывательными данными; прочие формы поддержки; поддержка, о которой не известно, в чем она выражается.

[21] Эти данные занижены, поскольку в них учитываются только подтвержденные случаи оказания поддержки и не включаются случаи предположительно наличествующей поддержки, которые нельзя полностью доказать. Также заметим, что хотя рассмотрение в этом разделе поддержки извне ограничивается только той, которая оказывается иностранными государствами (как и в большинстве исследований по данной теме), полный набор данных учитывает и других акторов, способных оказывать поддержку, таких как повстанческие группировки и региональные организации.

[22] Отметим, однако, что, как показано на рис. 4.3, число случаев внешней поддержки войсками в последние годы выросло.

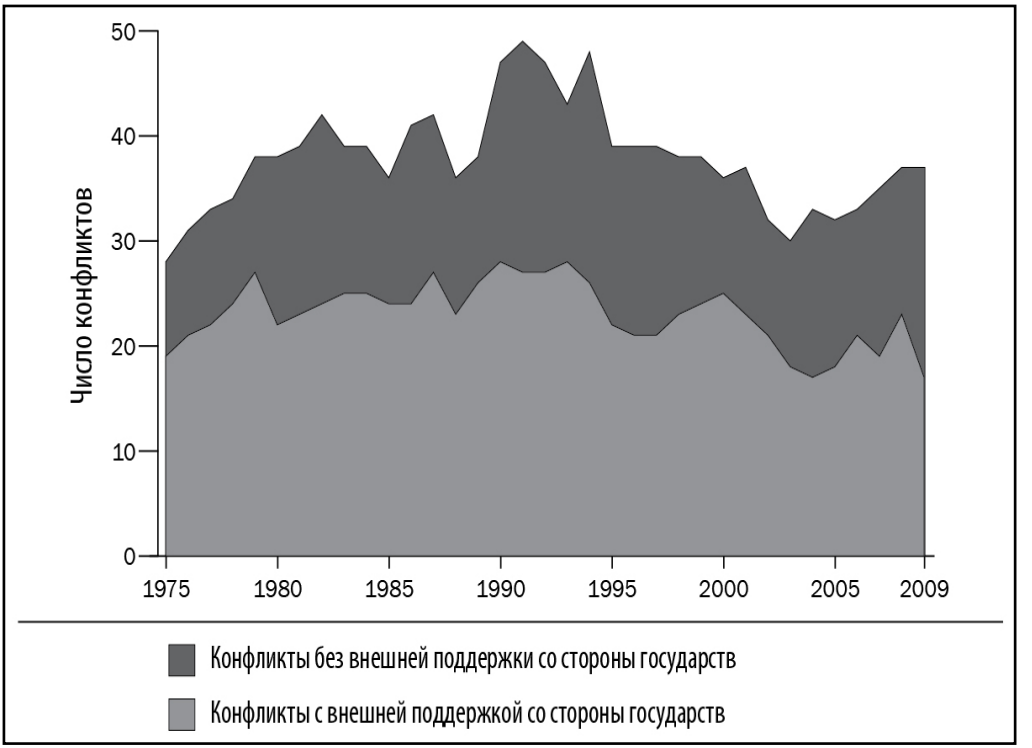


Рис. 4.1. Число конфликтов, в которых имела и не имела место поддержка со стороны внешних государств в 1975–2009 гг.

Источник: Данные о поддержке извне из базы данных Уппсальской программы данных о конфликтах см.: Hogbladh, S., Pettersson, T. and Themner, L. 'External support in armed conflict 1975–2009: presenting new data', Paper presented at the 52nd Annual International Studies Association Convention, Montreal, Canada, 16–19 Mar. 2011.

Другие аспекты внешней поддержки со временем меняются. На рис. 4.2 видно, что после террористических нападений на США 11 сентября 2001 г. произошел стратегический сдвиг в типе получателей. Начиная с этого времени, очень немногие повстанческие группировки получили поддержку, тогда как поддержка правительств резко выросла. Одним из возможных объяснений этой тенденции является то, что террористические нападения на США и последовавшая «глобальная война с терроризмом» привели к созданию международной обстановки, в которой на повстанческие группировки все чаще вешали ярлык террористических организаций. Вероятно, государствам из-за ущерба их международной репутации стало себе дороже предлагать поддержку таким группировкам, в то время как многие другие государства наращивают свои усилия по противодействию терроризму. Обратная сторона этого заключается в том, что становится все более легитимным помогать другим государствам в их борьбе против «терроризма». Во времена холодной войны поддержка повстанческих движений была более распространена и общей тенденцией для обеих сторон конфликта являлось получение поддержки извне. Решения об оказании поддержки не

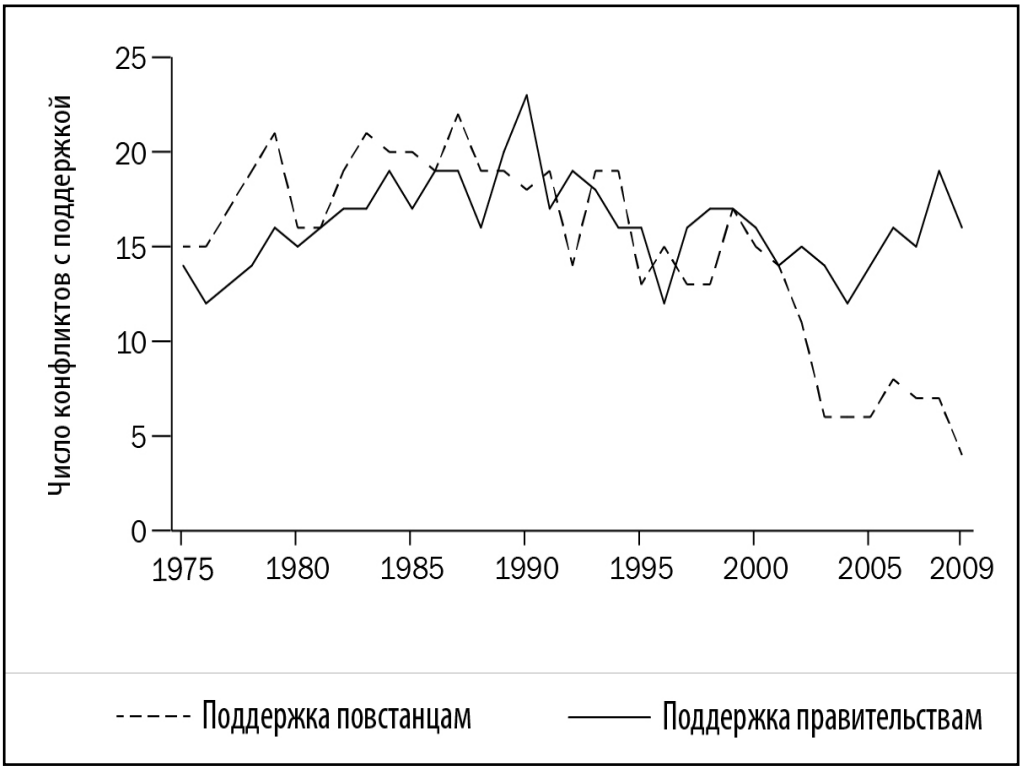


Рис. 4.2. Получатели внешней поддержки от других государств в 1975–2009 гг.

Источник: данные о внешней поддержке из базы данных Уппсальской программы данных о конфликтах см.: Hogbladh, S., Pettersson, T. and Themner, L. 'External support in armed conflict 1975–2009: presenting new data', Paper presented at the 52nd Annual International Studies Association Convention, Montreal, Canada, 16–19 Mar. 2011.

принимаются на пустом месте, и выбор в пользу вмешательства часто оказывается отражением действий, предпринятых другими государствами ранее. Таким образом, правильнее будет размышлять о вмешательствах как о сложном переплетении взаимоотношений между внутренними и внешними акторами[23].

В региональном отношении внешняя поддержка была наиболее распространена в Африке. Основная причина этого состояла в том, что большинство вооруженных конфликтов в период 1975–2009 гг. происходили в странах Африки южнее Сахары. Однако в относительном выражении более распространенным явлением такая поддержка была на Ближнем и Среднем Востоке, поскольку в большинство конфликтов там вовлекались иностранные государства. Возможное объяснение этого заключается в стратегическом значении региона. Географически данный регион представляет собой важный мост, соединяющий Европу, Африку и Азию. Через него также проходят важные торговые пути и на его территории сосредоточена половина мировых запасов нефти. Кроме того, возможно, что наличие богатой истории вмешательства в дела региона повышает вероятность новых интервенций.

[23] *Balch-Lindsay, D.* and *Enterline, A. J.,* 'Killing time: The world politics of civil war duration, 1820–1992', *International Studies Quarterly,* vol. 44, no. 4 (Dec. 2000), pp. 615–642.

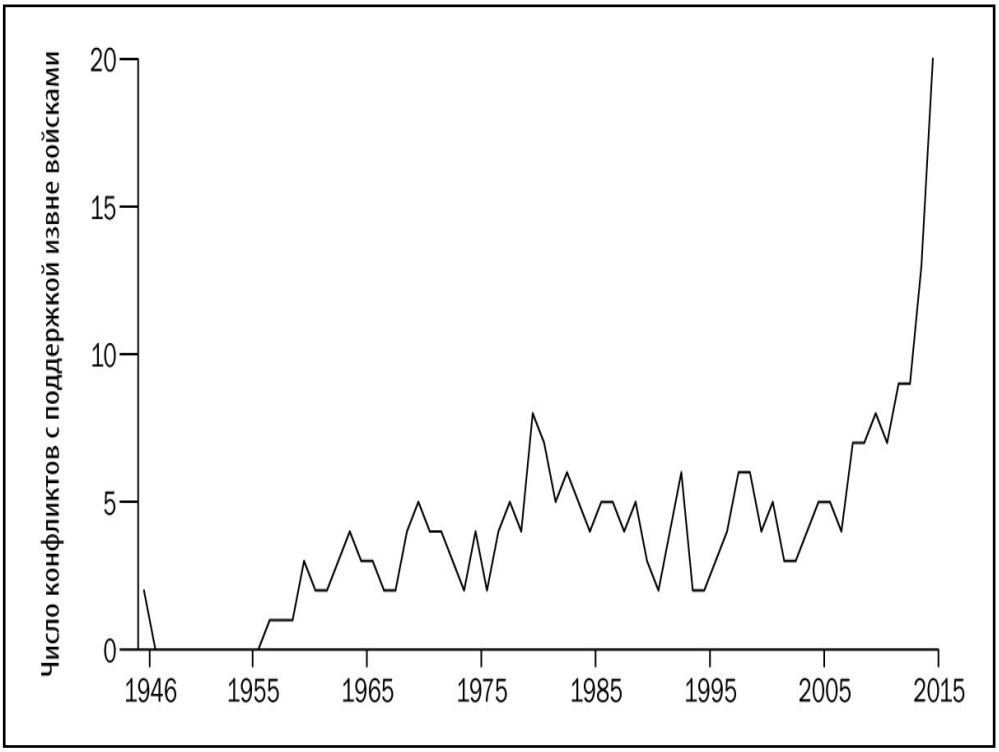


Рис. 4.3. Число конфликтов с поддержкой войсками внешних государств в 1946–2015 гг.

Источник: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset v. 4-2015, 1946–2014. См.: Gleditsch, N. P. et al., 'Armed conflict 1946-2001: a new dataset', Journal of Peace Research, vol. 39, no. 5 (Sep. 2002).

Самой обычной формой оказания поддержки извне является снабжение вооружением. В период между 1975 и 2009 г. поставки оружия иностранными государствами одной или обеим воюющим сторонам имели место в 54% всех конфликтных годов[24]. За ним следовали помощь в подготовке войск (боевиков) (50%) и поддержка в форме материального/материально-технического снабжения (46%). В большинстве случаев одновременно оказывалась поддержка в разных формах.

Представляется, что отправка личного состава, являющееся одной из наиболее бесцеремонных форм оказания поддержки извне, получает все большее распространение с 2011 г. (рис. 4.3)[25]. Отчасти эту тенденцию можно объяснить возросшими в эпоху глобализации взаимосвязанностью и мобильностью в сочетании с более интервенционистскими внешнеполитиче-

[24] О международных поставках вооружений в 2015 г. см. гл. 15 настоящего издания.

[25] Эту тенденцию к росту числа случаев ввода личного состава нельзя объяснить только увеличением числа конфликтов в последние годы, поскольку динамика доли вооруженных конфликтов, в которых присутствует поддержка извне, демонстрирует такую же общую тенденцию.

скими действиями, совершаемыми государствами. Напряженность в отношениях между Россией и США в настоящее время находится на самом высоком после окончания холодной войны уровне. Однако пока еще слишком рано говорить о том, является ли увеличение числа случаев отправки (в район конфликта) войск кратковременным скачком или же указывает на более долгосрочную тенденцию.

Почему государства оказывают поддержку извне?

Для вмешательства государства в гражданскую войну в другом государстве у него должны быть как возможности, так и желание это сделать[26]. Возможности часто определяются географической близостью и наличием у государства достаточного потенциала для вовлечения в конфликт в другом государстве. Это означает, что поддержку извне обычно предоставляют такие великие державы, как США и Россия и/или соседние страны[27]. В число 10 стран, чаще других оказывавших поддержку сторонам, участвовавшим в гражданских войнах в период с 1975 по 2009 г., входили: США, Советский Союз/Россия, Китай, Куба, Франция, Саудовская Аравия, Пакистан, Ливия, Судан и Великобритания[28]. Великие державы обычно имеют весьма широкие внешнеполитические интересы и обладают ресурсами, необходимыми для вмешательства. Близость к зоне конфликта часто сильно облегчает соседним государствам оказание такой поддержки, например предоставление убежища или осуществление подготовки, через границу. Кроме того, соседние государства часто очень заинтересованы в конфликте, поскольку его исход, а также потенциальные побочные эффекты окажут на них, вероятно, наибольшее влияние.

Государства также нуждаются в наличии стимулов для вмешательства. Хотя гуманитарные причины могут быть важны, за решениями о вмешательстве часто стоят стратегические мотивирующие соображения. У государств может быть цель ослабить противника, ограничить распространение конфликта, усилить свое региональное влияние или оказать поддержку родственным группам[29]. Недавние исследования подтверждают, что доступ к

---

[26] *Siverson, R. M.* and *Starr, H.,* The Diffusion of War: A Study of Opportunity and Willingness (University of Michigan Press: Ann Arbor, MI, 1991).

[27] Общепризнанно, что великие державы обладают возможностью и навыками оказывать влияние в глобальном или региональном масштабе. Хотя в отношении некоторых государств широко распространено мнение, что они являются великими державами, согласованного списка таких держав не существует.

[28] Этот перечень – упорядоченное ранжирование государств, в котором США стоят на 1-м месте как государство, на протяжении данного временного периода наиболее часто осуществлявшее вмешательство. Место государства в перечне определяется в зависимости от частоты совершения действий по оказанию поддержки и числа различных поддержанных акторов. Объемы оказанной поддержки не учитываются.

[29] *Byman, D.*, Deadly Connections: States that Sponsor Terrorism (Cambridge University Press: New York, 2007); *Kathman, J. D.*, 'Civil war diffusion and regional motivations for intervention', *Journal of Conflict Resolution,* vol. 55, no. 6 (Dec. 2011), pp. 847–876; и *Saideman*, *S. M.,* 'Discrimination in international relations: Analyzing external support for ethnic groups', *Journal of Peace Research,* vol. 39, no. 1 (Jan. 2002), pp. 27–50.

стратегическим ресурсам, по всей видимости, имеет ключевое значение для многих интервентов. Например, вероятность вмешательства возрастает, когда государство, которое охвачено гражданской войной, обладает крупными нефтяными запасами, а внешнее государство очень нуждается в нефти[30]. Кроме того, если у оппозиционного движения есть доступ к извлекаемым ресурсам, например к алмазам, вероятность привлечь поддержку иностранного государства возрастает[31].

Многие из бывших колониальных держав также проявляют большой интерес к делам их бывших колоний, поэтому повышается вероятность их вмешательства в определенных обстоятельствах (например, вмешательство Франции в дела франкоязычных африканских стран)[32]. В некоторых государствах размещены иностранные военные базы, что способно облегчить вмешательство и снизить сопутствующие затраты. Кроме того, исторические связи могут способствовать общности интересов между поддерживаемой стороной и государством, оказывающим поддержку[33].

Хотя отмеченные выше мотивы могут отчасти служить основой для принятия решения о вмешательстве, в преобладающем объяснении того, почему государства вовлекаются в гражданские войны в других государствах, подчеркивается значение межгосударственного соперничества[34]. Это означает, что пары или группы государств, которые имеют долгую историю вражды между собой, склонны поддерживать противостоящие в конфликте стороны. Такова основная логика понятия «опосредованные войны» (или «войны чужими руками», англ. – “proxy wars”), которые представляют собой конфликты между двумя государствами, в которых ни одно из этих государств не вступает в бой напрямую с другим государством. Оказываемая определенному актору поддержка извне может быть недорогим внешнеполитическим инструментом, используемым для ослабления воспринимаемого врага[35]. В сущности, поддержка извне является формой делегирования конфликта. Оказание поддержки другим может заменять или дополнять прямое использование вооруженных сил, что позволяет государствам воз-

---

[30] *Bove, V., Gleditsch, K. S.* and *Sekeris, P. G.*, '“Oil above water”: Economic interdependence and third-party intervention', *Journal of Conflict Resolution* (Jan. 2015).

[31] *Findley, M. G.* and *Marineau, J. F.,* 'Lootable resources and third-party intervention into civil wars', *Conflict Management and Peace Science,* vol. 32, no. 5 (Nov. 2015), pp. 465–486.

[32] *Gregory, S.,* 'The French military in Africa: Past and present', *African Affairs,* vol. 99, no. 396 (July 2000), pp. 435–448.

[33] Обзор некоторых из основных внешних акторов в Африке южнее Сахары см.: *Ismail, O.* and *Skons, E.* (eds), SIPRI, *Security Activities of External Actors in Africa* (Oxford University Press: Oxford, 2014).

[34] *Maoz, Z.* and *San-Akca, B.,* 'Rivalry and state support of non-state armed groups (NAGs), 1946–2001', *International Studies Quarterly,* vol. 56, no. 4 (Dec. 2012), pp. 720–734; и Salehyan, I., *Gleditsch, K. S.* and *Cunningham, D. E.,* 'Explaining external support for insurgent groups', *International Organization,* vol. 65, no. 4 (Oct. 2011), pp. 709–744.

[35] Исключениями являются некоторые крупномасштабные военные интервенции с привлечением личного состава вооруженных сил и сил безопасности, которые оказались весьма дорогостоящими как в финансовом смысле, так и с точки зрения человеческих жизней, например, интервенции США во Вьетнаме, Ираке и Афганистане и российское вторжение в Афганистан.

держиваться от дорогостоящих военных кампаний, которые подвергли бы риску жизни их собственных граждан[36].

Как поддержка извне влияет на вооруженный конфликт?

Поддержка извне в гражданской войне оказывает разнообразное воздействие на конфликт.

Во-первых, поддерживаемые извне вооруженные конфликты склонны продолжаться дольше, особенно когда внешнюю поддержку получают обе стороны[37]. В этом случае создается «равновесие сил», в котором ни одна из сторон не способна успешно завершить конфликт. Поскольку ресурсов хватает, стороны могут часто перевооружаться, и, следовательно, они никогда не достигают вредной для обеих сторон патовой ситуации. Однако некоторые исследования указывают на то, что военная поддержка извне только одного из участников конфликта способна увеличивать вероятность победы этого конкретного участника и, таким образом, сократить продолжительность конфликта. Поддержка повстанцев извне, как правило, повышает шансы на их победу, в то время как, по всей видимости, поддержка правительства оказывается действенной лишь в том случае, когда боеспособность повстанческих сил равна боеспособности государства или превышает ее. Следовательно, поддержка извне полезна для правительств лишь тогда, когда основным препятствием к достижению победы является нехватка военного потенциала[38].

Во-вторых, меньше становится вероятность того, что поддерживаемые извне вооруженные конфликты будут урегулированы путем переговоров[39]. Те, кто оказывает поддержку извне, могут вступить в конфликт, имея собственные планы, полностью отличные от планов сторон конфликта, в результате чего количество разногласий, которые требуется уладить, возрастает. Проблемы, связанные с достижением урегулирования путем переговоров, имеют тенденцию к усложнению по мере увеличения числа акторов, обладающих возможностью блокировать или застопорить этот процесс. Чем больше акторов, вовлеченных в конфликт, тем сложнее вести переговоры, поскольку каждый актор имеет на переговорах свой интерес. Кроме того, некоторые виды поддержки могут способствовать возрастанию неопределенности относительно возможностей сторон и, таким образом, еще больше усложняют переговорный процесс. Недавнее исследование, посвященное завершению конфликтов, показывает, что завершение конфликта менее вероятно, если оппозиционные движения получают поддержку извне деньгами или оружием, что, в сущности, одно и то же. Результатом такой под-

---

[36] *Salehyan, I.,* 'The delegation of war to rebel organizations', *Journal of Conflict Resolution,* vol. 54, no. 3 (June 2010), pp. 493–515.

[37] Aydin and Regan (сноска 7), pp. 573–597; и Regan (сноска 7), pp. 55–73.

[38] *Sullivan, P. L.* and *Karreth, J.,* 'The conditional impact of military intervention on internal armed conflict outcomes', *Conflict Management and Peace Science,* vol. 32, no. 3 (July 2015), pp. 269–288.

[39] Cunningham (сноска 7), pp. 115–127; и Cunningham, D. E., *Barriers to Peace in Civil War* (Cambridge University Press: Cambridge, 2011).

держки становится нарастание неуверенности и сомнений, способное воспрепятствовать достижению соглашения об урегулировании[40].

В-третьих, поддерживаемые извне вооруженные конфликты зачастую более кровопролитны[41]. По мере того как воюющим сторонам становятся доступны дополнительные ресурсы, число смертей на поле боя обычно увеличивается. Внешние государства могут сделать доступным для воюющих сторон тяжелое вооружение, которого в противном случае у них бы не было. С таким вооружением участники конфликта становятся способными причинять гораздо больший ущерб. Кроме того, в вооруженных конфликтах, в которых оппозиция получает поддержку извне, обычно наносится больше ударов по гражданскому населению. Ресурсы, предоставляемые внешними государствами, уменьшают зависимость повстанческих движений от местного населения. Наличие доступа к внешним ресурсам может снизить стимулы к завоеванию сердец и умов гражданских лиц, поскольку повстанцы, вероятно, будут меньше зависеть от местного населения в смысле получения ресурсов, которые помогают продолжать вести борьбу. Таким образом, наличие у повстанцев поддержки извне в конфликте способно увеличить вероятность нанесения ударов по гражданскому населению и число жертв[42].

В-четвертых, у имеющих поддержку извне вооруженных конфликтов выше вероятность перерастания в международные конфликты и споры[43]. Когда государство оказывается вовлеченным в гражданскую войну на стороне повстанцев, это может усилить напряженность между этим государством и правительством государства, в котором идет гражданская война, особенно в том случае, если государство, оказывающее поддержку, является также соседним государством. В таких ситуациях государство, в котором идет гражданская война, может попытаться интернационализировать конфликт, направив вооруженные силы за пределы своей территории против соседнего государства в качестве возмездия за поддержку им оппозиционных движений и/или проводя трансграничные операции против повстанцев на территории государства, находящегося в состоянии конфликта. Гражданские войны обладают способностью создавать новые источники межгосударственной напряженности, и поддержка повстанческих организаций извне может быть как заменой, так и спусковым механизмом прямого применения силы между государствами.

В-пятых, в переживших гражданские войны странах, где новое правительство пользовалось в течение войны поддержкой извне, отмечается тенденция к менее стабильному продвижению по пути демократизации[44]. Группы, которые приходят к власти после конфликта, уязвимы перед политическими нападками на их патриотизм и утверждениями, что они создали правительство при помощи бывшего противника в межгосударственном конфликте. Обычно переход к демократии может быть успешно начат лишь в том случае, когда у стороны, получившей после конфликта власть, высока вероят-

---

[40] *Sawyer, K., Cunningham, K. G.* and *Reed, W.,* 'The role of external support in civil war termination', *Journal of Conflict Resolution* (Sep. 2015).

[41] Lacina (сноска 7), pp. 276–289; и Rasler (сноска 13), pp. 421–456.

[42] Salehyan, Siroky and Wood (сноска 8), pp. 633–661.

[43] Gleditsch, Salehyan and Schultz (сноска 8), pp. 479–506.

[44] Colaresi (сноска 9), pp. 65–79.

ность победить на последующих выборах. Повстанческие группировки или правительства, которые вступали в союз с внешними государствами, сталкиваются с возможностью возникновения после окончания конфликта кризиса легитимности в глазах общественности, поскольку в них могут видеть не намного большее, чем марионеточное государство, находящееся под контролем другой страны. Процесс демократизации, неотъемлемыми атрибутами которого часто являются высокая транспарентность, свободная пресса и свободные и честные выборы, обычно способствует тому, чтобы о подобных тактических союзах стало широко известно. По этой причине демократия может оказаться менее привлекательным выбором для группировок, которые вступали в союз с внешними силами, и у них могут появиться стимулы к воспрепятствованию переходу к демократии с целью остаться у власти.

В-шестых, в некоторых исследованиях высказывается предположение, что поддержка извне способствует началу вооруженного конфликта[45]. Государства могут снабдить стороны ресурсами, которые имеют ключевое значение для начала вооруженной борьбы. К числу таких ресурсов относятся военная подготовка, оружие и безопасные убежища, в которых может проводиться начальная мобилизация. Повстанцы часто проходят подготовку в других странах, и наличие такой поддержки может повысить как возможности, так и решимость группировки. В некоторых исследованиях конкретных случаев говорится о том, что поддержка извне способствует началу вооруженного конфликта, однако убедительные доказательства, подтверждающие такие тренды, в мировом масштабе отсутствуют. Причина состоит в том, что в доступные большие базы данных все еще не входят годы, предшествующие началу конфликта[46].

В-седьмых, поддержка извне делает более вероятной борьбу между повстанческими группировками[47]. Получающие поддержку от иностранного государства группировки более склонны к участию в вооруженной борьбе с другими повстанцами. Внешнее государство может вполне осознанно снабжать ресурсами конкретные повстанческие группировки, чтобы добиться преимущества над другими группировками, которые рассматриваются этим государством как угрожающие его политическим целям. Таким образом, для понимания борьбы с применением насилия между различными группировками необходимо взглянуть на эту проблему более широко и посмотреть на стратегические интересы оказывающих поддержку государств.

Ограничение негативного воздействия поддержки извне

Перечисленные выше результаты исследований заставляют предположить, что необходимо больше внимания уделить изучению ограничения не-

---

[45] *Brown, M. E.* (ed.), The International Dimensions of Internal Conflict (MIT Press, Cambridge, MA, 1996); и Sambanis, N., 'Using case studies to expand economic models of civil war', *Perspectives on Politics,* vol. 2, no. 2 (June 2004), pp. 259–279.

[46] Двумя наиболее широко используемыми большими базами данных являются база данных о поддержке извне Уппсальской программы данных о конфликтах и база данных Патрика Ригана о вмешательствах.

[47] Fjelde and Nilsson (сноска 9), pp. 604–628.

гативного воздействия внешней поддержки во внутренних конфликтах. Особенно многообещающими представляются три направления будущих исследований.

Во-первых, хотя некоторые из мотивов оказания поддержки извне хорошо изучены, относительно мало известно о том, когда и почему оказание такой поддержки прекращается. Учитывая огромное количество негативных последствий, связанных с предоставлением поддержки извне, представляется, что это – один из наиболее политически важных вопросов, на котором требуется сосредоточить внимание. Следует изучить, почему некоторые государственные спонсоры предпочитают прекратить оказание поддержки, тогда как другие более упорны и продолжают оказывать ее. Хотя имеются некоторые исследования воздействия на государственных спонсоров санкций и эмбарго на поставку оружия, они дают лишь частичный ответ на этот вопрос.

Во-вторых, поскольку в центре внимания более ранних исследований в основном была поддержка извне войсками (военные интервенции), необходимо расширить предмет изучения и включить в него другие формы поддержки. Это представляется особенно уместным, учитывая, что недавние исследования показывают, что разные формы поддержки приводят к различным последствиям[48]. В то время как снабжение оружием определенным образом сказывается на динамике конфликта, влияние военной подготовки может быть совершенно иным. Еще недавно исследователи испытывали недостаток в дезагрегированных и меняющихся во времени данных, необходимых для более глубокого изучения этих различий на глобальном уровне[49].

В-третьих, необходимо глубже изучить мотивы и характеристики государств, оказывающих поддержку извне. Хотя кое-что об этом известно, знание процессов принятия решений в подробностях помогло бы прояснить несколько вопросов, остающихся пока без ответа. Почему одни действующие в том или ином государстве группировки получают поддержку, а другие нет? Каким образом и до какой степени на решение государства о вмешательстве влияют действия воюющих сторон или других государств, международных организаций и негосударственных акторов? В целях ответа на эти вопросы некоторые ученые стали применять «автороцентричные» подходы, которые предполагают сосредоточение внимания не на характеристиках гражданской войны, а на действиях и мотивах вовлеченных в нее акторов[50].

Заключение

Внешнее вмешательство является важной особенностью большинства гражданских войн, происходящих в настоящее время в мире. Поддержка извне и опосредованные войны – явление, свойственное не только периоду холодной войны. Поддержка войсками или проведение наземных операций в последние годы становились все более распространенными. Представлен-

---

[48] Sawyer, Cunningham and Reed (сноска 40).

[49] В настоящее время такая информация имеется в базе данных о поддержке извне Уппсальской программы данных о конфликтах (сноска 46).

[50] *Findley, M. G.* and *Teo, T. K.,* 'Rethinking third-party interventions into civil wars: An actor-centric approach', *Journal of Politics,* vol. 68, no. 4 (Nov. 2006), pp. 828–837.

ные в этом разделе данные показывают, что с сентября 2001 г. число военных вмешательств во внутренние конфликты других государств выросло более чем в два раза. Результаты исследований говорят о том, что имеющие поддержку извне гражданские войны обычно продолжаются дольше, более кровопролитны и их сложнее остановить по сравнению с теми, в которых такая поддержка отсутствует.

Необходимо отказаться от проведения строгого разграничения между внутренними и межгосударственными конфликтами. В некоторых случаях разграничение такого рода скрывает больше, чем разъясняет. Для полного понимания динамики конфликта требуется признать значение внешних акторов и выяснить, как они влияют на эту динамику. Рассмотрение лишь внутригосударственных факторов ограничивает область исследований и не позволяет учесть критическую важность внешней среды.

В будущих исследованиях следует путем дальнейшего вычленения различных целей и побудительных мотивов осуществляющих вмешательство государств более четко идентифицировать, каким образом внешние государства усугубляют или смягчают конфликт. Необходимо больше внимания уделять вопросам о том, почему прекращается оказание поддержки и почему разные виды поддержки имеют различные последствия. То, что уже известно относительно воздействия внешней поддержки в гражданских войнах, надо доводить до сведения политических аналитиков с тем, чтобы возросла способность правительств и институтов вырабатывать политику, которая ограничивала бы негативное влияние внешней поддержки и способствовала бы успешным прекращениям вооруженных конфликтов на долгое время.

II. ВНЕШНЕЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО В ГРАЖДАНСКУЮ ВОЙНУ В СИРИИ В 2015 г.

Сэм ХЕЛЛЕР

Жесткий ответ правительства Сирии на протестное движение внутри страны, которое началось в 2011 г., вынудил оппозицию в стране вооружаться и привел к всеобъемлющей вооруженной конфронтации. С 2012 г. страна охвачена гражданской войной, которая является также опосредованным полем битвы соперничающих внешних держав. 2015 год ознаменовался драматической эскалацией вмешательства третьих сторон в войну в Сирии: страна стала местом для все более агрессивного вмешательства и противодействия этому вмешательству со стороны внешних держав, действующих от имени своих государственных и негосударственных союзников и иных поддерживаемых ими группировок в Сирии (рис. 4.4). В этом разделе рассматриваются основные события и динамика внешнего вмешательства в гражданскую войну в Сирии в 2015 г. в двух направлениях: собственно в вооруженный конфликт и в переговоры о завершении конфликта.

К началу 2015 года Сирия была уже фактически разделена на ряд разрозненных анклавов и зон контроля (рис. 4.5)[1]. Правительство Сирии во главе с президентом Башаром Асадом и его военизированные формирования и иностранные союзники контролировали значительную часть западной Сирии с большинством экономических центров и населения страны[2]. Сирийская оппозиция – которая варьируется от националистических или малоидеологизированных повстанцев до транснациональных джихадистов – удерживала большую часть юго-запада и северо-запада страны, а также контролировала отдельные районы в пределах удерживаемого правительством западного коридора. Курдские подразделения народной самообороны занимали три изолированных друг от друга анклава вдоль северной границы Сирии с Турцией. При воздушной поддержке со стороны возглавляемой США Глобальной коалиции по противодействию ИГИЛ [Исламское государство Ирака и Леванта] курдские подразделения народной самообороны смогли выдержать атаку джихадистской организации, называющей себя Исламским государством (ИГ), на свой центральный анклав Кобани[3]. ИГ, однако, контролирует значительные территории малонаселенных центральной и восточной частей страны, где находится большая часть нефтяных ресурсов Сирии[4].

---

[1] О сирийском конфликте в 2014 г. см: *Lund, A., Yaha, A.* and *Wezeman, P. D.,* 'The armed conflicts in Syria and Iraq', *SIPRI Yearbook 2015.*

[2] В данном контексте «военизированные формирования» означает полностью состоящие из добровольцев подразделения, которые изначально назывались «шабиха», а позднее стали полурегулярными частями Национальных сил обороны.

[3] Об Исламском государстве см.: разд. II гл. 2 настоящего издания. Исламское государство упоминается также под его прежними названиями – Исламским государством Ирака и Леванта (ИГИЛ)/Исламским государством Ирака и Сирии (ИГИС) – и, на арабском языке, как Dawlat al-Islamiyah f'al-Iraq wa al-Sham (Daesh) (ДАИШ), что в переводе означает Исламское государство в Ираке и Леванте/Сирии.

[4] *Lund, A.*, 'The political geography of Syria's war: an interview with Fabrice Balanche', *Syria in Crisis,* Carnegie Endowment for International Peace, 30 Jan. 2015.

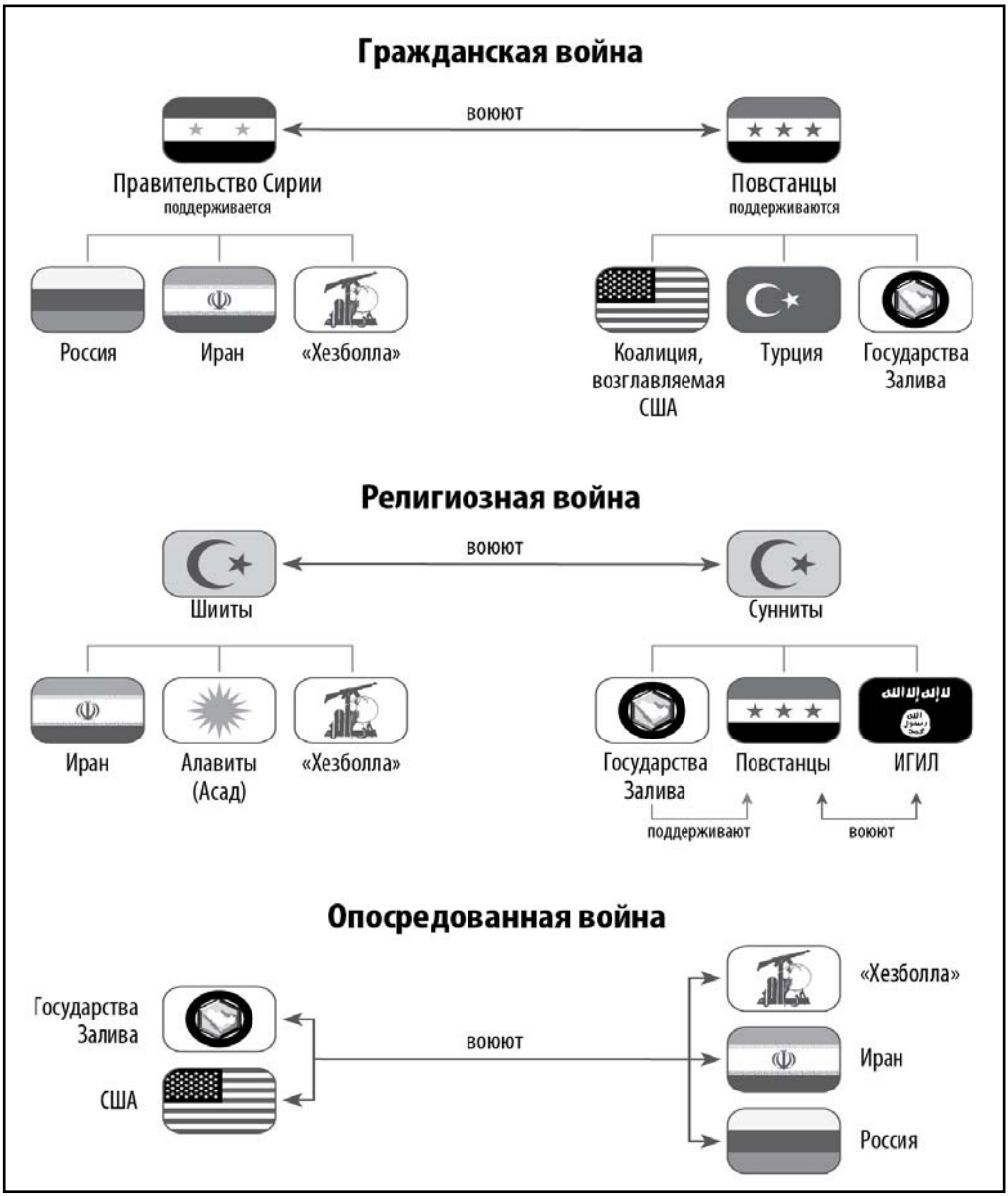


Рис. 4.4. Пересекающиеся конфликты в Сирии.

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil <https://nordpil.se/>.

Источник: Gilsinan, K., 'The confused person's guide to the Syrian civil war: a brief primer', *The Atlantic,* 29 Oct. 2015.

Хотя территории на периферии этих зон в течение 2015 г. переходили из рук в руки, власть в центральных их частях в целом не менялась, и эти районы оставались главными оплотами борющихся за контроль над страной группировок. За исключением ИГ, у каждого из военно-политических блоков,

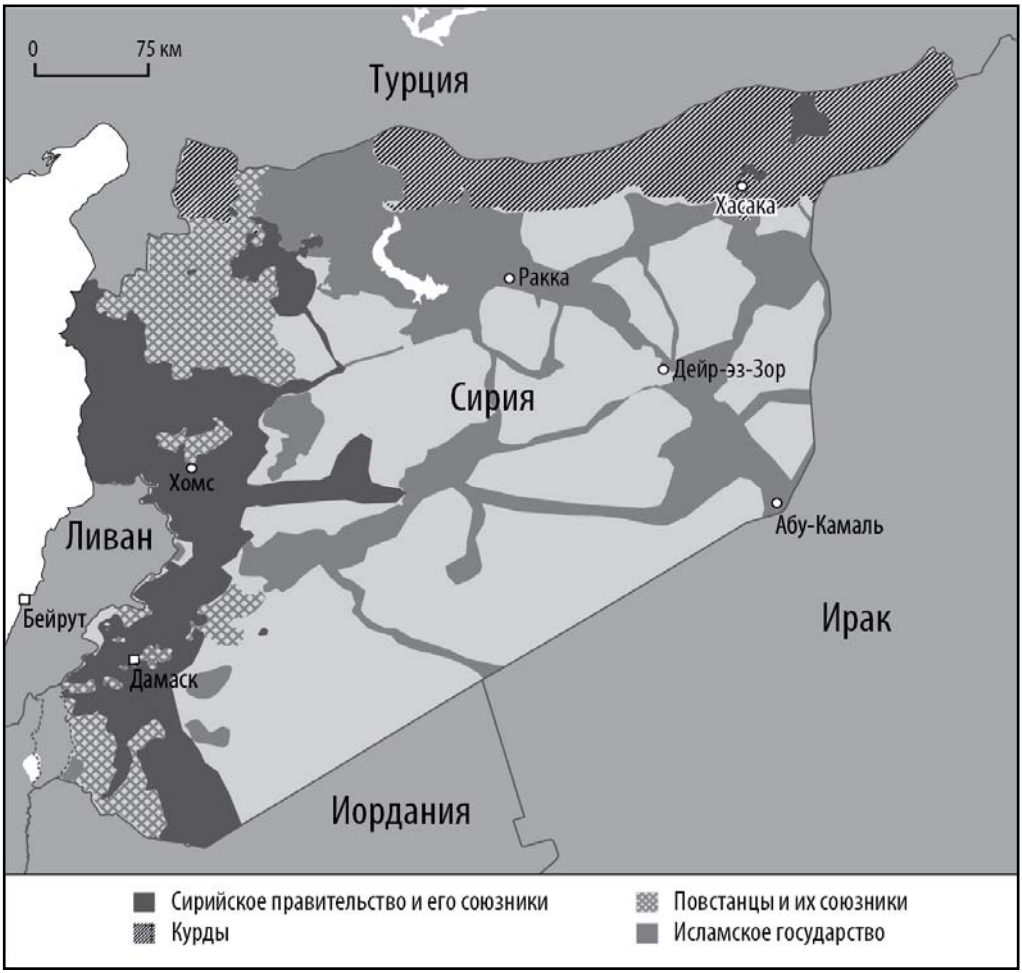


Рис. 4.5. Находящиеся под контролем вооруженных группировок территории Сирии по состоянию на декабрь 2015 г.

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil <https://nordpil.se/>.

Источник: Syria Live Map <http://syria.liveuamap.com/en/time/03.01.2016>, Accessed 27 Apr. 2016.

действующих в Сирии, имелся свой собственный круг взаимоотношений с международными покровителями. В течение 2015 г. каждый из них служил проводником и получал выгоду от международного вмешательства, которое стояло за наиболее значимыми в этом году событиями на поле битвы. Даже если бы некоторые из этих политических лагерей присоединились к переговорам по политическому урегулированию войны, на практике эти переговоры превратились бы всего лишь в еще одну площадку для соперничества между этими акторами и их соответствующими внешними спонсорами.

Внешняя интервенция на поле боя

Суннитские региональные державы поддерживают «Джейш аль-Фатх»

Первым важным событием на поле боя стало быстрое продвижение повстанческого альянса «Джейш аль-Фатх» («Армия завоевания») на северо-западе Сирии в начале 2015 г. О создании этой коалиции в марте 2015 г. объявили семь исламистских бригад, главными среди которых являлись сирийский филиал «Аль-Каиды» «Джебхат ан-Нусра» и салафитская бригада «Ахрар аш-Шам»[5]. После ряда быстрых побед, одержанных прежде всего «Джейш аль-Фатх», повстанцы к середине 2015 г. заняли почти всю северо-западную провинцию Идлиб[6]. В результате дальнейших успехов в центральной провинции Хама этот альянс оказался на расстоянии нанесения удара по оплоту режима Асада в прибрежных провинциях Латакия и Тартус[7]. По сообщениям, этот успех «Джейш аль-Фатх» был достигнут по крайней мере отчасти благодаря по-новому скоординированной и щедрой поддержке региональных суннитских мусульманских держав: Катара, Саудовской Аравии и Турции[8].

Прежде эти три державы поддерживали конкурирующие группировки политической и вооруженной оппозиции Сирии, влияние на которых делили между собой Саудовская Аравия и Катар. Среди сирийской политической оппозиции в эмиграции Саудовская Аравия поддерживала племенных вождей и светских интеллектуалов, рассматривая их как противовес «Братьям-мусульманам» и их политическим союзникам, которые, как она считала, были близки к Катару[9]. В Сирии Саудовская Аравия пыталась поддерживать националистически настроенных повстанцев, которые могли уравновесить поддерживаемых Катаром исламистов. Саудовская Аравия поддержала несколько инициатив по сосредоточению командования повстанческой «Свободной сирийской армией» в руках дезертировавших из сирийской армии военнослужащих в противоположность гражданским лицам, возглавлявшим многие исламистские группировки[10]. После того как эти попытки институционализировать повстанческие силы наткнулись на противодействие, Саудовская Аравия стала открыто вкладывать средства в отдельные националистические повстанческие группировки, например «Сирийский революционный фронт», но

---

[5] [Jeish al-Fateh announces Idlib's greatest battle is near], Zaman al-Wasl, 24 Mar. 2015 (на араб. яз.).

[6] *Lund, A.,* 'Syrian rebels capture Idlib, by Aron Lund', Syria Comment, 28 Mar. 2015; и Al-Kha- lidi, S., 'Rebels capture last Syrian town in Idlib province', Reuters, 28 May 2015.

[7] *Karouny, M.,* 'Islamist fighters seize Syria's Jisr al-Shughour, army says redeploys', Reuters, 25 Apr. 2015. В качестве примера повстанцев, угрожающих выдвинуться на побережье, см.: Heller, S. (ÁbuJama-jem), 'With fall of Jisr al-Shughour, rebels making threatening noises about striking into Lattakia's Alawite heartland', Twitter, 25 Apr. 2015.

[8] *Sengupta, K.*, 'Turkey and Saudi Arabia alarm the West by backing Islamist extremists the Americans had bombed in Syria', *The Independent,* 12 May 2015; и Ignatius, D., 'A new cooperation on Syria', *Washington Post,* 12 May 2015.

[9] *Pierret, T.,* 'External support and the Syrian insurgency', *Foreign Policy,* 9 Aug. 2013.

[10] Pierret (сноска 9).

в конце 2014 г. «Джебхат ан-Нусра» победила или подчинила себе и его, и другие поддержанные Саудовской Аравией группировки[11].

После восшествия на престол в январе 2015 г. короля Салмана ибн Абдул-Азиза Аль Сауда казалось, что Саудовская Аравия пересмотрела свою политику в отношении Сирии, что также, как представлялось, приведет к расширению отношений с Турцией и Катаром[12]. После того как некоторые из наиболее важных сирийских повстанческих группировок – ее союзников – отошли на второй план или были разгромлены, Саудовская Аравия, похоже, отбросила свои опасения в отношении вооруженных исламистов и вместо этого стала придавать первостепенное значение поражению Ирана и различных поддерживаемых им группировок в Сирии.

Три суннитские державы – параллельно и наряду с США и различными европейскими партнерами – продолжали поддерживать более умеренных повстанцев, главным образом националистов из «Свободной сирийской армии»[13]. Оружие, поставленное в рамках этой «параллельной» программы вооружений, позволило этим националистам продемонстрировать, что они сохранили свою состоятельность на фоне более мощных исламистских подразделений[14].

Россия и Иран обеспечивают устойчивость правительству Сирии

Следствием успехов «Джейш аль-Фатх» стало усиление военного давления на правительство Сирии, что дало простор спекуляциям относительно падения режима[15]. Правительственная Сирийская арабская армия продолжала слабеть отчасти из-за трудностей с пополнением ее офицерского состава из ряда немногочисленных лояльных правительству лиц[16]. В одном из редких случаев признания своей слабости Башар Асад, выступая в июле с речью, заявил, что власть была обязана сосредоточиться на обороне наиболее стратегически важной территории[17]. Представляется, что явная слабость

---

[11] См.: *Giglio, M.,* 'This rebel commander is fighting extremists in Syria: is it enough to get US support?', BuzzFeed, 21 Feb. 2014; и Sly, L., 'The rise and ugly fall of a moderate Syrian rebel offers lessons for the West', *Washington Post,* 5 Jan. 2015.

[12] *Lund, A*., ‘Are Saudi Arabia and Turkey about to intervene in Syria?’, Syria in Crisis, Carnegie Endowment for International Peace, 24 Apr. 2015; и Tattersall, N. and Coskun, O., ‘Regional crises push Turkey, Saudi closer despite ideological rift’, Reuters, 8 May 2015.

[13] *Entous, A*., 'Covert CIA mission to arm Syrian rebels goes awry', *Wall Street Journal,* 26 Jan. 2015; и Mazzetti, M. and Apuzzo, M., 'US relies heavily on Saudi money to support Syrian rebels', *New York Times,* 23 Jan. 2015.

[14] См.: *Chulov, M.* and *Shaheen, K.,* 'Syrian rebels hail fall of Jisr al-Shughour as sign of growing strength', *The Guardian,* 27 Apr. 2015.

[15] *Sly, L.,* 'Assad's hold on power looks shakier than ever as rebels advance in Syria', *Washington Post,* 26 Apr. 2015.

[16] *Barnard, A*. et al., 'An eroding Syrian Army points to strain', *New York Times,* 28 Apr. 2015.

[17] al-Assad, B. [This battle belongs to a complete axis that represents independence and dignity... we are in a fateful state, in which there are no halfway solutions... we will never be slaves, we will independent masters over our country, our resources, and our rights], Video, Syrian Arab News Agency, 26 July 2015 (на араб. яз.).

правительства Сирии побудила Россию и Иран начать скоординированное вмешательство от имени их союзника[18].

Россия начала свою военно-воздушную кампанию против повстанцев – врагов правительства Сирии – 30 сентября 2015 г.[19] Несмотря на то что российская сторона заявляет о прямо противоположном, российские авиационные удары наносились преимущественно по различным повстанческим группировкам в западной Сирии, а не по позициям ИГ, находящимся восточнее[20]. Похоже, что вместо того чтобы наносить удары по единственному врагу (ИГ), их планировали преимущественно так, чтобы поддержать правительственные силы, для которых непосредственным противником в основном являются повстанцы, не входящие в ИГ[21]. Наступление на многих фронтах сирийских вооруженных сил при поддержке российской стороны первоначально не привело к возвращению под их контроль значительной территории[22]. Однако оно стабилизировало границы территорий, контролируемых правительством Сирии, и впоследствии начало приносить реальные результаты.

Во многом благодаря подавляющей военно-воздушной мощи России правительственные силы достигли ряда стратегических и символических побед, включая снятие двухлетней осады Исламским государством базы Квейрис в Алеппо[23]. Эти победы укрепили положение правительства и его союзников настолько, что оно оказалось в состоянии продолжать вторгаться на территорию, которая в течение многих лет находилась в руках повстанцев.

Вмешательство России имело и побочный эффект в виде удержания от вмешательства в конфликт других акторов. После того как Турция сбила российский боевой самолет, который, как сообщалось, вторгся в турецкое воздушное пространство 24 ноября 2015 г., угроза принятия Россией ответных мер против турецких самолетов и размещение в Сирии новых российских средств противовоздушной обороны фактически вынудили Военно-воздушные силы Турции прекратить полеты над Сирией[24]. Отстаиваемое

---

[18] *Bassam, L.* and *Perry, T.,* 'How Iranian general plotted out Syrian assault in Moscow', Reuters, 6 Oct. 2015.

[19] *Cooper, H.* et al., 'Russians strike targets in Syria, but not ISIS areas', *New York Times,* 30 Sep. 2015.

[20] *Stubbs, J.*, 'Four-fifths of Russia's Syria strikes don't target Islamic State: Reuters analysis', Reuters, 21 Oct. 2015.

[21] Россия наносила удары по ИГ в тех случаях, когда оно становилось прямой угрозой для территории, находящейся под контролем сирийского правительства, как, например, в окрестностях Хомса. См.: Sputnik, [Syrian Army takes strategic village Mahein in Homs], 23 Nov. 2015 (на араб. яз.).

[22] *Bassam, L.* and *Perry, T.,* 'Saudi support to rebels slows Assad attacks: pro-Damascus sources', Reuters, 6 Nov. 2015.

[23] *Loveluck, L.,* 'Russia and Iran-backed offensive helps regime break Isil's two-year siege on Syrian airbase', *Daily Telegraph,* 10 Nov. 2015.

[24] *MacFarquhar, N.* and *Erlanger, S.,* 'NATO-Russia tensions rise after Turkey downs jet', *New York Times,* 24 Nov. 2015; и Marcus, J., 'Russia S-400 Syria missile deployment sends robust signal', BBC News, 1 Dec. 2015. Турция публично признала, что турецкие самолеты оказались не в состоянии летать над Сирией после того, как в ноябре был сбит российский самолет. См., например, комментарии премьер-министра Турции Ахмета Давутоглу, приведен-

Турцией создание «зоны безопасности» в восточной провинции Алеппо, патрулирование которой должны были осуществлять и турецкие самолеты, внезапно оказалось невозможным[25]. После потери своего самолета Россия только усилила бомбардировку поддерживаемых Турцией повстанцев и населенных пунктов в удерживаемой оппозицией северной Сирии[26].

Тем временем Иордания, по-видимому, быстрее Турции приспособилась к новой роли России в Сирии. Иордания уменьшила масштабы своей поддержки повстанцев в южной Сирии после провала в июне 2015 г. операции «Южный шторм» – наступления, целью которого был захват столицы южной провинции Дараа города Дараа[27]. После вмешательства России в конфликт Иордания еще больше сократила свою поддержку повстанцев на юге, что, предположительно, является частью взаимовыгодной договоренности с Россией, в соответствии с которой Россия не станет бомбить поддерживаемых Западом повстанцев или не позволит поддерживаемым Ираном вооруженным формированиям продвигаться на юг[28].

Успехи правительства Сирии в течение этого года стали также возможными благодаря широкомасштабному участию иностранных шиитских подразделений сухопутных сил, руководимых Ираном[29]. Хотя ливанская «Хезболла» и различные иракские шиитские вооруженные формирования продолжали сражаться бок о бок с регулярной Сирийской арабской армией, представляется, что некоторое наступательные операции правительственных сил – такие как захват южных пригородов Алеппо – были почти полностью проведены вооруженными формированиями, состоящими из иностранцев, включая афганцев, рекрутированных Ираном для ведения боевых действий в Сирии[30]. Подтверждением центральной роли иранских офицеров в этих боевых действиях является то, что правительство Ирана все чаще признавало гибель командиров Корпуса стражей исламской революции в Сирии и выражало скорбь по этому поводу[31].

ные в 'Turkey hits ISIL targets in Syria, Iraq after Istanbul bombing', *Today's Zaman,* 14 Jan. 2016.

[25] *DeYoung, K.* and *Sly, L.,* 'US-Turkey deal aims to create de facto “safe zone” in northwest Syria', *Washington Post,* 27 July 2015.

[26] *Gutman, R.,* 'Russia has stepped up bombing since Turkey downed its aircraft', McClatchy, 5 Dec. 2015.

[27] *Dagher, S.* and *Ma'ayeh, S.,* 'In Syria, Assad foes pay high price for failed offensive', *Wall Street Journal,* 13 Nov. 2015.

[28] *Al-Khalidi, S.*, 'Jordan's King Abdullah to discuss war on Syria militants with Putin', Reuters, 22 Nov. 2015; *Al Sharif, O.,* 'Has Jordan acquiesced to Assad regime offensive in southern Syria?', Middle East Institute, 12 Jan. 2016; Solomon, E. and Reed, J., 'Russia helps shift balance against rebels in southern Syria', *Financial Times,* 7 Jan. 2016; и Al Sharif, O., 'Why the fall of this Syrian city raises red flags in Jordan', al-Monitor, 8 Feb. 2016.

[29] Bassam and Perry (сноска 18).

[30] *Morris, L.* and *Salim, M.,* 'Iran backs Assad in battle for Aleppo with proxies, ground troops', *Washington Post,* 19 Oct. 2015; и *Dehghan, S. K.,* 'Afghan refugees in Iran being sent to fight and die for Assad in Syria', *The Guardian,* 5 Nov. 2015.

[31] *Naylor, H.,* 'Iranian media is revealing that scores of the country's fighters are dying in Syria', *Washington Post,* 27 Nov. 2015; *Dehghanpisheh, B.,* 'Iranian casualties rise in Syria as Revolutionary Guards ramp up role', Reuters, 22 Dec. 2015; и *Rawnsley, A.,* 'Inside Iran's secret war in Syria', Daily Beast, 13 Nov. 2015.

Возглавляемая США коалиция поддерживает Курдские отряды народной самообороны в борьбе против ИГ

В свою очередь США поступательно наращивали свою вовлеченность в сирийский конфликт в рамках Глобальной коалиции по борьбе с ИГИЛ – созданного по инициативе США альянса 60 государств, о котором было объявлено в декабре 2014 г.[32]

Выгоду от проводимой коалицией кампании получили в основном Курдские отряды народной самообороны. Отряды народной самообороны (ОНС) – вооруженное крыло партии «Демократический союз», которая в свою очередь является сирийским отделением Рабочей партии Курдистана (РПК)[33]. Сначала коалиция принимала участие только в обороне города Кобани на сирийско-турецкой границе, но затем установила тесные рабочие партнерские отношения с отрядами народной самообороны по всей северной Сирии[34]. При непосредственной авиационной поддержке коалиции ОНС оказались в состоянии прорвать окружение Кобани и создать коридор между Кобани и северо-восточными провинциями Сирии, взяв, таким образом, под свой контроль границу Сирии с Турцией к востоку от реки Евфрат на всем протяжении и лишив ИГ ключевых маршрутов снабжения через Турцию[35]. С тех пор отряды народной самообороны создали многонациональную коалицию с некоторыми арабскими бригадами, называемыми Сирийскими демократическими силами, однако представляется, что Сирийские демократические силы являются для коалиции политически удобной с точки зрения оказания помощи конструкцией, контролируемой ОНС[36]. Проводить политику поддержки отрядов народной самообороны непросто, поскольку в США Рабочая партия Курдистана названа террористической организацией, а Турция, их союзник по Организации Североатлантического договора, испытывает дискомфорт по поводу расширения территории, находящейся под контролем ее давних врагов – сепаратистов.

Коалиция также установила партнерские отношения в борьбе против ИГ с арабскими повстанцами, не входящими в Сирийские демократические силы, но с точки зрения полученных результатов они оказались менее успешными. Ценой огромных усилий повстанцы в северном Алеппо, например, отбили некоторые территории у ИГ, однако не смогли развить наступление на удерживаемые ИГ восточные пригороды Алеппо[37].

---

[32] US Department of State, 'Joint Statement issued by partners at the counter-ISIL Coalition ministerial meeting', Media note, 3 Dec. 2014.

[33] *Lund, A.,* 'Syria's Kurds at the center of America's anti-Jihadi strategy', Syria in Crisis, Carnegie Endowment for International Peace, 2 Dec. 2015.

[34] *Lund, A*., 'Why the victory in Kobane matters', Syria in Crisis, Carnegie Endowment for International Peace, 13 Feb. 2015.

[35] *Hubbard, B.* and *Samaan, M*., 'Kurds and Syrian rebels storm ISIS-held border town', *New York Times,* 15 June 2015.

[36] *Hubbard, B*., 'New US-backed alliance in Syria exists in name only', *New York Times,* 2 Nov. 2015.

[37] *Heller, S*., 'Turkey is betting on Aleppo rebels to get Islamic State out of border area', Vice news, 22 Dec. 2015.

Такие европейские союзники США, как Великобритания и Франция, также расширили свое участие в военной кампании против ИГ и играют важную роль в дипломатии вокруг Сирии. Несмотря на некоторые разногласия с этими партнерами, представляется, что их политическая и военная инициатива вполне удовлетворяет США[38].

Ограниченная эффективность военного вмешательства

Каждый из ключевых эпизодов вмешательства третьих сторон в гражданскую войну в Сирии в 2015 г. – от региональной поддержки «Джейш аль-Фатх» до российского и иранского вмешательства от имени правительства Асада и бомбардировок возглавляемой США коалицией ИГ – продемонстрировал военную эффективность вмешательства. Во всех этих случаях вмешательство вело к масштабным успехам на поле боя местных подконтрольных группировок.

Эти военные достижения также вновь создали условия для международных политических дебатов по поводу войны. Успехи «Джейш аль-Фатх» вновь породили спекуляции на тему возможного падения режима Асада, тогда как вмешательство России укрепило режим и вынудило начать новый раунд переговоров, в который режим вступил с позиции силы. Тем временем кампания коалиции против ИГ восстановила партию «Демократический союз»/ ОНС в качестве политического актора.

Тем не менее, даже несмотря на то, что вмешательство привело к таким военным и политическим результатам, оно вовсе не приблизило к достижению важнейшей стратегической цели – окончанию сирийского конфликта. Если предположить, что эти осуществляющие вмешательство державы имеют более широкие стратегические интересы, включающие политическое разрешение военного конфликта и установление прочного мира, то пока не похоже, что их вмешательство поспособствовало достижению этих более масштабных целей.

Вмешавшись в войну в Сирии, эти региональные и мировые державы отдали политическую инициативу местным группировкам, которых они соответственно поддерживали. По состоянию на декабрь 2015 г., эти страны стали отчасти заложниками планов своих подопечных, которые в свою очередь противятся политическому урегулированию конфликта. Как следствие возникают сложные вопросы относительно их намерений и действий, например, о том, действительно ли эти страны искренне заинтересованы в окончании войны путем переговоров. Однако, преднамеренно или нет, на практике вмешательство этих стран дало местным акторам возможность преследовать собственные ограниченные интересы, несовместимые с политическим урегулированием.

В случае с вложением средств Саудовской Аравией, Турцией и Катаром в «Джейш аль-Фатх» эти страны наращивали военную поддержку этой

---

[38] См.: 'UK drops first bombs in Syria after MPs approve air strikes', France 24, 3 Dec. 2015; France 24, 'French warplanes strike IS group stronghold in Syria', 16 Dec. 2015; и 'Cumulative US and allied airstrikes in Syria', Airwars.org <http://airwars.org/data/>, accessed 29 Feb. 2016.

группировки не в обмен на существенные политические уступки со стороны ее членов. Напротив, именно эти три региональных державы пошли на компромисс, согласившись поддерживать военный альянс, руководство в котором частично принадлежит общепризнанному филиалу «Аль-Каиды». «Джейш аль-Фатх» была удобна в том смысле, что она могла представлять реальную угрозу для режима Асада, нанося, таким образом, удар по региональным интересам Ирана. Также «Джейш аль-Фатх» выдвинула проект введения религиозного суннитского правления, несовместимого с плюралистическим обществом в Сирии. Поддержка этой коалиции также помогла входящим в нее группировкам, являющимся приверженцами ведения международной джихадистской войны за пределами Сирии, в том числе против «нечестивых» режимов в Саудовской Аравии, Турции и Катаре (хотя их непосредственные цели и носят локальный характер)[39].

Вмешательство в сентябре 2015 года России было ключевым для упрочения сирийского режима в военном отношении, и сирийские должностные лица, и государственные средства массовой информации приветствовали более практическую роль, которую стала играть Россия[40]. Однако Россия не стала вынуждать режим изменить его стратегическую линию, а, напротив, позволила ему преследовать стоящие перед ним цели с большей результативностью. Фактически вмешательство России могло ослабить давление на сирийское правительство, направленное на проведение серьезных переговоров, которое ранее оно ощущало[41]. Согласно одной из оценок, когда Россия попыталась убедить режим пойти на уступки, необходимые для урегулирования, т. е., допустить, что Башар Асад уйдет, то получила категорический отказ[42]. Вмешательство России привело к достижению иных целей. Оно дало России возможность показать с наилучшей стороны свои современные вооруженные силы[43]. Оно также позволило России преодолеть дипломатическую изоляцию, вынудив западные страны, которые прервали контакты с Россией из-за ее роли в украинских событиях, вновь открыть каналы связи и даже сотрудничать с ней в миротворческой деятельности в Сирии. Наконец, оно упрочило репутацию России как мощного игрока на Ближнем и Среднем Востоке, что открывает путь к ее более тесному взаимодействию с та-

---

[39] Некоторые входящие в состав «Джейш аль-Фатх» группировки уже сейчас открыто проявляют враждебность по отношению к этим трем странам-покровительницам. См., например, оскорбительный и содержащий угрозы ответ «Джунд аль-Акса» на казнь в Саудовской Аравии в январе 2016 г. ряда видных джихадистов, размещенный 8 января 2016 г. в Твиттере <https://twitter.com/almajd2000/ status/685468000472985601> (на араб. яз.). Группировка «Джунд аль-Акса» была в числе основателей «Джейш аль-Фатх», но в октябре 2015 г. вышла из состава коалиции. См.: *Heller, S.,* 'The end of the army of conquest? Syrian rebel alliance shows cracks', *World Politics Review,* 9 Nov. 2015.

[40] См., например: [Al-Muallem: We have total confidence in the Russian position and President Putin on combating terrorism, video], Syrian Arab News Agency, 30 Sep. 2015 (на араб. яз).

[41] *Sly, L.,* 'Russian airstrikes are working in Syria: enough to put peace talks in doubt', *Washington Post,* 19 Jan. 2016.

[42] *Jones, S.* et al., 'Vladimir Putin asked Bashar al-Assad to step down', *Financial Times,* 22 Jan. 2016 <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/735b4746-c01f-11e5-9fdb-87b8d15baec2.html#axzz3yn-94yfsx>.

[43] *Sengupta, K.,* 'War in Syria: Russia's “rustbucket” military delivers a hi-tech shock to West and Israel', *The Independent,* 30 Jan. 2015.

кими традиционными союзниками США, как Иордания[44]. Чего России не удалось достичь своим вмешательством, так это поспособствовать созданию в конечном итоге устойчивого государства в Сирии, что позволило бы России благополучно покинуть страну.

Тем временем ОНС подтвердили свою готовность вести с ИГ вдоль турецкой границы бои, которые позволят «связать воедино» курдские анклавы в Сирии. Однако в настоящее время они все еще не готовы продвигаться на юг в контролируемые ИГ зоны с преобладанием арабского населения, такие, например, как Ракка – фактическая столица ИГ в Сирии. Отряды народной самообороны также не хотят допускать усиления независимых арабских сил, которые могут оказаться их соперниками. Был случай, когда отряды народной самообороны окружили и осадили почти союзническую им арабскую бригаду «Джебхат Тувар ар-Ракка» (Революционный фронт ар-Ракка) в северной провинции Ракка в конце декабря 2015 г. «Джебхат Тувар ар-Ракка» была вынуждена распустить племенные вооруженные формирования, которые она создала в ожидании наступления на Ракку, и публично поклясться в своей преданности Сирийским демократическим силам во главе с ОНС[45].

Отряды народной самообороны казались более заинтересованными в наступлении на запад через реку Евфрат, чтобы захватить удерживаемые ИГ восточные районы провинции Алеппо, связать изолированный курдский район Африн в провинции Алеппо с удерживаемыми курдами территориями на востоке страны. Хотя американские политики предупредили ОНС, что пересечение Евфрата станет для них «красной чертой», отряды народной самообороны продолжали заигрывания по вопросу продвижения на запад[46]. Кроме того, ОНС и их местные арабские союзники в Африне неоднократно вступали в конфликт с соседями – арабскими повстанцами в северных районах провинции Алеппо, которые сотрудничали с коалицией в борьбе против ИГ.

Тем временем программа США «Обучи и оснасти» стала, вероятно, самым печально известным за весь год примером предпринятой иностранной стороной попытки реализовать свой план действий в Сирии, закончившейся полным провалом. Программа была нацелена на создание повстанческих сил, специально подготовленных для борьбы с ИГ, но она страдала от недостатка желающих поступить на военную службу, поскольку многие повстанцы не хотели связывать себя обязательством бороться только с ИГ или покидать свои родные города на долгое время для прохождения подготовки. Когда часть таких обученных и экипированных сил – так называемую 30-ю дивизию – ввели в северные районы провинции Алеппо, ее бойцы были вскоре атакованы и захвачены боевиками «Джебхат ан-Нусры»[47]. Впоследствии программа «Обучи и оснасти» была отменена[48].

---

[44] 'Russia, Jordan agree on military coordination in Syria', Reuters, 23 Oct. 2015.

[45] *Hamou, A.,* 'Liwa Thuwar Raqqa on American military aid: “Nothing has reached us”', Syria direct, 24 Nov. 2015; [Al-Raqqa Revolutionary Front announces dissolution of 'Clans Army'], Al-Dorar, 4 Jan. 2015 (на араб. яз.); и [Al-Raqqa Revolutionary Brigade media office], Facebook, 7 Jan. 2016 <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1747720115456772> (на араб. яз.).

[46] *Kahl, C.* and *Evans, R.,* 'The Obama Administration and the Middle East: an insider's view', War on the Rocks, 12 Jan. 2016; и *Lund, A.,* 'Taking the October Dam: Syria's Kurds keep hitting the Islamic State', Syria in Crisis, Carnegie Endowment for International Peace, 28 Dec. 2015.

[47] *Barnard, A*. and *Schmitt, R*., 'Rivals of ISIS attack US-backed Syrian rebel group', *New York Times,* 31 July 2015; и *Gutman, R.,* 'What really happened to the US train-and-equip program in

Переговоры: вмешательство другими средствами

Эскалация насилия в Сирии и как следствие гуманитарный кризис повысили как внутри страны, так и на международном уровне значение мировой дипломатии, направленной на безотлагательное урегулирование конфликта в Сирии. Однако участие многих международных сил в этих вновь оживившихся переговорах, похоже, скорее являлось не добросовестной попыткой посредничества, а продолжением их опосредованного соперничества на поле боя. Манера противостояния, в которой внешние державы участвовали в переговорном процессе, – работая с целью помочь своим местным союзникам и подорвать позиции оппонентов на переговорах, – похоже, в основном была направлена на то, чтобы заставить своих подопечных вести политическую борьбу в Сирии в ходе и после переговоров.

Переговоры между представителями режима и оппозиции, часто именуемые «Женевой-3», состоялись, в конце концов, в феврале 2016 г., но в 2015 г. проходили многочисленные подготовительные встречи заинтересованных сторон, включая конференцию оппозиционных сил в Саудовской Аравии.

Эти новые усилия по разрешению сирийского конфликта предпринимались под руководством Международной группы поддержки Сирии (МГПС) – группы региональных и международных заинтересованных сторон, в число членов которой, среди прочих, входят Франция, Иран, Катар, Россия, Саудовская Аравия, Турция и США. После ряда встреч в октябре и ноябре эти страны в своем заявлении от 14 ноября 2015 г., которое впоследствии трансформировалось в Резолюцию Совета Безопасности ООН 2254, представили в общих чертах дорожную карту переговоров[49]. В этом плане содержался призыв к переговорам между правительством Сирии и оппозицией, т. е., к переговорам «Женева-3», – за которыми должны последовать прекращение огня в масштабах всей страны и, в конечном счете, общенациональные выборы.

После ноябрьского призыва МГПС к переговорам и в преддверии переговоров «Женева-3» государства – покровители оппозиции проявили большую активность в том, чтобы убедить членов оппозиции присутствовать на «Женеве-3» и подготовить их к участию в переговорах. В начале декабря Саудовская Аравия созвала представителей разношерстной оппозиции, чтобы сформировать из них единую переговорную делегацию и выработать

Syria?', McClatchy, 21 Dec. 2015. Некоторые другие подразделения, сформированные в рамках программы «Обучи и оснасти», продолжали действовать в северной части провинции Алеппо и других регионах страны. См.: *Heller, S.,* 'Syria's newest rebel army has its sights on the Islamic State', Vice news, 30 Nov. 2015; и Heller (сноска 37).

[48] *Shear, M.*, 'Obama Administration ends effort to train Syrians to combat ISIS', *New York Times,* 9 Oct. 2015.

[49] Членами Международной группы поддержки Сирии являются: Лига арабских государств; Европейский союз, Организация Объединенных Наций; Китай; Египет; Франция; Германия; Иран; Ирак; Италия; Иордания; Ливан; Оман; Катар; Россия; Саудовская Аравия; Турция; Объединенные Арабские Эмираты; Великобритания; Соединенные Штаты Америки. UN Security Council Resolution 2254, 18 Dec. 2015; US Department of State, 'Statement of the International Syria Support Group', Media note, 14 Nov. 2015; и United Nations, Security Council, 'Security Council unanimously adopts resolution 2254 (2015), endorsing road map for peace process in Syria, setting timetable for talks', SC/12171, Meetings coverage, 18 Dec. 2015.

общую платформу на переговорах «Женева-3». В число этих членов оппозиции входили представители Национальной коалиции, которую противники режима традиционно рассматривали как представительный политический орган сирийской оппозиции, а также такие менее крупные организации оппозиции, как Национальный координационный комитет и Партия строительства сирийского государства, которые сохраняли политическое присутствие в контролируемой режимом Сирии. Присутствовали также представители неджихадистских повстанческих бригад Сирии, включая «Джейш аль-Ислам» и коалицию «Южный фронт».

Высший комитет по переговорам, сформированный к концу прошедшей в Саудовской Аравии конференции оппозиции, – с одобрения покровителей оппозиции, – стал на тот момент времени политической структурой, опиравшейся на самый широкий круг оппозиционеров. Это беспрецедентное объединение вооруженной оппозиции позволило ей присоединиться к предстоящим переговорам «Женева-3» в качестве по-настоящему влиятельной силы[50]. Позднее покровители оппозиции обучили и подготовили к ведению переговоров переговорщиков от оппозиции и их команды заместителей и советников[51].

Как представляется, покровители оппозиции прилагали усилия к тому, чтобы помешать российским попыткам вмешаться в процесс формирования состава делегации от оппозиции. Включение Саудовской Аравией в состав делегации на конференции в Эр-Рияде представителей Национального координационного комитета и Партии строительства сирийского государства рассматривалось как уступка России по данному вопросу; обе эти структуры публично дистанцировались от вооруженной оппозиции, что делало их более приемлемыми для России[52]. После конференции оппозиции Россия постаралась дополнительно ввести в состав делегации предпочтительных для нее собеседников от «оппозиции», публично оправдывая свои действия необходимостью придать делегации как можно более представительный характер[53]. Многие из этих фигур – например, лидер партии «Демократический союз» Салех Муслим – занимают более двусмысленные позиции в отношении сирийского правительства Башара Асада и имеют напряженные, даже враждебные отношения с основной частью сирийской оппозиции[54]. В то же время Россия и Иран доказывали, что влиятельные исламистские бригады, принявшие участие в конференции оппозиции в Эр-Рияде, в частности «Ахрар аш-Шам» и действующая в провинции Дамаск крупная бригада «Джейш аль-Ислам», являются террористическими организациями, и их

---

[50] *Hubbard, B.,* 'Syrian rebels form bloc for new round of peace talks', *New York Times,* 10 Dec. 2015; Heller, S., 'Syrian rebels took one very small step closer to negotiating an end to the war', Vice news, 12 Dec. 2015.

[51] Один из оппозиционеров, посещавший такие курсы подготовки, дал автору интервью через WhatsApp 23 января 2016 г.

[52] *Lund, A.,* 'Riyadh, Rumeilan, and Damascus: All you need to know about Syria's opposition conferences', Syria in Crisis, Carnegie Endowment for International Peace, 9 Dec. 2015.

[53] *Hamidi, I.,* [Riyadh headquarters for Syrian opposition general body... and one-third of seats for fighters], Al-Hayat, 12 Dec. 2015 <http://www.alhayat.com/articles/12716109> (на араб. яз.).

[54] Hamidi (сноска 53); и *Lund, A.,* 'The road to Geneva: the who, when and how of Syria's peace talks', Syria in Crisis, Carnegie Endowment for International Peace, 29 Jan. 2016 <http:// carneg- ieendowment.org/syriaincrisis/?fa=6263>.

следует исключить из Женевского процесса[55]. В результате в команде переговорщиков от оппозиции продолжали происходить ощутимые изменения и накануне переговоров она так и не была окончательно сформирована из-за постоянно возникающих споров по ее составу. Исключительное право режима Асада на выбор членов своей делегации никто не оспаривал.

Таким образом, процесс подготовки переговоров «Женева-3» превратился в еще одно поле для соперничества между правительством Сирии и международными покровителями оппозиции[56]. В частности, как представляется, Россия пыталась вызвать раскол и шатание в рядах оппозиции, с тем чтобы выставить основную часть оппозиции как безнадежно слабую, разобщенную или не способную идти на компромиссы[57].

Группировки вооруженной оппозиции особенно чувствительны к составу ведущей переговоры делегации и любым идеологическим компромиссам по ее позиции. Утверждения о том, что переговорщики пошли на недопустимые уступки в важнейших революционных принципах, могут стать для «Джебхат ан-Нусры» или других джихадистских группировок понятным для народа и удобным оправданием для нападения на них – как в риторическом плане, так и в прямом смысле слова. Участие этих бригад оппозиции в переговорах является необходимым предварительным условием для каких-либо шагов по деэскалации наземных боевых действий, а их включение в Высший комитет по переговорам было ключевым с точки зрения значимости и представительности последнего. Представляется, однако, что Россия заинтересована в гарантиях привлечения ключевых повстанческих группировок к политическому урегулированию меньше, чем во внесении раскола в ряды оппозиции и рекламных заявлениях якобы об участии повстанцев в едином фронте против «терроризма»[58].

Перспективы

Вмешательство России от имени правительства Сирии до сих пор было достаточно эффективным для того, чтобы если и не ускорить окончание войны, то по крайней мере достичь важной поворотной точки в конфликте,

---

[55] См., например: 'Moscow insists Jaysh al-Islam, Ahrar ash-Sham must be on list of terrorist groups in Syria', TASS, 31 Dec. 2015; Rozen, L., 'Zarif: Iran sees “mostly negative signals” from US', al-Monitor, 19 Dec. 2015; Heller (сноска 50); и *Hamidi, I.,* [Jaysh al-Islam faces challenge of survival], Al-Hayat, 27 Dec. 2015 (на араб. яз.).

[56] Страны также прилагали усилия к тому, чтобы соблюсти свои собственные интересы. Представляется, что Турция энергично сопротивлялась включению в переговорный процесс представителей курдской партии «Демократический союз», предлагавшемуся Россией. В конечном итоге Турция убедила других покровителей Женевских переговоров формально исключить партию «Демократический союз» из переговоров. См.: *Candar, C.*, 'Under pressure from Turkey, UN excludes PYD from Syria talks', al-Monitor, 29 Jan. 2016.

[57] Члены оппозиции поставили под сомнение уместность ключевой роли России как гаранта на переговорах, поскольку она усиливает свою военную кампанию против сирийской оппозиции на земле. См., например: [Escalatory statements from Hijab: present moment is inappropriate for negotiations]', Orient News, 22 Dec. 2015 (на араб. яз.).

[58] См.: *Lund, A.,* 'Media Maskirovka: Russia and the Free Syrian Army', Syria Comment, 8 Nov. 2015.

поскольку один из четырех основных военных блоков в Сирии оказался фатально ослаблен. Правительство Сирии и его союзники, похоже, собираются нанести военное поражение крупным частям разобщенной сирийской оппозиции и нейтрализовать другие силы оппозиции путем заключения с ними локальных соглашений о политическом урегулировании, хотя это и не означает, что близки окончательная военная победа или устойчивое политическое решение конфликта.

В такой ситуации международное вмешательство, бесспорно, необходимо для любого урегулирования в Сирии. Наиболее мощные джихадистские группировки в Сирии – ИГ и «Джебхат ан-Нусра» – не способны и не хотят участвовать в политическом решении конфликта. Они явно склонны вести бесконечную войну в Сирии и за ее пределами. В конечном счете их можно только уничтожить военным путем. Представляется, что в самой Сирии нет ни одного внутреннего актора, на любой стороне конфликта, – который был бы способен сделать это без широкомасштабной поддержки какого-либо внешнего покровителя.

Такая военная победа также потребовала бы политических условий, которые предлагали бы недискриминационную альтернативу джихадистскому контролю и позволяли бы установить стабильный порядок после окончания конфликта. Внешнее вмешательство в сирийские дела в том виде, в каком оно осуществлялось в 2015 г., такой возможности не допускает. В рамках получившего новый импульс дипломатического процесса «Женева-3» до сих пор упускалась из виду одна из основных причин недостижимости этого политического компонента: правительство Сирии само по себе может быть абсолютно неспособным пойти на уступки, необходимые для жизнеспособного политического урегулирования.

Если правительство Сирии не в состоянии должным образом поставить себя в положение, требуемое для политической победы, частичная военная победа при помощи России может всего лишь подтолкнуть развитие конфликта в Сирии в новых, непредсказуемых направлениях. Новые победы сирийского правительства могут непоправимо радикализировать гораздо большее число оппозиционно настроенных сирийцев и в дальнейшем навлечь неприятности на соседние страны, поскольку миллионы сирийцев, находящихся на занятых оппозицией территориях, опасаясь возмездия правительства, будут спасаться бегством при наступлении Сирийской арабской армии. Хотя новые меры, принятые покровителями оппозиции против этой эскалации, теоретически могли бы уравнять шансы, к тому времени ситуация, возможно, уже получит дальнейшее развитие в направлении перманентного распада страны, разделенной между экстремистскими и взаимно непримиримыми воюющими друг с другом лагерями.

III. ВМЕШАТЕЛЬСТВО ИЗВНЕ В КОНФЛИКТ НА УКРАИНЕ: К ЗАМОРОЖЕННОМУ КОНФЛИКТУ В ДОНБАССЕ

Эндрю ВИЛЬСОН

Хотя отсчет гражданского конфликта в восточной Украине ведется с конца 2013 г., большинство важнейших спусковых механизмов, которые превратили ситуацию локального конфликта в насилие и войну – появление первых военизированных и, позднее, вооруженных сил, громадного количества оружия, а также финансовых и организационных ресурсов – имели внешнее происхождение. Если говорить более конкретно, они были предоставлены Россией или сторонниками Виктора Януковича – поддерживаемого Россией президента Украины, свергнутого в 2014 г. Более того, наиболее важным последствием вмешательства России было провоцирование начала войны. Кроме того, российское вмешательство затянуло конфликт и затруднило достижение урегулирования путем переговоров. Хотя западные державы были не способны или не готовы вмешаться в такой же степени, как и Россия, их запоздавшая помощь Украине способствовала росту способности украинской стороны вести боевые действия и, следовательно, также внесла вклад в затягивание конфликта. Одностороннее вмешательство, по определению Карлена, означает «вмешательство правительства третьей стороны во внутренний вооруженный конфликт в пользу либо правительства, либо оппозиционного движения». В этом разделе рассматривается развитие конфликта на Украине в 2014–2015 гг., причем особое внимание обращается на роль одностороннего вмешательства.

Происхождение конфликта на Украине

Внутренние источники конфликта

Многие комментаторы описывали конфликт на востоке Украины как гражданскую войну, вызванную отчасти или преимущественно внутренними причинами[1]. Первоначальные причины конфликта, а также значение роли России стали предметом горячих споров[2]. Такие аналитики, как Элиз Джулиано, сосредоточились преимущественно на внутренних украинских факторах, которые оттолкнули часть восточной Украины – в частности, регион Донбасса, состоящий из Донецкой и Луганской областей – от продолжавшихся три месяца в конце 2013 г. и в начале 2014 г. протестов на Евро-

[1] *Kudelia, S.,* 'Domestic sources of the Donbas insurgency', PONARS Eurasia Policy Memo no. 351, Sep. 2014; и Arel, D. and *Driscoll, J.,* 'The civil war in Ukraine', черновой вариант, находящийся в стадии доработки; см. также видео презентации авторов Danyliw Seminar, 'Arel D & Driscoll J Conceptualizing the War in Donbas', YouTube, 23 Oct. 2015.

[2] См. также: *Anthony, I., Perlo-Freeman, S.* and *Wezeman, S. T.*, 'The Ukraine conflict and its implications', *SIPRI Yearbook 2015,* pp. 55–67.

майдане. В составленный Джулиано перечень предпосылок конфликта входят: «требования избирательного перераспределения на Украине»; «осознание негативного влияния возможного членства [в Европейском союзе, ЕС] на экономическое благосостояние»; «ощущение предательства со стороны Киева»; осуждение правительством и роспуск подразделений милиции особого назначения «Беркут», многие бойцы которых имели донбасское происхождение; неспособность правительства отказаться от экстремистских украинских националистов правого крыла; и попытка нового украинского парламента отменить закон о русском языке[3].

Юрий Жуков отстаивает мнение, что в гражданском конфликте на Украине за недовольством местных жителей стоят преимущественно экономические мотивы. Он утверждает, что сопротивление Киеву оказалось наиболее сильным в областях, где преобладала обрабатывающая промышленность, которая подвергалась наибольшему риску от какого-либо нарушения торговли с Россией – и от российских санкций[4].

Хотя сложно в точности определить, было ли недовольство политическим или экономическим, ключевой опрос, проведенный в апреле 2014 г., показал, что базовый уровень поддержки «отделения от Украины и объединения с Россией» в регионе Донбасса составил 27.5% в Донецкой области и 30.3% в Луганской области (но соответственно только 11.9 и 13.2% опрошенных высказались определенно «за»)[5]. Другой опрос, проведенный в марте 2014 г., на этот раз лишь в городе Донецке, продемонстрировал аналогичную картину. В целом 31.6% респондентов поддержали сепаратистские варианты выбора: 8.7% высказались за присоединение Украины к России или за восстановление Советского Союза, 18.2% поддержали присоединение Донецкой области к России и 4.7% требовали ее независимости. Однако 50.2% предпочли «украинские» варианты: 18.6% поддержали сохранение статуса Украины как унитарного государства, тогда как 31.6% высказались за большую децентрализацию. В середине оказались те 15.5%, которые поддержали федеральное устройство Украины, хотя почти половина видела в этом подразумеваемое право на отделение[6].

Сергей Куделя сделал акцент на сочетании «широко распространенных среди населения эмоций, характерных для этого региона – негодования и страха» с «политическими факторами – фрагментацией государства, насильственной сменой режима и низким потенциалом правительства к осуществлению принуждения», подтолкнувшем «развернуть вооруженное движение за отделение». Другие ученые аналогичным образом подчеркивают «крах режима» в Киеве[7]. Слабость украинского государства была явно

---

[3] *Giuliano, E.*, 'The origins of separatism: popular grievances in Donetsk and Luhansk', Ponars Eurasia Policy Memo no. 396, Oct. 2015.

[4] *Zhukov, Y.,* 'Trading hard hats for combat helmets: the economics of rebellion in eastern Ukraine', *Journal of Comparative Economics,* vol. 44, no. 1 (Feb. 2016), pp. 1–15.

[5] «Мнения и взгляды жителей юго-востока Украины: апрель 2014» [The thoughts and opinions of inhabitants of south-east Ukraine: April 2014], *Зеркало недели (Украина),* 18 апреля 2014 г. (на рус. яз.).

[6] *Kipen, V.P.,* [Traumatized consciousness as a consequence and factor of instability (research of mass moods in Donetsk)], *Skhid,* no. 2, 2014 (на укр. яз.).

[7] Kudelia (сноска 1).

важным, но изменчивым фактором. В то время как политические элиты в таких соседних городах, как Харьков и Днепропетровск, смогли навести у себя порядок, способность украинского государства к принуждению в регионе Донбасса оказалась заметно слабее[8]. Отчасти это объясняется тем, что это те же самые власти и элиты, которые ранее выступали сторонниками Януковича и поддерживали общественный порядок, теперь организовались с целью его разрушить[9]. Кроме того, свою роль в организации местных демонстраций и в перевозке через границу российских «туристов» на автобусах сыграло ГРУ (российская военная внешняя разведка), хотя вопрос о степени такого рода участия требует дополнительного изучения[10]. Напротив, внешние акторы, поддерживавшие временное правительство Украины, часто выступали пассивными игроками. Более того, западные дипломаты – озабоченные тем, что более жесткий ответ сепаратистам будет провоцировать Россию, – советовали проявлять сдержанность[11].

Однако тотальную слабость государства явно чувствовали все акторы. Обнародование протокола заседания Совета национальной безопасности и обороны Украины от 28 февраля 2014 г., то есть на следующий день после начала вторжения России в Крым, лишь продемонстрировало, насколько слаба Украина в военном отношении. Новый министр обороны Украины Игорь Тенюх докладывал, что Россия сосредоточила на границе 38 000 военнослужащих. Украина имела в состоянии боеготовности лишь 5000 солдат, чего было недостаточно даже для обороны Киева, которого Россия, по его оценке, могла достичь за 3–3.5 часа. Украина также располагала 1500–2000 солдат в Крыму, которым противостояли не менее 25 000 военнослужащих российского Черноморского флота.

Расчеты России

Факты убедительно заставляют предположить, что вмешательство России в 2014 г. стало решающим для превращения локального конфликта в затяжную войну. Мотивы, побудившие Россию вмешаться, носили комплексный характер. В своей ключевой речи, произнесенной 18 марта 2014 г. после аннексии Крыма, президент России Владимир Путин заявил, что был вынужден реагировать на попытки «лишить русских их исторической памяти, даже их языка, и подвергнуть их насильственной ассимиляции. Кроме того, русские, так же, как и другие граждане Украины, страдают от постоянного политического и государственного кризиса, который раскачивал страну в течение более 20 лет»[12]. Логически, однако, такие рассуждения приводят к мысли о том, что тогда не только Донбасс, но и вся русскогово-

---

[8] *Portnov, A.,* 'How “eastern Ukraine” was lost', *Open Democracy,* 14 Jan. 2016.

[9] *Shynkarenko, O.,* 'Who's funding East Ukraine militancy?', IWPR, 16 May 2014.

[10] О «туристах» Путина, или война малых групп [About Putin's 'tourists' or the war of small groups], *Информационное сопротивление,* 30 июля 2015 г.

[11] *Borger, J.,* 'US offers Ukraine non-lethal military aid but urges Kiev to act responsibly', *The Guardian,* 17 Apr. 2014; и *Kyiv Post,* 'April 17 statements of John Kerry, Catherine Ashton in Geneva', 18 Apr. 2014.

[12] Обращение Президента Российской Федерации, Кремль, Москва, 18 марта 2014 г.

рящая Украина должна бы была глубже втянуться в конфликт. Более глубоко лежащими причинами действий России стали ее опасения, что Украина после Евромайдана сблизится с ЕС и даже Организацией Североатлантического договора (НАТО); однако такое сближение являлось в лучшем случае отдаленной перспективой, а не надвигающейся угрозой[13].

Путин назвал события в Киеве в конце 2013 г. и в начале 2014 г. «антиконституционным переворотом и вооруженным захватом власти»[14]. В своих выступлениях в 2015 г. он делал акцент на более широком контексте, осуждая любую угрозу установленному порядку или «навязывание каких-либо ценностей, которые [Запад] считает истинными для всех. У нас есть свои собственные ценности, свои собственные представления о справедливости»[15]. Однако действия России не были направлены на поддержание конституционного статус-кво.

Согласно сообщениям, еще до того как в феврале 2014 г. после протестов на Евромайдане государственные должностные лица сбежали из страны, преимущественно в Россию, агенты ГРУ уже присутствовали на востоке Украины. Наличие иных проявлений российской активности в Донецкой области на протяжении 2014 г., включая прибытие в апреле в Славянск просепаратистских бойцов во главе с ветераном Российской армии в отставке Игорем Гиркиным – так называемых сторонников Донецкой Народной Республики – хорошо задокументировано. За этим последовали огромный рост численности «добровольцев» из России, отозвавшихся на призывы Гиркина о помощи, увеличение поставок оружия из России и артиллерийские обстрелы с российской стороны границы в июне и участие подразделений регулярных российских войск в боевых действиях к концу июля[16]. 17 июля находившийся в воздушном пространстве Украины гражданский воздушный лайнер Малазийских авиалиний, выполнявший рейс MH17, был сбит, как сообщалось, поставленной из России ракетной системой «Бук-М1», и Гиркин взял на себя ответственность за уничтожение самолета[17]. Затем последовали сообщения об интенсивном участии российских сил в ключевых сражениях под Иловайском в августе 2014 г. и Дебальцево в феврале 2015 г.[18] Иными словами, свидетельства указывают на прогрессирующую

---

[13] *Trenin, D.*, 'The crisis in Crimea could lead the world into a second cold war', *The Guardian,* 2 Mar. 2014.

[14] BBC News, 'Putin on Ukraine crisis: “It is an unconstitutional coup”', 4 Mar. 2014.

[15] Sputnik International, 'Putin shares his view on Russia's role in emerging World Order', 20 Dec. 2015.

[16] Bellingcat, 'Bellingcat report: origin of artillery attacks on Ukrainian military positions in eastern Ukraine between 14 July 2014 and 8 August 2014', 17 Feb. 2015; и Mitrokhin, N., 'Infiltration, instruction, invasion: Russia's war in the Donbass', *Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society,* vol. 1, no. 1 (Apr. 2015), pp. 219–250.

[17] См. архив на сайте по адресу <www.bellingcat.com/tag/mh17/>; *Koshiw, Y., MH17: The Story of the Shooting Down of the Malaysian Airliner,* CreateSpace, 2015; и Bellingcat, 'MH17: Potential suspects and witnesses from the 53rd Anti-aircraft Missile Brigade', 23 Feb. 2016.

[18] BBC News, 'Ukraine conflict: Fierce battle for town of Ilovaisk', 20 Aug. 2014; и Kramer, G. E. and Gordon, M. R., 'US faults Russia as combat spikes in east Ukraine', *New York Times,* 13 Feb. 2015. См. также: *Sutyagin, I.,* 'Russian Troops in Ukraine', Royal United Services Institute, Briefing Paper (Mar. 2015).

эскалацию участия России в конфликте. Такой поступательный подход России имел свои недостатки – главным среди них было то, что он давал украинской армии время, чтобы привести себя в порядок после катастрофического начала в феврале 2014 г.

Расширение масштабов вмешательства России не сопровождалось каким-либо переформулированием ее целей. Они остались неясными, поскольку Россия никогда очевидно не останавливалась ни на одном из многих частично перекрывающих друг друга вариантов. Широко распространенные опасения по поводу возможного полномасштабного вторжения на Украину не оправдались, но непрекращающаяся активность России и постоянно проходящие военные учения на ее территории вблизи границы служили эффективным средством для запугивания Украины и отвлечения внимания ее немногочисленных вооруженных сил[19]. Наиболее важным результатом этих учений, вероятно, было усиление дипломатического давления Запада на Украину с целью избежать «провоцирования» России. С другой стороны, связанные с ДНР бойцы надеялись, что их действия официально вовлекут Россию в конфликт[20].

В апреле 2014 года президент Путин публично поддержал идею «Новороссии» («Новой России»), нацелившись на захват всей восточной и южной Украины, но вскоре, после неудавшихся восстаний в Харькове и Одессе, отошел от этой идеи[21]. Как следствие повстанцы Донбасса начали прославлять недолго просуществовавшую в 1918 г. Донецко-Криворожскую Республику, территория которой (фактическая или провозглашенная) была гораздо больше той, что контролировали повстанцы по состоянию на конец 2015 г.[22] Таким образом, ни Путин, ни повстанцы не определили размер территории, которую они в конечном счете хотели бы контролировать. Однако если Россия использует конфликт на востоке для дестабилизации правительства в Киеве, то стратегия, основанная на том, чтобы никогда не допускать определения надлежащим образом предполагаемых границ или политического статуса повстанческих республик, очень хорошо служит этой цели.

Хотя и Россия, и сепаратисты не горели желанием четко обозначить свои территориальные устремления, очевидно, что между ними, а также среди самих сепаратистов, существовали разногласия[23]. Повстанцы нуждались в большей территории и предпочитали выбирать время для наступле-

---

[19] [The Russian Federation prepared an invasion of Ukraine in 2014: Pashyns'kyi], *Dzerkalo tyzh- nia,* 2 Feb. 2016 (на укр. яз.).

[20] См. интервью с Гиркиным-Стрелковым на телеканале «Нейромир-ТВ», YouTube, 22 января 2015 г. <www.you- tube.com/watch?v=G04tXnvKx8Y> (на рус. яз.).

[21] См. комментарии Путина, сделанные им в ходе ежегодного прямого эфира, проходившего 17 апреля 2014 г. Президент России, «Прямая линия с Владимиром Путиным», Москва, 17 апреля 2014 г.

[22] Официальный сайт Донецкой Народной Республики. В Донецке прошел митинг, посвященный очередной годовщине создания Донецко-Криворожской Советской Республики [In Donetsk there was a meeting in honour of the Donetsk-Krivoy-Rog Republic], 12 февраля 2015 г. (на рус. яз.).

[23] International Crisis Group, *Eastern Ukraine: a Dangerous Winter,* Europe Report no. 235, 18 Dec. 2014; и *MacDonald, E.* and *Trach, N.,* '"Power struggle" in Donetsk prompts flurry of speculation in Kyiv and beyond', *Kyiv Post,* 5 Sep. 2015.

ний, исходя из соображений собственной выгоды, а не подстраиваясь под российскую дипломатию. В целом, однако, хотя такие кремлевские «кураторы», как Владислав Сурков, держат ситуацию под контролем, в будущем станут нарастать проблемы, поскольку у некоторых лидеров повстанцев остается недовольство[24].

Различные измерения вмешательства

Военное равновесие между Россией и повстанцами

Решающее сражение под Иловайском в августе 2014 г. было лишь финальной стадией процесса проведения Россией политики эскалации. По оценке одного из источников, в середине августа, еще до сражения, в Донбассе воевало 20 000–25 000 человек и лишь 40–45% из них были «местными» жителями[25]. Состав повстанцев постоянно менялся, поэтому точное соотношение определить трудно. Согласно одному исследованию, российские военнослужащие редко действовали в регионе Донбасса целыми подразделениями; они либо осуществляли командование и управление, либо их преднамеренно смешивали – российские войска прибывали с различных армейских баз и затем смешивались с местными донбасскими бойцами с целью скрыть свое происхождение[26]. Имело также место официальное материально-техническое обеспечение «негосударственных бойцов» из России[27]. Чеченцы сражались на стороне как повстанцев, так и Украины, хотя «Батальон смерти», воевавший на стороне повстанцев, был более крупным подразделением и, согласно оценке, насчитывал 300 бойцов[28]. Точно так же бойцы со всей Европы поддерживали обе стороны, но интернациональная бригада «Пятнашка», сражавшаяся на стороне повстанцев, была крупнее[29].

Характер сил, противостоящих Киеву, также с течением времени изменился. Они стали более профессиональными, а денежное вознаграждение сделалось ключевым фактором их пополнения. Общее количество добровольцев из России исчислялось по меньшей мере сотнями человек[30]. Однако в отчете российского либерального политика Бориса Немцова, законченном уже после его смерти, ставился вопрос о том, являлись ли служившие в то

---

[24] *Дергачев В.* Кто влияет на судьбу Новороссии: как Москва работает с ДНР и ЛНР. [Who influences the fate of Novorossiya: How Moscow works with the DNR and LNR], Газета.ru, 28 января 2015 г. (на рус. яз.).

[25] *Mitrokhin, N.,* 'Infiltration, instruction, invasion: Russia's war in the Donbass', *Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society,* vol. 1, no. 1 (Apr. 2015), pp. 238–239.

[26] Sutyagin (сноска 18), p. 4.

[27] *Crowley, S.*, '(Not) Behind Enemy Lines 1: Recruiting for Russia's War in Ukraine', Leksika, 25 June 2015.

[28] *Waller, N.,* 'A Chechen war by proxy', *Foreign Affairs,* 1 Apr. 2015.

[29] *Jackson, P.,* 'Ukraine war pulls in foreign fighters', BBC News, 1 Sep. 2014; см. также украинский веб-сайт «Стоп террор» и страницу об интернациональной бригаде «Пятнашка» <https://stopterror. in.ua/info/2015/11/internatsionalnaya-brigada-pyatnashka/>.

[30] *Юдина Н.* Ультраправые страсти по Украине [Far right passions in Ukraine], Информационно-аналитический центр «СОВА», 15 сентября 2014 г. (на рус. яз.).

или иное время в Донбассе россияне «добровольцами или наемниками», поскольку утверждалось, что ежемесячные выплаты на ранних стадиях противостояния, еще до всплеска инфляции, составляли от 60 000 до 90 000 руб. (900–1400 долл. США)[31].

Первые протестующие, активисты и вероятные бойцы в своем большинстве были из числа русских националистов разного толка, «включая казаков, десантников, православных активистов, неонацистов-неоязычников и сторонников неофашистского публициста Александра Дугина. В марте–апреле 2014 г. эти, если использовать украинскую терминологию, идеологически мотивированные «сепаратисты» были вытеснены с политической арены «народными ополченцами»[32]. Их число увеличилось за счет местной недовольной молодежи (так называемых гопников) и чиновников низового уровня, а также дезертиров из местных служб безопасности.

Западная поддержка

Западная поддержка стала оказываться незадолго до начала конфликта и не была его существенной причиной. США, ЕС и Канада ввели первый пакет санкций против России в марте 2014 г., через день после прошедшего в Крыму референдума, однако более серьезные санкции со стороны расширившейся группы западных держав появились после трагедии с выполнявшим рейс MH17 самолетом в июле 2014 г.[33] Запад не спешил оказывать Украине конкретную помощь, и эта помощь до 2015 г. не являлась существенным фактором. Тесно связанные с Западом украинские власти возлагали надежды в основном на США, но желание Конгресса США с легкостью расставить все точки над «и» в отношениях с Россией наталкивалось на сопротивление президента США Барака Обамы, который не хотел разбрасываться дивидендами мира, приобретенными им за его первый срок президентства. После ряда сходных законов Конгресс в декабре 2014 г. принял «Акт о поддержке свободы Украины», который предусматривал помощь вооруженным силам и силам безопасности в размере 100 млн долл. США, но оставлял решение о выплате этой суммы на усмотрение президента. Палата представителей США в марте 2015 г. проголосовала 348 голосами «за» при 48 голосах «против» за оказание Украине помощи летальным оружием, и в законопроект о национальной обороне США 2015 г. в конечном счете были заложены 50 млн долл. США на эти цели, однако решение о предоставлении такой помощи оставалось за Обамой. Ранее США уже осуществляли поставки на Украину нелетальной военной помощи стоимостью свыше 260 млн долл. США, но фактически поставленное снаряжение оказалось

---

[31] *Nemtsov, B., Putin War: An Independent Expert Report* (Free Russia Foundation: Washington, DC, May 2015), pp. 24–31.

[32] Mitrokhin (сноска 25), p. 221; см. также: *Shekhovtsov, A.,* 'How Alexander Dugin's neo-Eurasianists geared up for the Russian-Ukrainian war in 2005–2013', Euromaidan Press, 26 Jan. 2016.

[33] BBC News, 'How far do EU-US sanctions on Russia go?', 15 Sep. 2014.

сомнительного качества и, по сообщениям, было представлено устаревшими «Хаммерами» и пуленепробиваемыми жилетами[34].

Кроме того, Вооруженные силы США приняли участие в учениях «Бесстрашный стражник» и «Быстрый трезубец», проходивших на Украине в 2014 и 2015 гг. соответственно[35]. Россия выражала недовольство тем, что участие США в учениях являлось нарушением статьи 10 соглашения «Минск-II», которая предусматривает «вывод всех иностранных подразделений... с территории Украины» и «не говорит о том, что это условие применимо исключительно к восточным областям [Украины]»[36]. 14 сентября 2015 г. Канада официально приступила к выполнению своей миссии «Операция объединитель» по подготовке украинских военнослужащих с развертыванием примерно 200 человек личного состава своих вооруженных сил на Украине до марта 2017 г.[37] Прозвучавшие в 2015 г. украинские заявления о том, что «более десяти стран Европы» поставляли ей оружие, подтверждения не получили[38]. У Великобритании есть программа стоимостью 6 млн ф. ст. (8.6 млн долл.) по оказанию помощи в военной подготовке, но занятия проводятся вдали от зоны конфликта[39]. Программу начали реализовывать в марте 2015 г. 75 британских военнослужащих, и, как ожидалось, к концу года в ней должны были участвовать 2000 украинцев. Правительство Великобритании поставило на Украину некоторое количество подержанного снаряжения, например, полевых аптечек и «приборов ночного видения, шлемов, навигаторов GPS и «предусматривающих использование в экстремальных условиях» ноутбуков, но никакого летального оружия[40].

От Соглашения «Минск-I» до Дебальцево

Подавляющая активность регулярных российских вооруженных сил на востоке Украины в августе 2014 г. остановила наступление украинской армии и добровольческих сил, эффективность которых за прошедшие месяцы возросла[41]. Согласно украинским источникам, в ходе проведения возглавляемой Россией операции под Иловайском 366 украинцев были убиты и

---

[34] *Gibbons-Neff, T.,* 'On Ukraine's front lines, US-supplied equipment is falling apart', *Washington Post,* 30 Nov. 2015.

[35] *Skripnichuk, A*., 'Exercise Fearless Guardian begins third rotation', United States Army, 16 Sep. 2015; и United States Army Europe, 'Exercise Rapid Trident' [без указания даты] <http://www.eur.army.mil/ RapidTrident/>.

[36] TASS, 'Moscow warns against US plans to continue training Ukrainian troopers', 26 Nov. 2015.

[37] См. официальную страницу в сети Интернет по адресу <www.forces.gc.ca/en/ operations-abroad/op-unifier.page>.

[38] Интервью с послом Украины в США Валерием Чалым. *Dzerkalo tyzhnia* [Ukraine is receiving arms from more than ten countries of Europe], 10 July 2015 (на укр. яз).

[39] 'Britain to step up training of Ukrainian armed forces', Reuters, 24 June 2015.

[40] BBC News, 'UK to send 3500 first aid kits to Ukrainian Armed Forces', 16 Jan. 2015; и BBC News, 'Ukraine crisis: UK Government supplies military equipment', 6 Mar. 2016.

[41] Официальный разбор Министерством обороны Украины событий под Иловайском см. <www. mil.gov.ua/news/2015/10/19/analiz-illovausk--14354/>, 19 Oct. 2015.

249 ранены[42]. Украина запросила мира и одобрила первые Минские соглашения, которые были подписаны 5 сентября 2014 г. В обмен на формальное прекращение огня Украина отчасти молчаливо признала фактическое существование двух повстанческих «республик»: Донецкой Народной Республики (ДНР) и Луганской Народной Республики (ЛНР). Правительство вынужденно контактировало с их соответствующими представителями и пошло на ключевые уступки во внутреннем законодательстве. 16 сентября украинский парламент принял «Закон об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» («Закон об особом статусе»), хотя его положения будут действовать лишь в течение трех лет, и «Закон о недопущении уголовного и административного преследования и наказания лиц – участников событий на территории Донецкой и Луганской областей»[43].

Вскоре после подписания Минских соглашений слабость позиции правительства Украины получила дальнейшее наглядное подтверждение: сепаратистские республики продолжали прилагать усилия для возвращения потерянных территорий, и жестокие бои развернулись вокруг аэропорта Донецка, где к декабрю 2014 г. погибли еще 1000 украинских солдат[44]. В январе 2015 г. украинцы были вынуждены отступить.

Минскими соглашениями предусматривалось проведение выборов в соответствии с украинским законодательством, и правительство собиралось их провести 7 декабря. Тем временем повстанческие власти в одностороннем порядке провели свои собственные «выборы» 2 ноября, которые не имели ничего общего с Минскими соглашениями – единственными участвующими «партиями» были объединения местных ополченцев. Реальная цель голосования состояла в том, чтобы укрепить власть предпочтительных для России лидеров ополченцев, Александра Захарченко в ДНР и Игоря Плотницкого в ЛНР. Они были поставлены на свои должности в августе Россией с тем, чтобы ДНР и ЛНР получили «местных руководителей». Это обеспечивало прикрытие для фактического российского военного вторжения с использованием обычных вооруженных сил. За ноябрьскими выборами вполне ожидаемо последовали репрессивные меры в отношении ополченцев-соперников: глава отряда «Бэтман» из Луганска Александр Беднов был 1 января 2015 г. убит людьми, лояльными Плотницкому[45].

Повстанческие выборы подтвердили срыв первых Минских соглашений. Правительство Украины отреагировало на это финансовой изоляцией ДНР и ЛНР, несмотря на гуманитарные последствия и юридический довод, что этот регион все еще является частью Украины, хотя экономические связи были уже в весьма значительной степени нарушены. В ноябре 2014 г. президентскими указами были временно прекращены функционирование всех государственных учреждений и предприятий, работающих на занятой

---

[42] UNIAN, 'Ukraine publishes list of KIAs in Ilovaisk tragedy', 20 Aug. 2015.

[43] Odessatalk.com, 'Status of the Donbas: Presidential Bill', 17 Sep. 2014; и Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, 'Verkhovna Rada of Ukraine adopted the laws', Press release, 17 Sep. 2014.

[44] *Keane, F.*, 'Ukraine, Russia and the ceasefire that never was', BBC News, 2 Dec. 2014.

[45] International Crisis Group, 'Russia and the separatists in Eastern Ukraine', Europe and Central Asia Briefing, no. 79, 5 Feb. 2016.

повстанцами территории, и финансирование пенсий и прочих социальных выплат, осуществляемых из государственного бюджета. В декабре и январе еще более ужесточился режим въезда в ДНР и ЛНР и выезда из них.

Россия наращивала численность своих войск, и, по сообщениям, к концу 2014 г. на территории занятых ополченцами областей находились 10 000 российских военнослужащих[46]. В других источниках утверждалось, что в январе 2015 г. «еще 20 000 [военнослужащих]... были сосредоточены на границе с Украиной и принимали участие в обеспечении, ротации и оказании всесторонней поддержки». Согласно тому же самому источнику, «наступления ведутся пехотой и бронетехникой, примерно на 60% укомплектованной российскими наемниками и на 40% – местными предателями»; под последними понимаются Вооруженные силы ДНР и ЛНР[47].

В середине января боевые действия возобновились с новой силой. Сначала было неудачное наступление повстанцев в направлении ключевого порта Мариуполь, а затем началась интенсивная борьба в районе Дебальцево, стратегически важного города к северо-востоку от Донецка, который является железно- и автодорожным узлом, связывающим ДНР и ЛНР[48].

Соглашение оказалось не в состоянии остановить боевые действия, поскольку повстанцы старались развить свой успех, достигнутый за счет наращивания российских сил. Как и в августе 2014 г. под Иловайском, массированную совместную операцию российских вооруженных сил и местных ополченцев в районе Дебальцево в феврале 2015 г., по сообщениям, возглавил высокопоставленный российский генерал – заместитель командующего Сухопутными войсками ВС РФ генерал-лейтенант Александр Ленцов[49].

Согласно официальным украинским источникам, украинские потери в Дебальцево и его окрестностях в январе и феврале 2015 г. составили 224 человека[50]. Однако за это второе украинское «поражение» России тоже пришлось заплатить, поскольку площадь захваченной территории оказалась относительно небольшой, а, как сообщается в одном из источников, «потери в российской иррегулярной армии в последние полтора месяца даже в такой тактически выгодной обстановке были настолько велики (не менее 1000 человек), что лишь немногие захотят пойти добровольцами в следующее наступление[51].

---

[46] Sutyagin (сноска 18).

[47] Censor.net, 'Putin's strategy and Russia's January offensive in Donbas: analysis of the operational situation at the front line', 28 Jan. 2015.

[48] *Socor, V.,* 'Russian forces target three key objects in Ukraine's east', *Eurasia Daily Monitor,* 10 Oct. 2014.

[49] *McDermott, R.,* 'Russia's role in the fall of Debaltseve', *Eurasia Daily Monitor,* 24 Feb. 2015.

[50] *Quinn, A.,* 'Rebels, Kiev offer starkly different Debaltseve death tolls', *Moscow Times,* 19 Feb. 2015. По данным военного блогера Юрия Бутусова, 159 человек погибли, 118 – получили ранения и 36 – пропали без вести. См.: *Бутусов Ю.* Потери украинских воинов в битве на Дебальцевской дуге 24 января–18 декабря 2015 г. [Loss of Ukrainian soldiers in the Battle of Debaltsevskoy Arc 24 January–18 December 2015], Facebook, 20 февраля 2016 г. <www.facebook.com/butusov.yuriy/ posts/932422693464694> (на рус. яз.).

[51] *Митрохин Н.* Вывод из котла [The output from the boiler] // Grani.ru. 2015. 18 февр. (на рус. яз.).

Возобновление военного давления на Украину, понимание международным сообществом того, что Минские соглашения оказались не в состоянии остановить боевые действия, и увеличение в феврале числа внутренне перемещенных лиц до миллиона человек, а также еще 600 000 перемещенных за границу, привели ко вторым Минским соглашениям от 12 февраля 2015 г.[52]

Соглашения «Минск-II» и после них

Украинская сторона критиковала западных переговорщиков во главе с Германией за неспособность настоять на том, что Россия должна быть равноправной стороной во вторых Минских соглашениях, что привело к несправедливому акценту на «обязательствах» Украины[53]. Некоторые российские критики утверждали, что первые Минские соглашения не шли так далеко, чтобы гарантировать признание сепаратистов[54]. Кроме того, временной график и последовательность выполнения 13 статей нового соглашения допускали разночтения и поэтому становились предметом односторонней интерпретации. Украина заявляла, что в первую очередь надо достичь стабилизации ситуации с безопасностью и призывала к прекращению огня, выводу тяжелых вооружений за пределы установленной для каждого вида вооружений «зоны безопасности» под наблюдением Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), амнистии и обмену военнопленными. Россия и лидеры повстанцев требовали проведения политических реформ – в частности, внесения изменений в Конституцию,– которые укрепят легитимность ДНР–ЛНР, и «полного восстановления социальных и экономических связей»[55].

Вторые Минские соглашения проигнорировали ноябрьские «выборы» повстанцев, и статья 12 предполагала проведение альтернативных выборов в соответствии с украинским законодательством и под наблюдением ОБСЕ. Украина, однако, чувствовала, что весь процесс был почти обречен на неудачу[56]. Наиболее важно то, что этот процесс никогда бы не добрался до выполнения статьи 9, которая призывает к «восстановлению полного контроля правительства Украины над государственной границей Украины на всем протяжении зоны конфликта», или статьи 10 о «выводе всех иностранных вооруженных формирований, военной техники, а также наемников с территории Украины под контролем ОБСЕ» и «разоружении всех незаконных группировок»[57]. В примечаниях к соглашениям в общих чертах сформулированы конституционные изменения, и они вовсе не обязательно совпадают

---

[52] UNHCR, 'Ukraine internal displacement nears 1 million as fighting escalates in Donetsk region', News stories, 6 Feb. 2015.

[53] *Haran, O.* and *Burkovsky, P.,* 'From “hybrid war” to “hybrid peace”: one more “frozen conflict”?', PONARS Eurasia Policy Memo no. 369 (July 2015).

[54] Круглый стол «Минский процесс глазами Донбасса» [Round table 'The Minsk process through the eyes of the Donbass'], *Центр политического анализа,* 6 июля 2015 г. (на рус. яз.).

[55] 'Minsk Agreement on Ukraine crisis–text in full', *Daily Telegraph,* 12 Feb. 2015.

[56] Radio svoboda 'Interview with Oleksii Haran', 13 Jan. 2016.

[57] 'Full text of the Minsk Agreement' (сноска 55).

с изложенными в Законе об «Особом статусе» от сентября 2014 г., который дает властям повстанцев право на «языковое самоопределение», право самостоятельно назначать прокуроров (ключевые сотрудники правовых органов на Украине) и «свободу создавать народную милицию».

После вторых Минских соглашений

Несмотря на поражение Украины под Дебальцево, украинские силы занимали теперь сильные оборонительные позиции. Включая резервы и тыловой аппарат, численность личного состава Вооруженных сил Украины летом 2015 г. достигла приблизительно 60 000 человек[58]. Неправительственные организации и религиозные группы оказывали практическую поддержку, осуществляя среди прочего эвакуацию раненых[59]. Низкая эффективность действий регулярной армии весной 2014 г. радикально повысилась. Возможно, помогло прохождение подготовки у западных инструкторов, но основной процесс обучения происходил в результате накопления опыта выживания, когда солдатам приходилось приспосабливаться к скудости своего снаряжения и вооружения и смертельным угрозам, исходящим от превосходящих огневых средств сепаратистов[60].

Однако ключевым отличием стал боевой дух многочисленных добровольческих вооруженных формирований, которые в значительной степени были интегрированы в структуры министерства обороны или министерства внутренних дел и подчинены им. В апреле 2015 г. многие добровольцы, особенно из таких организаций гражданского общества по тыловой и медицинской службе, как «Помоги армии Украины», были включены в состав Министерства обороны Украины. Теперь они, бесспорно, стали движущей силой в прежде коррумпированном и безнадежно неэффективном министерстве, которое, ко всему прочему, с 2010 г. было наводнено российскими агентами[61]. Многие независимые командиры добровольцев также перешли на службу в регулярную армию.

Тем не менее некоторые подразделения продолжали действовать самостоятельно. Одни это делали из-за высокого авторитета и признания их заслуг на поле боя, другие – из-за того, что их командиры не доверяли руководству регулярной армии, а третьи – потому, что они все еще обслуживали интересы олигархов, которые их финансировали. Например, два вооруженных батальона «Правого сектора» – украинской правой националистической партии, хулимой российской пропагандой и получившей всего лишь 1.8% голосов на украинских выборах в октябре 2014 г., – остались независимыми

---

[58] В частности, в мае 2014 г. был возобновлен отмененный в 2008 г. призыв на военную службу. Большая часть информации о численности войск и их передвижениях поступает от старшего политического аналитика Европейского совета по международным отношениям Густава Гресселя.

[59] 'Verified ways to help the Ukrainian army', *Euromaidan Press,* 4 July 2014.

[60] *Karber, P.,* 'Lessons learned from the Russo-Ukrainian war', Potomac Foundation, unpublished paper.

[61] *Galeotti, M.,* 'Russia's spy game: why Russia is winning the intelligence war in Ukraine', *Foreign Affairs,* 30 Oct. 2014.

от государства[62]. С «Правым сектором», который, предположительно, активно занимается торговлей оружием, было особенно трудно иметь дело из-за силы его параллельной политической организации[63]. Члены «Сича», еще одного добровольческого подразделения, оставшегося вне подчинения государству, были признаны ответственными за сопровождавшиеся актами насилия протесты у стен украинского парламента 31 августа, в ходе которых погибли три человека[64]. В батальоне «Азов», созданном партией «Патриоты Украины», которая использует неофашистскую символику, с дисциплиной дела обстояли, предположительно, лучше[65]. «Азов» был одним из многих добровольческих подразделений, которых обвиняли в обслуживании экономических интересов олигархов или преступных группировок[66].

Боевые действия разгорались вновь в период с конца мая до начала июня и в августе 2015 г. Ходили слухи о новом наступлении при поддержке России, и его даже ожидали. Больше всего Украина боялась попытки захвата важного портового города Мариуполя. В мае украинские беспилотные летательные аппараты засняли российские военно-тренировочные лагеря непосредственно на территории ДНР и ЛНР, а не за границей, где они находились прежде[67]. Однако многие небольшие стычки того периода, в которых обычно участвовали местные повстанцы, служили преимущественно для прощупывания противника и подтвердили способность Украины сопротивляться. 3 июня повстанческие силы понесли большие потери в коротком, но интенсивном сражении при Маринке[68].

Затяжной конфликт как «новая нормальность» в Донбассе

«Нормализация» в ДНР–ЛНР

Хотя Россия сама подталкивала к проведению существенных изменений в руководстве повстанческих республик после лета 2015 г., эти изменения свидетельствовали о продолжающемся конфликте интересов. Россия охладела к более широкому проекту «Новороссия» и, чтобы компенсировать ущерб от продолжавших падать цен на нефть, стремилась к ослаблению

---

[62] См. раздел о «Правом секторе» на веб-сайте «Антимайдан» [без указания даты] <http://antimaydan.info/ pravyj_sektor.html>; и Sukhov, O., 'War, weapons mix for deadly politics', *Kyiv Post,* 4 Sep. 2015.

[63] *Романюк Р., Мусаева-Боровик С.* Мукачевский треугольник: контрабанда, «Правый сектор» и заклятые друзья [The Mukachevo triangle: smuggling, right sector and sworn friends], *Ukrains'ka pravda,* 13 июля 2015 г. (на рус. яз.).

[64] *Shekhvostov, A.*, 'The three pins of a murderous grenade by the Rada', Personal blog, 12 Sep. 2015.

[65] UA Inside Info [Which battalions exist in Ukraine?], 1 Sep. 2014 (на укр. яз.).

[66] «Азов» был связан с Игорем Коломойским, днепропетровским миллиардером и крупнейшим олигархом в прифронтовом регионе.

[67] *Gressel, G.,* 'The Minsk Agreement: the military aspects', European Council on Foreign Relations, Nov. 2015.

[68] OSCE Ukraine, 'Spot report by the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), 3 June 2015: Fighting around Marinka', Kiev, 4 June 2015.

санкций. Однако у лидеров ДНР–ЛНР имелись причины на то, чтобы предпочесть продолжение борьбы: им принадлежала только часть территории, которой они хотели бы владеть; ни один из них не был по-настоящему профессиональным политиком или бизнесменом и поэтому ничего другого им делать не оставалось; и это помогало им максимизировать доходы (см. ниже). Вследствие этого Россия начала бороться за то, чтобы заставить повстанческие республики исполнять свои приказания, и чистки руководства стали циклическими.

Местные олигархи также постепенно восстанавливали свое влияние в повстанческих республиках, хотя и не достигли тех господствующих позиций в экономической и политической жизни Донбасса, которые они занимали до 2014 г. Они были полезны для России, поскольку смогли бы обуздать непримиримых ополченцев на местах и помочь предотвратить проведение национальных политических реформ, но они оказались полезными и для Украины в качестве потенциальной альтернативы «меньшего зла» первоначальным лидерам сепаратистов.

4 сентября 2015 года главой «парламента» ДНР стал Денис Пушилин, который, по слухам, близок к старым олигархам. В этой должности он сменил одного из уцелевших идеологов Новороссии Андрея Пургина. Продолжились также чистки среди лидеров ополченцев, которые вели себя слишком независимо. Некоторые из них были убиты, а других вынудили уехать в Россию[69]. Конкурентов из числа лидеров ополченцев Павла Дремова, Алексея Мозгового и Алексея Беднова убили, а «антиолигархических» лидеров-популистов отодвинули в сторону[70].

Экономическая жизнь Донбасса по-прежнему пребывала в состоянии разрухи, но теперь ее упорядочили. Согласно оценке, 70% местных расходов финансировалось Россией, что позволило с весны 2015 г. регулярно выплачивать пенсии и осуществлять другие платежи[71]. Однако повстанческие лидеры во все большей степени контролировали местную экономику и распределение российской помощи в своих собственных целях. Александр Ходаковский и батальон ополченцев «Восток» поставили под контроль контрабанду, а ополченцы все чаще использовались для защиты интересов олигархов. Александр Захарченко из ДНР управлял «параллельными» бензозаправочными станциями и поставками продовольствия через компании «АТБ Маркет/Первая республика» и «Амстор»[72]. Таким образом, криминализация шла рука об руку с ползучей «реолигархизацией» региона[73].

---

[69] Euromaidan Press, 'Kremlin adopts new Donbas strategy: autonomy within Ukraine', 8 Dec. 2014.

[70] *Aslund, A.,* 'New Russian management of the Donbas signifies Putin may be ready to negotiate', Atlantic Council, 4 Jan. 2016; и *Fitzpatrick, C. A.,* 'Who killed Prizrak commander Aleksei Mozgovoy?', *The Interpreter,* 25 May 2015.

[71] Лига.новости, «Террорист Ходаковский: нас содержит и нами руководит Россия» [Terrorist Khodakovskii: Russia supports and leads us], 10 сентября 2015 г. (на рус. яз.); и Ropcke, V. J. 'How Russia finances the Ukrainian rebel territories', Bild, 16 Jan. 2106.

[72] *Kravchenko, V.,* 'Political groups in “DPR”: reintegrators vs republicans', *Labyrinths of War,* 28 Nov. 2015.

[73] Presa Ukrainy [The clans of Yefremov and Akhmetov are returning to the Donbas, Sniehyr'iov], 5 Oct. 2015 (на укр. яз.).

Движение вперед, несмотря на неопределенность

31 августа парламент Украины большинством в 265 голосов одобрил законопроект о конституционной реформе, что вызвало протесты, приведшие к гибели трех полицейских. В тексте расплывчато говорилось всего лишь об «особенностях осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», но не содержалось подробностей, рассмотренных в «примечании» ко вторым Минским соглашениям. Поскольку конституционное большинство требует 300 голосов, позднее на еще одной сессии парламента придется проводить дополнительное голосование. Провести это голосование до истечения установленного срока – конца 2015 г. – оказалось невозможным, так как правительство Украины демонстрировало нарастающие признаки разобщенности в отношении к этому закону и другим вопросам внутреннего реформирования. Таким образом, установленный Минскими соглашениями срок был фактически обойден. Прекращение огня, которое в соответствии с соглашениями должно было начаться с 1 сентября 2015 г., по крайней мере частично соблюдалось. Военные действия в значительной степени ограничивались ведением снайперского огня и обменами артиллерийскими ударами. Однако в более долгосрочной перспективе Донбасс, как представляется, движется в направлении затягивания, если не «замораживания», конфликта. Установление относительного мира шло рука об руку с некоторым ограниченным прогрессом в политике.

Потенциальной опасности удалось избежать 2 октября, когда на встрече в Нормандском формате (Россия и Украина вместе с Германией и Францией) Россия согласилась помочь отговорить ДНР и ЛНР от еще одной попытки провести свои собственные выборы, не предусмотренные намеченным вторыми Минскими соглашениями процессом. Однако остается множество других камней преткновения на пути к полному выполнению политических частей соглашений. Разрешат ли внутренне перемещенным лицам принять участие в голосовании на выборах? Смогут ли участвовать в выборах украинские партии? Останутся ли обладатели российских паспортов в руководстве ДНР и ЛНР, будучи освобождены от стандартных требований в отношении места жительства и гражданства?

Согласованная всеобщая амнистия и освобождение всех заключенных являются еще одним камнем преткновения – как сообщалось, по состоянию на конец 2015 г., повстанцы все еще удерживали 131 украинца, и намного больше людей числилось «пропавшими без вести»[74]. Обе стороны устраивают судебные процессы над захваченными бойцами. С украинской стороны обвинения в пытках и произвольных казнях, а также в уничтожении выполнявшего рейс MH17 самолета означают, что всеобщая амнистия многими, включая националистов, ветеранов и борцов за права человека, будет встречена в штыки.

Тем не менее к концу 2015 г. численность Вооруженных сил Украины на фронте была сокращена вдвое, примерно до 30 000 военнослужащих, а

[74] UNIAN Information Agency, 'SBU: 131 Ukrainians held captive by Russian proxies', 11 Dec. 2015.

остальных вернули на переподготовку. В целях выполнения соглашений о прекращении огня несение службы на линии соприкосновения было передано в основном стрелковым пехотным частям, тогда как более тяжелые вооруженные и мобильные силы были отведены в резерв. Большая часть регулярных российских сил была передислоцирована под российский город Ростов-на-Дону или в другие районы вблизи от международной границы Украины[75]. Сохранившееся российское присутствие в Донбассе, по оценке одного наблюдателя, составило не менее двух оснащенных тяжелым вооружением бригад численностью 4500 человек каждая, а также несколько десантных батальонов и батальонов особого назначения[76]. В ноябре и декабре 2015 г. наблюдатели все еще замечали российские силы на линии соприкосновения в районах, находящихся в зоне ответственности местных войск, которые в Кремле считались ненадежными или неэффективными. Численность российских военных в Донбассе составляла примерно 15 000 человек, и еще 20 000 человек находились в ближайшем резерве, тогда как в «местных» повстанческих силах служили около 7000–15 000 человек.

Россия переключается на Сирию: пробел или кода?

Здесь не место для подробного изучения мотивов, побудивших Россию к вмешательству в сирийские дела, но, по крайней мере, три мотива были явно связаны с Украиной: отвлечение внимания от войны в Донбассе; надежда на начало некоего большого торга с Западом; и достижение некоторого ослабления санкций, введенных против России в 2014 г.[77] Ко второй половине 2015 г. война в Донбассе приняла вялотекущий характер, а российская экономика переживала трудности, поскольку падение цен на нефть усилило воздействие санкций. Важно отметить, что вскоре после начала российской операции в Сирии в конце сентября 2015 г. последовало назначение давнего конфидента Путина Бориса Грызлова на пост главы делегации на переговорах по Минскому процессу, что, по-видимому, указывает на готовность к компромиссу и первое реальное прекращение огня.

В российских средствах массовой информации внутренний акцент в нужный момент был быстро смещен с Украины на Сирию. Из Донбасса продолжился вывод войск; в частности, были передислоцированы силы особого назначения[78]. На Западе также, по крайней мере, на короткое время, произошло переключение внимания, особенно после террористических нападений боевиков-исламистов в Париже в ноябре 2015 г. В Германии и других частях Европы зазвучали призывы к сотрудничеству с Россией на

---

[75] *Svetkova, M.*, 'Exclusive: Russia masses heavy firepower on border with Ukraine, witness', Reuters, 27 May 2015; и 'One base to rule them all: five facts you should know about Russia's main invasion hub', *Conflict Report,* 8 Jan. 2015.

[76] Я вновь выражаю благодарность Густаву Гресселю (сноска 58) за информацию, представленную в этом разделе.

[77] О российском вмешательстве в Сирии см. также разд. II этой главы.

[78] Зеркало недели (Украина), «Боевики в «панике» из-за переброски российских войск из Донбасса в Сирию – ИС» [Fighters in 'panic' because of transfers of Russian forces from the Donbass to Syria-IS], 22 сентября 2015 г. (на рус. яз.).

Ближнем и Среднем Востоке и даже по кризису беженцев[79]. Относительное единство, достигнутое в ЕС и между ЕС и США после трагедии, случившейся с выполнявшим рейс MH17 самолетом, к началу 2016 г. постепенно ослабевало, поскольку Италия возглавила попытки южных государств ЕС, озабоченных своими собственными проблемами, смягчить санкции. С другой стороны, в целях напоминания Киеву о том, что конфликт не завершен окончательно, в Донбассе в последнем квартале 2015 г. периодически происходили незначительные обострения ситуации.

Казалось также, что, по мере того, как в конце 2015 г. нарастали внутренние проблемы Украины, Минские соглашения перестали выполняться. Выполнение Минских соглашений в полном объеме – особенно возвращение Украине контроля за международной границей – могло бы привести к краху ДНР и ЛНР. Власти Украины оказывались все сильнее зажатыми между фракциями, которые не желали полной реинтеграции повстанческих республик на условиях России, и националистами, категорически не приемлющими конституционные уступки, прописанные в Минских соглашениях. Ни Украина, ни Россия, ни повстанческие республики не получили того, чего хотели. Поиск компромиссного решения будет чрезвычайно трудным и, вероятно, гарантирует, что Россия в предстоящие годы будет продолжать принимать в нем участие.

[79] Frankfurter Allgemeine Politik, 'Schauble will zusammen mit Russland Fliichtlingskrise losen' [Schauble wants to solve the refugee crisis with Russia], 24 Jan. 2016.

5. РЕАЛИЗАЦИЯ МИРНОГО ПРОЦЕССА В МАЛИ: СЛОЖНЫЙ СЛУЧАЙ МИРОСТРОИТЕЛЬСТВА

КРАТКИЙ ОБЗОР

Мирный процесс в Мали завершился подписанием мирного соглашения в середине 2015 г. Цель мирного процесса – урегулирование конфликта, явившегося причиной вооруженного мятежа, который начался на севере Мали в январе 2012 г. и продолжался на протяжении года. Это привело к появлению огромных потоков беженцев, когда примерно четверть населения северных регионов переместилась в другие регионы Мали и в соседние страны.

Раздел I подробно рассматривает ключевые события конфликта, произошедшие в период, начиная с января 2012 г. и до подписания декларации о прекращении военных действий и согласования «дорожной карты» в июле 2014 г., создавших условия для проведения мирных переговоров в Алжире.

Хотя окончательное согласование мирного соглашения является важным шагом в усилиях по укреплению мира и достижению национального единства в Мали, сохраняются серьезные проблемы в его реализации. Это продемонстрировал процесс подписания соглашения, когда две группы со стороны повстанцев отказались ставить свои подписи, пока большинство их требований не будет рассмотрено, в результате чего соглашение было подписано двумя разными датами. Поскольку заранее дать обобщающее представление об имеющихся проблемах непросто, в разделе II делается попытка выявить и описать четыре основных аспекта: (a) сложность конфликта; (b) разобщенность акторов; (c) усиление присутствия агрессивных экстремистских группировок на севере Мали в последние два–три десятилетия; и (d) рост организованной преступности.

Основной конфликт в Мали проистекает из стремления к самоопределению движения туарегов и проявляется в виде постоянных волнений или мятежей с момента обретения независимости Мали в 1960 г., но в то же время имеет более глубокие корни, уходящие в историю Мали и Сахеля. С течением времени основной конфликт, а также безрезультатные попытки его урегулирования повлияли на то, что в северной части Мали произошел ряд межрелигиозных столкновений как между общинами, так и внутри их, в результате которых противостояние приняло сложный динамический характер. Параллельно с его распространением наблюдался рост числа вооруженных группировок, преследующих конкретные интересы различных этнических или социальных групп.

Кроме того, мирный процесс сталкивался с другими источниками насилия, особенно с религиозным экстремизмом и организованной преступностью, − явлениями, которые вплетены сложным образом в вооруженный конфликт. Данные экстремистские группы, применяющие вооруженное насилие, участвовали в боевых действиях и в конце концов трансформировали политическое вооруженное восстание туарегов в религиозное восстание. Это имело угрожающие последствия для граждан Мали, так как победившие группировки ввели искаженные и жесткие формы шариата в оккупированных районах на севере страны.

Внешнее военное вмешательство Вооруженных сил Франции, Сил Африканского союза и контингента Организации Объединенных Наций вынудило экстремистские группировки уйти в подполье; но они не были разбиты и регулярно напоминали о своем существовании населению. Тот факт, что Ливия станет еще одной базой для боевиков из экстремистских группировок и, в частности, для Исламского государства после активизации гражданской войны в Сирии, является еще одним серьезным источником для беспокойства.

Подписание мирного соглашения в Алжире в 2015 г. стало результатом длительных переговоров и консультаций по инициативе Алжира и с участием ряда международных организаций и соседних стран. Раздел III информирует об основном содержании, проблемах и участниках мирного соглашения и мирного процесса. Конечной целью является устранение коренных причин конфликта, а также содействие национальному примирению на основе уважения этнического разнообразия населения Мали.

Само мирное соглашение уделяет особое внимание управленческим принципам (в том числе в сфере безопасности) и социально-экономическим и культурным вопросам. В целом мирный процесс ориентирован на двуединый подход, который фокусируется на: (a) проблемах внутренней политики и безопасности человека; (b) транснациональном насильственном экстремизме и организованной преступности.

Необходимость национального диалога и примирения была важным вопросом в мирном процессе, и мирное соглашение предусматривает организацию национальной конференции ('assises nationales'), созданной по подобию национальной конференции 1991 г., которая привела к первым демократическим выборам в Мали. Задача состоит в содействии национальному политическому диалогу, возобновлению отношений между государством и обществом в Мали и обеспечении проведения широкой дискуссии о коренных причинах конфликта.

Задачи мирного соглашения амбициозны, и их осуществление потребует согласованного и заинтересованного участия и поддержки со стороны широкого числа участников. Это пятое мирное соглашение между Мали и вооруженным движением туарегов, а непрекращающиеся вооруженные восстания свидетельствуют о сложности решения этого давнего конфликта − даже если не брать в расчет дополнительные проблемы, порожденные экстремизмом и ростом организованной преступности.

Элизабет СКОНС

I. ВВЕДЕНИЕ: ХРОНОЛОГИЯ КРИЗИСА В МАЛИ

Элизабет СКОНС

Подписание мирного соглашения в Мали в середине 2015 г. ознаменовало окончание более чем трехлетнего процесса по достижению компромиссного решения по преодолению серьезного политического кризиса и кризиса безопасности, явившихся последствием вооруженного восстания на севере Мали в январе 2012 г.

Начало кризиса

Нынешний кризис начался 17 января 2012 г., когда Национальное движение за освобождение Азавада (Mouvement National pour la Liberation de l'Azawad, НДОА) − возглавляемая туарегами группировка начала серию атак против правительственных сил на севере Мали[1]. К НДОА присоединились вооруженные религиозные экстремистские группировки, в том числе «Ансар ад-Дин» («Защитники веры»), «“Аль-Каида” в странах исламского Магриба» (АКИМ) и Движение за единство и джихад в Западной Африке (Mouvement pour le Tawhid et du Jihad en Afrique de l'Ouest (ДЕДЗА), а также перебежчики из Вооруженных сил Мали[2]. Важным толчком к восстанию 2012 г. стал кризис в Ливии, свержение режима Муаммара Каддафи и его убийство 20 октября 2011 г. Это привело к тому, что сотни малийских мужчин, проходивших службу в ливийских вооруженных силах, вернулись на родину, а в Мали хлынул огромный поток оружия и боеприпасов[3].

Трудности, с которыми столкнулись Вооруженные силы Мали на севере страны (серьезная нехватка оружия, военного снаряжения и припасов, включая продовольствие), вызвали общественное недовольство правительством, выплеснувшееся на улицы Бамако[4]. После восстания, организованного низшим и средним командным составом 21 марта на военной базе Кати (в 16 км от столицы), солдаты заняли президентский дворец в Бамако, а 22 марта 2012 г. объявили о военном перевороте.

Военная хунта во главе с капитаном Амаду Саного заставила демократически избранного президента Амаду Тумани Туре перейти на нелегальное

---

[1] Наращивание сил для осуществления восстания началось в ноябре 2010 г. с образования Национального движения за освобождение Азавада. Подробный обзор и хронологию кризиса см.: Thurston, A. and Lebovich, A., *A Handbook on Mali's 2012–2013 Crisis,* Institute for the Study of Islamic Thought in Africa (ISITA), Working Paper no. 13–001 (ISITA: 2013), pp. 3–6.

[2] United Nations, Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2012/894, 29 Nov. 2012.

[3] *Stewart, S.*, 'Mali besieged by fighters fleeing Libya', Stratfor, 2 Feb. 2012; Gwin, P., 'Former Qaddafi mercenaries fighting in Libyan war', *The Atlantic,* 31 Aug. 2011; and United Nations, Report of the assessment mission on the impact of the Libyan crisis on the Sahel region: 7 to 23 Dec. 2011, S/2012/42, 18 Jan. 2012.

[4] *Chauzal, G.* and *van Damme, T.,* The Roots of Mali's Conflict: Moving Beyond the 2012 Crisis, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Conflict Research Unit Report (Clingendael Institute: The Hague, Mar. 2015), p. 7.

положение, приостановила действие Конституции и распустила правительство. Переворот привел к утрате государством контроля над северными регионами, и к концу марта мятежники получили управление над тремя основными городами на севере Мали: Гао, Кидаль и Тимбукту. 6 апреля НДОА заявило о том, что достигло своей цели, и провозгласило северный регион, охватывающий примерно две трети территории Мали, независимым государством, которое было названо Азавад. В тот же день Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС) и военная хунта заключили рамочное соглашение, которое предусматривало переход власти к гражданскому правлению. Это привело к официальной отставке президента Туре и назначению временного президента, спикера Национального собрания, в задачу которого входил контроль за восстановлением конституционного порядка и демократического управления.

Борьба между негосударственными акторами

Вскоре после того как НДОА провозгласило независимое государство Азавад, произошел раскол, обусловленный столкновением идеологического и программного подхода, между НДОА и другими повстанческими группировками – «Ансар ад-Дин», АКИМ и ДЕДЗА. В то время как НДОА намеревалось создать светское государство, целью религиозной экстремистской группы было установление крайних форм шариата. В мае–июне 2012 г. две группировки, в которых доминировали туареги, НДОА и «Ансар ад-Дин», приняли участие в диалоге на тему создания органов государственной власти и месте ислама в будущем государстве Азавад[5]. Однако эти усилия не увенчались успехом, и последовало постепенное смещение баланса сил от НДОА к экстремистским группировкам.

К 18 ноября 2012 года после вооруженных столкновений «Ансар ад-Дин» и другие религиозно-экстремистские группировки изгнали НДОА из трех крупных городов на севере и поделили оккупированную территорию между собой: АКИМ контролировал Тимбукту и его окрестности; «Ансар ад-Дин» – Кидаль; и ДЕДЗА − Гао, Менаку и другие города в области Гао[6]. В последние месяцы 2012 г. жители этих городов, в частности в Тимбукту, подвергались наложению крайне фундаменталистской и жесткой версии шариата, что повлекло грубое нарушение прав человека[7].

Начало мирных переговоров

В результате посреднических усилий ЭКОВАС 25 апреля 2012 г. в Мали был восстановлен конституционный порядок. Было создано переходное пра-

---

[5] *Gaasholt, O. M.*, 'Northern Mali 2012: The short-lived triumph of irredentism', *Strategic Review for Southern Africa,* vol. 35, no. 2 (Nov. 2013), p. 84.

[6] ООН (сноска 2).

[7] Amnesty International, *Amnesty International Report 2013: The State of the World's Human Rights* (Amnesty International: London, 2013), pp. 173–74; Human Rights Watch, 'World report 2013: Mali' [n.d.]; and Casey-Maslen, S. (ed.), *The War Report: 2012* (OUP: Oxford, 2013), pp. 122–123.

вительство, и региональный посредник Блэз Компаоре, президент Буркина-Фасо, назначил временные мирные переговоры в Уагадугу. 3 и 4 декабря 2012 г. был сделан важный шаг, когда посредники сумели организовать трехстороннюю встречу между НДОА, «Ансар ад-Дин» и официальной правительственной делегацией Мали, на которой они договорились создать основу для межмалийского диалога на основе национального единства, территориальной целостности, свободы вероисповедания и отказа от экстремизма[8].

Французская интервенция

10 января 2013 года произошло обострение кризиса, когда «Ансар ад-Дин» перешла в наступление на Конну, город в центральной части Мали, в 700 км к северо-востоку от Бамако, намереваясь продвинуться дальше на юг[9]. Это вынудило правительство Мали обратиться к Организации Объединенных Наций и Франции с просьбой о внешнем военном вмешательстве. В тот же день президент Франции Франсуа Олланд приказал нанести удары с воздуха, чтобы остановить продвижение экстремистских сил. Французское военное вмешательство в Мали, операция «Сервал», началась 11 января, в течение следующих нескольких дней район к северу от Конна был очищен от экстремистских сил, и в северной части Мали основаны военные базы. Впоследствии ЭКОВАС решил ускорить развертывание Африканской международной миссии поддержки в Мали (АФИСМА), одобренная Резолюцией 2085 Совета Безопасности ООН от 20 декабря 2012 г. – на тот момент это планировалось сделать к сентябрю 2013 г.[10] Однако развертывание АФИСМА было отложено из-за проблем с материально-техническим обеспечением и координацией действий. Франция и США призвали Совет Безопасности ООН начать операцию Организации Объединенных Наций в Мали, а Африканский союз (АС) и ЭКОВАС в конечном итоге поддержали это предложение, но при соблюдении определенных условий[11]. 25 апреля 2013 г. Совет Безопасности учредил Многопрофильную комплексную миссию ООН по стабилизации в Мали (МИНУСМА), при этом, учитывая наличие непосредственной угрозы, французские вооруженные силы развернули санкционированную операцию «Сервал» в поддержку МИНУСМА (по просьбе Генерального секретаря ООН)[12]. 1 июля 2013 г. произошла передача

---

[8] 'Communique de presse du mediateur de la CEDEAO pour le Mali a loccasion de la premiere rencontre entre le gouvernement de transition, le groupe ANSAR EDDINE et le MNLA' [Пресс-релиз посреднической организации в Мали ЭКОВАС первой встречи между переходным правительством, «Ансар ад-Дин» и НДОА], Communications Office, Burkina Faso Presidency, 4 Dec. 2012; and 'Mali rebels agree to respect “national unity”', Al Jazeera, 5 Dec. 2012.

[9] 'Mali Islamists “enter” Konna after clashes with army', BBC News, 10 Jan. 2013.

[10] ECOWAS, 'Communique of the ECOWAS Chairman on Mali', 11 Jan. 2013; and United Nations Security Council Resolution 2085, S/RES/2085 (2012), 20 Dec. 2012.

[11] *Ван дер Лейн Я.* и *Авезов К.* Миротворческие операции в Африке / Ежегодник СИПРИ 2014. СС. 115–116.

[12] United Nations Security Council Resolution 2100, S/RES/2100 (2013), 25 Apr. 2013. The MINUSMA website <http://minusma.unmissions.org/en/about-minusma>; and the UN website on MINUSMA <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/background.shtml>.

власти, включая военный контингент, от АФИСМА к МИНУСМА. С мая 2013 г. Франция начала поэтапный вывод своих войск, и к 1 июля 2014 г. операция «Сервал» была завершена[13]. Впоследствии Франция инициировала крупное региональное присутствие для борьбы с терроризмом в Сахеле в рамках операции «Бархан», и французские войска оставались уполномоченными осуществлять свою интервенцию в поддержку МИНУСМА[14].

Гуманитарные последствия

Конфликт имел разрушительные последствия для населения как по причине боевых действий, так и вследствие грубых нарушений прав человека, в частности со стороны экстремистских группировок. ООН сообщила о многочисленных серьезных нарушениях прав человека, в том числе о 276 случаях изнасилований (из них 68 детей), а также неустановленном количестве внесудебных казней и о насильственных исчезновениях, о которых отсутствуют конкретные статистические данные[15]. «Страж прав человека» сообщила о 26 внесудебных казнях, 11 насильственных исчезновениях и 50 случаях пыток или жестокого обращения со стороны Вооруженных сил Мали, а также многочисленных, хотя и не уточненных случаях нарушений прав человека со стороны негосударственных вооруженных групп, включая произвольное задержание и нападения[16].

К концу 2012 года организациями по правам человека и гуманитарным вопросам было зарегистрировано несколько сотен случаев гендерного насилия, а Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) сообщило о 10 погибших в результате применения наказаний ампутацией по законам шариата, осуществленных негосударственными вооруженными группами[17]. В ноябре 2013 г. в докладе Канцелярии прокурора Международного уголовного суда (МУС) было сказано о том, что имеются веские основания полагать, что с января 2012 г. в Мали имели место следующие военные преступления: убийства; причинение увечий, жестокое обращение и пытки; вынесение приговоров и приведение их в исполнение без соблюдения процессуальных требований; умышленное нападение на охраняемые объекты; грабежи и изнасилования[18].

Конфликт привел к появлению масштабных потоков беженцев. В период между началом восстания в январе 2012 г. и военной интервенцией в январе 2013 г. в общей сложности было перемещено 376 828 человек, из них 228 920 − внутренне перемещенные лица (ВПЛ) и 147 908 − лица, перемещенные в соседние страны, в основном в Алжир, Буркина-Фасо, Маврита-

---

[13] *Ван дер Лейн Я.* и *Авезов К.* (сноска 11). С. 116.

[14] *Ван дер Лейн Я.* и *Смит Т.* Глобальные и региональные тенденции в миротворческих операциях / Ежегодник СИПРИ 2015. С. 164.

[15] United Nations, Security Council, ‘Report of the Secretary-General on the situation in Mali’, S/2013/189, 26 Mar. 2013; United Nations, Security Council, ‘Report of the Secretary-General on the situation in Mali’, S/2014/1, 2 Jan. 2014; и Casey-Maslen (сноска 7).

[16] Human Rights Watch, ‘World report 2014: Mali’ [без даты].

[17] Casey-Maslen (сноска 7), pp. 117, 123.

[18] *Casey-Maslen, S.,* The War Report: 2013 (OUP: Oxford, Nov. 2014), p. 155.

нию и Нигер[19]. Это составляет почти четверть от общей численности населения северных регионов, насчитывающих 1.3 млн человек[20]. В конце 2013 г. число ВПЛ составило 254 800 человек, 42 300 из которых вернулись домой[21].

Выборы и начало Алжирского мирного процесса

Досрочные выборы должны пройти в соответствии с предварительным мирным договором от 18 июня 2013 г. и усилившимся международным давлением в связи с необходимостью их проведения. Президентские выборы состоялись 28 июля и 11 августа 2013 г., в результате которых президентом был избран Ибрагим Бубакар Кейта. Последующие 24 ноября и 15 декабря 2013 г. парламентские выборы принесли победу «Объединению за Мали» (Rassemblement pour le Mali, ОЗМ), партии, созданной Кейта в 2001 г. ОЗМ получила 115 из 147 депутатских мест в Национальном собрании, хотя явка избирателей составила всего 39%.

С демократическим избранием президента и правительства были созданы условия для начала официальных мирных переговоров. 24 июля 2014 г., по завершении диалога между сторонами в Алжире (16–24 июля 2014 г.), была подписана декларация о прекращении военных действий, и на основе консенсуса принята «дорожная карта». В соответствии с последней процедуру примирения между сторонами, которая началась в Алжире 1 сентября 2014 г., возглавило правительство страны. Помимо Алжира посредническая группа состояла из: Африканского союза, ЭКОВАС, Европейского союза (ЕС), Организации исламского сотрудничества, ООН и соседних стран − Буркина-Фасо, Чада, Мавритании и Нигера[22]. Результаты данного процесса описаны в разделе III.

С самого начала мирного процесса было ясно, что существует ряд проблем, препятствующих установлению мира в Мали. Подписание мирного соглашения двумя разными датами − 15 мая и 20 июня 2015 г. было тому подтверждением. В рамках коалиции повстанческих групп «Координация движений Азавада» (Coordination des Movements de l'Azawad, КДА) и две основные группы − НДОА и «Верховный Совет за единство Азавада» (Haut Conseil pour l'Unite de l'Azawad, ВСЕА) − были не готовы к подписанию 15 мая. Кроме того, в связи с тем, что внешнее вмешательство вынудило экстремистские группировки уйти в подполье, они остались главным препятствием для мирного процесса в Мали.

---

[19] Международная организация по миграции, «Миграционный кризис Мали в цифрах». Март 2013 г.

[20] Международная организация по миграции (сноска 19).

[21] UNHCR, ‘Global report 2013: Mali’, p. 2.

[22] United Nations, Secretary-General, ‘Chair’s summary of high-level meeting on Malian political process’, Press release, SG/2211, 27 Sep. 2014.

II. ПРОБЛЕМЫ МИРНОГО ПРОЦЕССА: МНОГОАСПЕКТНОСТЬ, РАЗОБЩЕННОСТЬ, ЭКСТРЕМИЗМ И ПРЕСТУПНОСТЬ

Элизабет СКОНС

Проблемы, с которыми столкнулся мирный процесс в Мали, являются значительными, разносторонними и многоаспектными. В этом разделе рассматриваются четыре основные проблемы и то, как они влияют на мирный процесс.

Во-первых, в то время как основным вопросом является давний конфликт между движением туарегов и государством Мали по поводу самоопределения северных регионов, существует также ряд общественных конфликтов. Последние происходят между различными группами населения по линии социально-этнической общности, коренные причины которых многоаспектны. Во-вторых, разобщенность субъектов усугубляет многоаспектность конфликтов. Лояльное отношение восставших вооруженных групп с течением времени изменилось, в том числе уже на последних этапах мирного процесса. В-третьих, насильственный экстремизм стал одной из основных проблем в Мали и во всем Сахаро-Сахельском регионе, что стало еще одним важным аспектом кризиса. Различные негосударственные акторы занимаются насильственным экстремизмом под знаменами джихада и/или салафизма. В-четвертых, организованная, транснациональная, а также местная преступность является основным источником доходов для агрессивных экстремистских группировок. Доходы от участия в преступной деятельности превращают их в хорошо финансируемые организации, которые, в свою очередь, покупают услуги у местного населения.

Многоаспектный конфликт

Восстание, которое вспыхнуло 17 января 2012 г. на севере Мали, было последним в серии восстаний 1963 г., 1990–1996 гг. и 2006–2009 гг., причиной которых был давний политический конфликт: движение туарегов стремилось к самоопределению и улучшению условий жизни на севере Мали, изначально противодействовало французской колонизации, и после провозглашения независимости Мали в 1960 г. – малийскому государству. Существуют две основных причины конфликта: *(a)* постепенное снижение влияния и благополучия туарегов; и *(b)* маргинализация и нищета севера страны в целом, где также проживают другие этнические группы[1].

---

[1] См., например: *Chauzal, G.* and *van Damme, T.,* The Roots of Mali's Conflict: Moving Beyond the 2012 *Crisis*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Confl ict Research Unit Report (Clingendael Institute: The Hague, Mar. 2015); Høyer, K., *Crisis in Mali: A Peacebuilding Approach*, International Alert, Peace Focus series (International Alert: London, Mar. 2013); Islamic Relief Worldwide, *Mali: An Ongoing Crisis* (Islamic Relief Worldwide: Birmingham, July 2013); и Pezard, S. and Shurkin, M., *Achieving Peace in Northern Mali: Past*

Туареги − полукочевой народ, произошедший от североафриканских берберов, который говорит на берберском языке, проживает в Сахаро-Сахельском регионе, в основном на части территории Алжира, Буркина-Фасо, Ливии, Мали и Нигера. Исторически они зарабатывали себе на жизнь животноводством и транссахарской торговлей (например, перегоняли караваны и занимались сбором пошлин). В конце XIX и начале XX вв. большая часть региона была колонизована Францией и включена во Французскую Западную Африку. Туареги в Мали, как и в других сахельских государствах, оказывали сопротивление французскому правлению, при котором были введены непосильные налоги на торговлю и происходила конфискация их верблюдов[2]. Сопротивление туарегов было подавлено колонизаторами, а территория взята под контроль Францией.

В северных районах, которые ныне являются территорией Мали, был длительный исторический период относительного достатка и процветания, однако в минувшем веке они пришли в упадок[3]. Экономическая и политическая маргинализация севера Мали, основанная на экономическом неравенстве и несправедливом политическом представительстве северных и южных регионов, началась во время французского правления и продолжалась после обретения страной независимости в 1960 г. при всех последующих правительствах. Французские колониальные власти поддерживали правящий класс, состоящий преимущественно из выходцев с юга, что привело к обострению отношений с севером. После обретения независимости эта правящая элита нового государства из «южан» использовала целый ряд стратегий по установлению своего контроля над севером Мали, что было частью ее усилий по утверждению политической власти над единой национальной территорией. Эти стратегии включали в себя: экономическую маргинализацию, различные формы политической стратегии «разделяй и властвуй», фаворитизм и контроль со стороны армии. Возмущение, вызванное подобной маргинализацией, явилось важным фактором восстаний туарегов (особенно самых последних), причиной которых были конфликты, связанные с экономической и политической обстановкой на севере Мали[4]. Позже они были усугублены недоработками первых соглашений, принятых в 1990-е годы, когда предпринимались попытки выработать соответствующие решения по урегулированию конфликтных ситуаций[5].

Мали, включая его северные территории, является многоэтническим обществом. Во всей стране различные коренные африканские этнические группы составляют большинство населения страны, а туареги − лишь 5%[6].

Agreements, Local Conflicts, and the Prospects for a Durable Settlement, Research Report, RR-892-OSD (RAND: Santa Monica, 2015).

[2] *Luengo-Cabrera, J.,* ‘Symptoms of an enduring crisis: prospects for addressing Mali’s conflict catalysts’, *Harvard Africa Policy Journal* (2 Apr. 2013).

[3] *Chauzal* and *van Damme* (сноска 1), pp. 17–29.

[4] *Chauzal* and *van Damme* (сноска 1), p. 29.

[5] *Balt, M.* and *Lankhorst, M.,* Assisting Peacebuilding in Mali: Avoiding the Mistakes of the Past, The Hague Institute for Global Justice, Policy Brief no. 5 (The Hague Institute: The Hague, Sep. 2013); и Pezard and Shurkin (сноска 1).

[6] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)/Sahel and West Africa Club (SWAC), *An Atlas of the Sahara-Sahel: Geography, Economics and Security*, West African Studies (OECD: Paris, 2014), p. 191.

Однако в трех северных регионах на туарегов приходится около 33% населения, а на коренные африканские народности − около 63%, остальная часть (около 4%) − арабы[7]. В Гао, например, основные этнические группы – это арабы, бамбара, бозо, догоны, фулани, сонгаи, сонинке и туареги, а в Тимбукту население состоит из арабов, бамбара, белла, сараколе, пеул/фулани, сонгаи и туарегов сорко[8].

С течением времени основной конфликт между туарегами и Малийским государством усугубился, распределившись по национальному признаку, что привело к внутриобщинному противостоянию и насилию. Дополнительными причинами возникновения внутриобщинного конфликта стало доминирование клана ифогас над другими этническими группами, а также этническая и расовая дискриминация со стороны арабов и туарегов. Таким образом, сложное сочетание внутри- и межобщинного конфликтов образовалось в трех северных регионах − Гао, Кидаль и Тимбукту[9]. Данные конфликты были вызваны борьбой за природные ресурсы, необходимые для жизнеобеспечения, такие как земельные и водные источники, столкнувшие интересы кочевого скотоводства и оседлого земледелия, а также конкуренцией за власть[10]. Конфликты происходят в условиях социально-экономической маргинализации, ухудшающихся возможностей для получения средств к существованию, слабого управления и отсутствия политической интеграции. Кроме того, неспособность нескольких правительств Мали реализовать свою часть условий ранее заключенных мирных соглашений, включая обязательства по инвестициям, которые необходимы для экономического развития северной части Мали, вызвали новую волну восстаний.

Множественность и разобщенность акторов

Количество вооруженных групп, вовлеченных в конфликт, их отношения и разногласия, представляют собой еще один уровень сложности в процессе мирного урегулирования. Восстание 2012 г. было поднято группировками, в состав которых входили люди, преследующие политические и религиозные цели, а в ходе конфликта их убеждения претерпели серьезные изменения. Основные акторы будут рассмотрены ниже.

---

[7] ‘Understanding Mali’s “Tuareg problem”, Bridges from Bamako, 25 Feb. 2013.

[8] *Nyirabikali, G., Diarra, A.* and *Maiga, M. D., Causes et manifestation des conflicts au Mali: Uneperspective de la sociütü civile* [Причины и проявления конфликтов в Мали: перспективы гражданского общества] (CONASCIPAL and SIPRI: Bamako, 2014), pp. 22, 38, 52. Данный отчет о полевых исследованиях в северной части Мали подготовлен СИПРИ/CONASCIPAL «Вклад гражданского общества в дело мира, безопасности и развития в Мали».

[9] Nyirabikali, Diarra and Maiga (сноска 8).

[10] См., например: Nyirabikali, Diarra and Maiga (сноска 8); IMRAP and Interpeace, *Autoportrait du Mali: Les Obstacles a la Paix* [Автопортрет Мали: препятствия на пути к миру] (IMRAP/Interpeace: Mar. 2015); и Allegrozzi, I. and Ford, E., *Piecing Together the Jigsaw: Prospects for Improved Social Relations After the Armed Conflict in Northern Mali*, Oxfam Research Reports (Oxfam: Oxford, Oct. 2013). Для подробного исследования ситуации в Кидале см.: Maiga, L., *La problümatique des conflicts inter et intracommunautaires dans la rügion de Kidal* [Проблема внутри- и межобщинных конфликтов в регионе Кидаль] (CONASCIPAL: Bamako, Dec. 2015).

Национальное движение за освобождение Азавада (НДОА)

Национальное движение за освобождение Азавада (Mouvement National pour la Liberation de l'Azawad, НДОА) − основное движение в текущем конфликте, возглавляемое туарегами. Движение было основано в октябре 2011 г., когда сотни человек вернулись из Ливии после свержения режима Муаммара Каддафи**.** Оно состоит из Национального движения Азавад − одного из главных сторонников независимого региона Азавад − и Движения туарегов Северного Мали, а также боевиков и повстанцев, присоединившихся со времен прошлых восстаний[11]. Основная цель НДОА − самоопределение северных регионов, входящих в Азавад. Туареги в основной своей массе исповедуют ислам, НДОА светски ориентировано и отвергает экстремистское толкование ислама.

«Ансар ад-Дин»

Группировка «Ансар ад-Дин» («Защитники веры») состоит из местных туарегов, арабов и представителей других этнических групп севера Мали. Создана в 2011 г. Иядом Аг Гали, бывшим лидером всех движений туарегов с 1991 г. После того как Аг Гали был вынужден покинуть свой дипломатический пост в Саудовской Аравии в 2010 г., он попытался получить руководящую должность в НДОА. Когда ему было отказано, он сформировал свое собственное движение в марте 2012 г. В отличие от НДОА, «Ансар ад-Дин» поддерживает введение законов шариата[12].

Верховный совет за единство Азавада (ВСЕА)

Другие группы, возникшие в ходе конфликта, иногда по тактическим соображениям создавались к мирным переговорам. Одна из них – Верховный совет за единство Азавада (Haut Conseil pour l'Unite de l'Azawad, ВСЕА), образованный в мае 2013 г. членами диссидентского движения «Ансар ад-Дин». ВСЕА был создан, чтобы обеспечить политический рычаг для членов «Ансар ад-Дин» после предоставления Советом Безопасности ООН возможности группам повстанцев участвовать в переговорах по созданию переходного правительства (в рамках Уагадугского предварительного мирного соглашения) при условии их отмежевания от террористических группировок.

Арабское движение Азавада (АДА)

Арабское движение Азавада (Mouvement Arabe de l'Azawad, АДА), первоначально известное как Национальный фронт освобождения Азавада

---

[11] ‘Return of Tuareg fighters from Libya worries Mali authorities’, The Observers, 11 Nov. 2011.

[12] Institute for Security Studies (ISS), *The Political Economy of Conflicts in Northern Mali*, ECOWAS Peace and Security Report no. 2 (ISS: Dakar, Apr. 2013).

(Front de liberation nationale de l'Azawad, НФОА), − возглавляемая арабами повстанческая группировка, образованная в начале 2012 г. Группировка состоит из арабских боевиков, которые организовались, чтобы защитить Тимбукту от повстанческих вооруженных сил (НДОА и «Ансар ад-Дин»). АДА требует существенной автономии на севере Мали и позиционирует себя в качестве светской организации, ставящей целью защиту интересов арабского населения в данном регионе страны[13].

Другие вооруженные группировки

В ответ на вооруженные действия повстанческих групп было сформировано несколько групп самообороны или ополчения, что еще больше усугубило кризис[14]. Созданная в 2009 г. «Ганда Исо» («Сыны Земли») была самой крупной из них в суровые 2012–2013 гг. Ее ответвление − «Ганда кой» («Хозяева земли») была образована сонгаи в середине 1990-х годов, чтобы противостоять атакам со стороны других группировок[15]. В ходе вооруженного конфликта в 2012–2013 гг. «Ганда кой» и «Ганда Исо» прошли обучение и получили материально-техническую поддержку малийской армии[16]. Таким образом, вооруженный конфликт характеризуется значительной разобщенностью акторов. Кроме того, с течением времени состав вооруженных групп постоянно менялся, что привело к разноплановой комбинации между негосударственными вооруженными группами, которые стали участниками процесса, и государствами, подписавшими мирное соглашение 2015 г. В частности, три крупные вооруженные повстанческие группировки – НДОА, ВСЕА и АДА объединились в коалицию − Координацию движений Азавада (Coordination des Movements de l'Azawad, КДА) (см. раздел III).

Насильственный религиозный экстремизм

Ислам был введен в Мали в IX веке через мусульманских берберов и арабских купцов и прочно утвердился в Малийской империи в XIV в. Сегодня 90–95% населения Мали − мусульмане (большинство из которых являются суннитами), а остальные 5–10% − христиане (люди традиционных религиозных убеждений и те, кто не относит себя ни к какой религии)[17].

---

[13] *Felix, B.* and *Diarra, A.,* ‘New north Mali Arab force seeks to “defend” Timbuktu’, Reuters, 10 Apr. 2012.

[14] ‘Mali civilians vow to take up arms against Islamist extremists’, *The Guardian,* 4 Dec. 2012; и Human Rights Watch, ‘Mali: rising ethnic tensions threaten new violence’, 20 Dec. 2012.

[15] *McGregor, A.,* ‘“The sons of the Land”: tribal challenges to the Touareg conquest of northern Mali’, *Terrorism Monitor*, vol. 10, no. 8 (20 Apr. 2012); and Jamestown Foundation, ‘Mali’s self-defence militias take the reconquest of the north into their own hands’, 10 Aug. 2012.

[16] *Nossiter, A.,* ‘Saying Mali “Is our country”, militias train to oust Islamists’, *New York Times*, 5 Aug. 2012.

[17] US State Department, ‘Mali 2014 International Religious Freedom Report’, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 14 Oct. 2015; и Malian Government, Institut National de la Statistique (INSTAT) [Национальный институт статистики], *4éme Recensement General de la*

После того, как религиозные экстремистские группировки одержали победу над НДОА, они ввели строгие и жесткие трактовки шариата, в том числе различные формы общественного наказания, такие как избиения, порки и ампутации. Религиозный экстремизм в искаженном салафитском и других формах джихада распространился с начала 2000-х годов, в частности в северных регионах. Он представляет собой относительно новое явление в Мали, которое считается светским государством, и ранее, как известно, практиковало умеренную и толерантную форму ислама. По сути, Конституция Мали запрещает религиозную дискриминацию и гарантирует свободу вероисповедания в соответствии с законом[18]. Недавний всплеск религиозного экстремизма и насилия на севере Мали представляет собой в основном завезенный феномен, состоящий из двух основных элементов: *(a)* иностранное влияние исламских школ (медресе); и *(b)* рост влияния «“Аль-Каиды” в странах исламского Магриба» (АКИМ) и его отдельных групп.

Иностранное влияние через медресе

Иностранное влияние через некоторые медресе (исламские школы) в регионе, а также проповеди некоторых зарубежных исламских благотворительных организаций, которые предоставляют образовательные и медицинские услуги, является отчасти реакцией на отсутствие государственных услуг и необходимой гуманитарной помощи на севере Мали[19]. Хотя на международном уровне широко распространено мнение, что медресе – это ««фабрики джихада» и форпост отсталого средневековья», реальность такова, что медресе, как правило, характеризуются разнообразием и обыкновенно встраиваются в современное общество[20]. В целом так же обстоит дело и в Мали, где около 25% детей школьного возраста учатся в медресе[21]. Однако медресе на севере страны попали под влияние ваххабитской и салафитской интерпретации ислама в рамках программ помощи, оказываемой Саудовской Аравией и другими странами Персидского залива[22].

Рост влияния АКИМ

«“Аль-Каида” в странах исламского Магриба» (АКИМ) на сегодняшний день − крупнейшая насильственная экстремистская группировка в Мали. Она появилась в результате деятельности бывшей алжирской группировки «Салафистская группа проповеди и джихада» (Groupe Salafiste pour la Predication et le Combat, СГПД), образованной в 1998 г. Сама СГПД была в какой-то степени ответвлением алжирской «Вооруженной исламской группы» (Groupe Islamique Arme, ВИГ), которая яростно выступала против алжирского прави-

---

Population etde L'Habitat du Mali (RGPH-2009) [4-я Всеобщая перепись населения и жилья в Мали (2009)] (INSTAT: Bamako, Dec. 2011), p. 74.

[18] US State Department (сноска 17).

[19] См., например: Chauzal and van Damme (сноска 1), pp. 22–24.

[20] Hefner, M. and Zaman, M. Q. (eds), *Schooling Islam: The Culture and Politics of Muslim Modern Education* (Princeton University Press: Princeton, NJ, 2007), p. 2.

[21] Hefner and Zaman (сноска 20), p. 27.

[22]. Chauzal and van Damme (сноска 1), p. 23.

тельства в 1990-х годах[23]. После эффективной контртеррористической операции правительства Алжира в 1990-х и начале 2000-х годов СГПД перенесла свою военную базу в Мали и соединилась с «Аль-Каидой». В 2007 г. она изменила свое название на АКИМ[24]. Она присутствует во всем регионе Сахеля, но в первую очередь в Мали, Мавритании и Нигере. Однако в руководстве СГПД по-прежнему доминируют алжирцы: с 2004 г. ее возглавляет алжирец Абдельмалек Друкдель, также известный как Абу Мосаб Абдельвадуд[25].

Цели АКИМ представляются как «избавление Северной Африки от западного влияния, свержение отступнических правительств в таких странах, как Алжир, Ливия, Мавритания, Мали, Марокко и Тунис, и установление там фундаменталистских режимов на основе шариата»[26]. Ее тактика состоит в совершении партизанских налетов, убийств и взрывов террористов-смертников на военных, правительственных и гражданских объектах. АКИМ собирает денежные средства путем похищений с целью выкупа, незаконного оборота наркотиков, торговли оружием, автомобилями, сигаретами и людьми. По некоторым данным, только за последние 10 лет ею было собрано 50 млн долл. в результате похищения людей[27].

Группы, отколовшиеся от АКИМ

Другой главной экстремистской группировкой, которая принимала участие в войне 2012 г., было «Движение за единство и джихад в Западной Африке» (Mouvement pour le Tawhid et du Jihad en Afrique de l'Ouest, ДЕДЗА), которое было образовано в 2011 г. как ответвление АКИМ. ДЕДЗА ввела чрезвычайно жестокие версии шариата во время оккупации Гао в конце 2012 г.[28]

«Аль-Мурабитун» («Часовые») − еще одно ответвление АКИМ, образованное Мохтар Бельмохтаром, который прибыл в Мали с группировкой СГПД и играл ведущую роль в создании обширной сети контрабандной торговли сигаретами, наркотиками и людьми с целью сбора средств для АКИМ. Бельмохтар был ведущим командиром АКИМ до конца 2012 г. Будучи отстранен от власти, он сформировал свою собственную группу, которая в августе 2013 г. объединилась с ДЕДЗА, образовав «Аль-Мурабитун»[29]. Впоследствии, по имеющимся сообщениям, «Аль-Мурабитун» стала филиалом АКИМ, хотя в то же время называя себя «“Аль-Каида” в Западной Африке», предполагала, что наряду с членством в АКИМ, она является и

---

[23] Algeria Watch, ‘Information on the human rights situation in Algeria’, Nov. 2000.

[24] *Laub, Z.* and *Masters, J.,* ‘Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM)’, Council on Foreign Relations (CFR), CFR Backgrounder, 27 Mar. 2015.

[25] Stanford University, ‘Al Qaeda in the Islamic Maghreb’, Mapping Militant Organizations; и Terrorism Research and Analysis Consortium (TRAC), ‘Al Qaeda in the Lands of the Islamic Maghreb (AQIM)’.

[26] Laub and Masters (сноска 24).

[27] Terrorism Research and Analysis Consortium (TRAC) (сноска 25).

[28] Terrorism Research and Analysis Consortium (TRAC), ‘Movement for the Unity and Jihad in West Africa (MUJAO)’; and ‘Making sense of Mali’s armed groups’, Al Jazeera, 17 Jan. 2013.

[29] Это была группировка Бельмохтара «Катиба аль-Мулатхамун» [Подписавшиеся кровью], которая взяла на себя ответственность за нападение на алжирский газовый завод в Ин-Аменас в январе 2013. Morgan, A., ‘“Mr Marlboro” lands a seismic blow’, *The Independent*, 30 Jan. 2013.

будет являться региональным отделением «Аль-Каиды»[30]. «Аль-Мурабитун» взяла на себя ответственность за атаку на отель «Рэдиссон Блю» в Бамако в ноябре 2015 г., в которой погибло 20 человек[31].

В первую очередь за счет доходов, полученных от организованной преступности, АКИМ, ДЕДЗА, «Аль-Мурабитун» и другие экстремистские группы сумели создать базу на севере Мали.

Организованная преступность

Малонаселенные территории с проницаемыми границами на севере Мали как части более обширного Сахаро-Сахельского региона постепенно превратились в открытое пространство для организованной преступности, включая торговлю наркотиками, табаком, оружием, работорговлю, а также другие виды преступной деятельности, такие как похищение людей с целью выкупа.

Незаконный оборот наркотиков

Торговля наркотиками, в частности, стала одним из наиболее прибыльных видов преступной деятельности в Мали. 10 лет назад Западная Африка стала главным перевалочным пунктом, для международных наркокартелей, перевозивших кокаин из Южной Америки (Колумбия, Перу и Боливия) в Европу, за которым последовали героин и синтетические наркотики[32]. Управление по наркотикам и преступности ООН (УНП ООН) подсчитало, что в 2010 г. через Западную Африку было транспортировано 18 т кокаина на сумму около 1.25 млрд долл., большая часть его была перевезена через прибрежные территории, но более значительная часть перевозится по маршруту через Сахель[33]. В 2011 г., по оценкам УНП, 30 т кокаина и почти 400 кг героина были проданы в Западную Африку[34]. В Комплексной стратегии ООН для Сахеля отмечалось, что Совет Безопасности ООН выразил

---

[30] «Аль-Каида» имеет ряд региональных отделений на Ближнем Востоке и в Африке. Руководители этих филиалов дали клятву «баят» (присягу на верность) Айману Аль-Завахири, лидеру «Аль-Каиды», и каждое отделение под управлением «Аль-Каиды» занимается организацией восстаний и террористических операций в указанном ему месте. Joscelyn, T., ‘Mokhtar Belmokhtar now leads “Al Qaeda in West Africa”’, The Long War Journal, 13 Aug. 2015.

[31] ‘Mali attack: more than 20 dead after terrorist raid on Bamako hotel’, *The Guardian*, 20 Nov. 2015; and ‘Profi le: Al-Murabitoun’, BBC News, 16 Jan. 2016.

[32] *Gberie, L.,* ‘Crime, violence and politics: Drug trafficking and counternarcotics policies in Mali and Guinea’, Foreign Policy at Brookings, 6 May 2015.

[33] United Nations, Secretary-General, ‘Statement at UN Security Council meeting on Drug Trafficking in West Africa and the Sahel’, 18 Dec. 2013. This estimate is from the UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment* (UNODC: Vienna, Feb. 2013).

[34] *Bustelo, M. G.,* ‘A sense of deja vu: illegal drugs in West Africa and the Sahel’, The Broker, 28 Jan. 2015. See also Coulderwood, K., ‘Drugs and money in the Sahara: how the global cocaine trade is funding North African Jihad’, *International Business Times,* 5 June 2015.

«растущую озабоченность по поводу серьезных угроз, связанных с незаконным оборотом наркотиков и транснациональной организованной преступностью, для международного мира и стабильности в Западной Африке и Сахеле»[35].

Расширенная торговля наркотиками в Мали процветала за счет привлечения негосударственных вооруженных группировок, в частности религиозных экстремистских групп, применяющих насилие, таких как АКИМ, «Ансар ад-Дин» и НДОА. В одном исследовании отмечается, что религиозная природа конфликтов постепенно растворяется в незаконной деятельности, как, например, в Алжирской войне 1991–2002 гг., и что «подобная эволюция характеризует исламистских сторонников конфликта в Мали»[36]. В последние годы транспортировка людей, особенно беженцев, также становилась все более прибыльным видом деятельности. Используя те же контрабандные маршруты через Сахаро-Сахель для беженцев, пытающихся пересечь Средиземное море из Ливии в Италию, в 2014 г. было вывезено примерно 50 000 человек из стран Африки южнее Сахары[37].

Победа над населением?

Экстремистским группировкам в основном удалось предоставить возможность рядовому населению «купить долю» от источников доходов, получаемых в результате деятельности организованной преступности. Например, АКИМ усвоила «стратегию обольщения», направленную на стимулирование практически отсутствующей местной экономики и предоставление социальных услуг местному населению. Стратегия включает в себя: *(a)* набор боевиков и вспомогательного персонала (проводников, водителей, информаторов и фельдшеров); *(b)* поставка продуктов питания (например, круп, сахара, чая), а также топлива, шин, запасных частей и оружия; *(c)* субподрядные работы по захвату заложников и их содержанию. Это привело к тому, что целые семьи получали свои средства к существованию благодаря деятельности АКИМ[38]. Кроме того, АКИМ создала родственные связи посредством заключения браков между членами группировки и молодыми местными девушками[39]. Таким образом, АКИМ использовала в своих интересах слабость в развитии государственных услуг, возможности получения доходов на севере, а также содействие части населения, в то время как традиционные лидеры столкнулись с трудностями по сохранению своей власти.

Эти изменения совпали с результатами исследования более широкого процесса в Западной Африке, согласно которому нищета, социальное отчуждение и демографический взрыв действуют как «ключевые факторы в поддержке растущей роли Западной Африки в глобальной торговле нарко-

---

[35] United Nations, Security Council, Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2013/22, 18 Dec. 2013.

[36] OECD/SWAC (сноска 6), pp. 190–191.

[37] Coulderwood (сноска 34).

[38] Institute for Security Studies (сноска 12).

[39] Institute for Security Studies (сноска 12).

тиками»[40]. В исследовании делается вывод, что «привлекательность организованной преступности состоит в том, что она начинает представляться не как «проявление жадности», а как «средство борьбы за выживание», и подчеркивает «настоятельную необходимость инвестировать в альтернативные возможности получения средств к существованию у групп, склонных к преступной деятельности»[41].

Борьба с организованной преступностью в Западной Африке

За последнее десятилетие был разработан ряд международных и региональных политических рамочных программ по борьбе с организованной преступностью в Западной Африке, например, Рамочная программа по оказанию стратегической помощи Западной Африке «Масштабная и организованная преступность» (РПСПЗА)[42]. РПСПЗА указывает на необходимость усиления роли гражданского общества в области предотвращения преступлений и повышения осведомленности о социально-экономическом ущербе в связи с ростом организованной преступности. Отчет неправительственной организации «Международная тревога» о важности вовлечения гражданского общества требует вкладывать более значительные средства и уделять больше внимания «гибким общественным инициативам, а также запросам граждан о предоставлении отчетности, и повышению эффективности борьбы правительства с организованной преступностью»[43].

Предстоящие задачи

Несмотря на значительный шаг вперед с момента подписания мирного соглашения в июне 2015 г. мирный процесс в Мали сталкивается с определенными проблемами. Долгосрочные стратегии необходимы для урегулирования основных конфликтов, связанных с поисками самоопределения Туарегского повстанческого движения, а также различных видов внутри- и межобщинных разногласий. Единая задача заключается в разработке стратегий, которые будут способствовать сотрудничеству, а не приведут к дальнейшему расколу. Это будет означать, что децентрализация, региональные и мест-

---

[40] *Banfield, J., Crime and Conflict: The New Challenge for Peacebuilding*, International Alert (International Alert: London, July 2014), p. 25.

[41] Banfield (сноска 40). pp. 26–27. См. также: *Shaw, M.* and *Reitano, T., Peoples' Perspectives of Organised Crime in West Africa and the Sahel*, Institute for Security Studies (ISS) Paper (ISS: 16 Apr. 2014).

[42] РПСПЗА − это инициатива государств − членов G-7, а также Колумбии, Португалии, Испании и Экономического сообщества государств Западной Африки (ЭКОВАС), Европейской комиссии, Европола, Интерпола, Оперативно-аналитического центра по борьбе с незаконным оборотом наркотиков на море (МАОЦ-Н), УНП ООН и Департамента ООН по Западной Африке (ЮНОВА).

[43] International Alert, *Tell it Like it is: The Role of Civil Society in Responding to Serious and Organised Crime in West Africa* (International Alert: London, 2015).

ные инвестиционные стратегии экономического развития и программы международной помощи являются свободными от предвзятости сообщества.

Многочисленные и разрозненные негосударственные акторы также создают проблемы для мирного развития. Последние исследования о влиянии на него разобщенности акторов показывают, что внутренние разногласия в негосударственных субъектах создают проблему доверия и «побуждают государства прибегать к ограниченному или частичному урегулированию проблем, что вряд ли позволит решить лежащий в основе конфликт»[44]. Это особенно актуально в Мали, где возникли разногласия между сторонами по поводу мирного соглашения 2015 г. (см. раздел III). Кроме того, некоторые негосударственные группы и значительная часть населения считают, что они были исключены из мирного процесса.

Взаимосвязь между вооруженным политическим конфликтом, экстремизмом и организованной преступностью будет оставаться серьезной проблемой для мирного процесса в Мали. Благодаря внешнему военному вмешательству насильственные экстремистские группы были изгнаны из городов и деревень на севере страны, но для полного решения проблемы насильственного экстремизма потребуются различные политические, социальные, экономические, религиозные и культурные подходы. Скорее всего, необходим переход от краткосрочного реактивного применения силы к превентивным мерам, включая более сбалансированную в региональном плане государственную политику, увеличение пространства для диалога и программу по работе с молодежью, которая находится в зоне риска быть привлеченной к насильственному экстремизму[45].

Борьба с насильственным экстремизмом, безусловно, подразумевает лишение экстремистских групп источников их финансирования, в частности со стороны транснациональной организованной преступности, и других видов криминальной активности. Учитывая транснациональный характер большинства видов преступной деятельности и сеть ее финансирования, это потребует регионального и международного сотрудничества в более широком масштабе. Необходимые шаги могли бы состоять в следующем: *(a)* активизировать усилия по борьбе с незаконной торговлей людьми, в частности с незаконным оборотом наркотиков; *(b)* осуществить реформы и контроль финансовой системы; *(c)* призвать представителей духовенства обратиться к традиционному своду этических норм, с тем чтобы ограничить участие верующих в незаконной деятельности на местном уровне; *(d)* предпринять меры по увеличению видов деятельности, дающей возможность населению, занятому в настоящий момент в криминальной экономике, получать легальный доход[46].

---

[44] *Pearlman, W.* and *Gallagher Cunningham, K.,* ‘Non-state actors, fragmentation and conflict processes’, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 56, no. 1 (Feb. 2012), pp. 3–15; и Gallagher Cunningham, K., ‘Actor fragmentation and conflict processes’, Memo, ‘The Political Science of Syria’s War’ conference, 8 Nov. 2013.

[45] International Peace Institute (IPI), ‘L’extremisme violent: Vers une strategie de prevention dans l’espace francophone’ [Насильственный экстремизм: к вопросу о выработке стратегии профилактики во франкоязычных странах] (IPI: New York, Jan. 2016).

[46] Institute for Security Studies (сноска 12). См. также: Abderrahmane, A., ‘Drug Traffi cking and the Crisis in Mali’, Institute for Security Studies, 6 Aug. 2012.

III. МИРНЫЙ ПРОЦЕСС В МАЛИ И МИРНОЕ СОГЛАШЕНИЕ 2015 г.

Годенс НИЙРАБИКАЛИ

В ходе процесса мирного урегулирования политического кризиса и кризиса в области безопасности, начавшихся в 2012 г., Мали столкнулась с рядом проблем. К ним относятся следующие: политический вооруженный конфликт в северных регионах страны, неэффективное управление, насильственный экстремизм и транснациональная организованная преступность экстремистских исламистских группировок, таких как «Ансар ад-Дин», «“Аль-Каида” в странах исламского Магриба» (АКИМ) и «Движение за единство и джихад в Западной Африке» (ДЕДЗА) (см.: раздел II). Три главных шага в рамках мирного процесса заключались в следующем: *(a)* учреждение в апреле 2012 г. временного правительства, которое обеспечило руководство страны до августа 2013 г.; *(b)* заключение 18 июня 2013 г. предварительного мирного соглашения, которое позволило провести свободные и прозрачные выборы, ведущие к новой законной власти; и *(c)* разработка всеобъемлющего мирного соглашения, которое было официально одобрено сторонами политического конфликта 15 мая и 20 июня 2015 г. В данном разделе рассматривается, каким образом и в какой степени эти меры способствовали устранению коренных причин конфликта и некоторых других проблем, препятствующих установлению мира и безопасности в Мали.

Предварительное мирное соглашение 2013 г.

18 июня 2013 года переходное правительство заключило предварительное мирное соглашение с Национальным движением за освобождение Азавада (Mouvement National pour la Liberation de l'Azawad, НДОА) и Верховным Советом за единство Азавада (Haut Conseil pour l'Unite de l'Azawad, ВСЕА). Это было сделано для того, чтобы добиться прекращения огня и достижения определенного уровня безопасности, необходимого для организации и проведения свободных и справедливых президентских выборов. Малийские граждане по всей стране, в том числе в трех северных районах, находящихся в центре конфликта, смогли зарегистрироваться и принять участие в выборах в июле и августе. По данным отчета Генерального секретаря ООН по ситуации в Мали за октябрь 2013 г., процесс голосования был беспрепятственным и свободным от вспышек насилия во всех регионах, за исключением региона Кидаль[1]. Попытки призвать к участию в выборах малийских граждан из лагерей для беженцев, расположенных в соседних странах, практически не имели успеха в связи с низким уровнем их участия.

В дополнение к усилиям по временному прекращению огня целенаправленные действия по обеспечению беспроблемного проведения выборов и

[1] United Nations, Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2013/582, 1 Oct. 2013, para. 17.

восстановлению законной власти были предприняты ключевыми внутренними акторами (политическими партиями и структурами гражданского общества) путем проведения кампании по гражданскому образованию[2]. Демократическая конкуренция обеспечивалась благодаря участию в выборах более чем двух десятков кандидатов в президенты, невзирая на необходимость обеспечения мира и безопасности. Анализ президентских выборов говорит о том, что большинство кандидатов, которые не попали во второй тур, призвали своих сторонников голосовать за Ибрагима Бубакар Кейта, не только исходя из личных интересов, но и потому, что они считали победу Кейта лучшим вариантом для страны[3]. Участие различных политических группировок имело решающее значение, учитывая широко разделяемое мнение (по сравнению с предыдущими мирными процессами), что ранее предпочтение отдавалось воюющим группировкам, а мирные голоса игнорировались.

Несмотря на то что президентские и парламентские выборы прошли без применения насилия в большинстве регионов страны, государственная власть по-прежнему отсутствовала в регионе Кидаль, который оставался под контролем повстанческих группировок с начала мятежа 2012 г.[4] Французская интервенция в 2013 г., благодаря которой были изгнаны экстремистские группировки из северных регионов Гао, Кидаль и Тимбукту, создала возможность для НДОА и ВСЕА восстановить контроль над Кидалем и сделать его своим опорным пунктом на протяжении всего мирного процесса[5]. Государственная власть также остается нестабильной в Гао и Тимбукту, но только в Кидале повстанческие группы заблокировали доступ правительственным войскам и представителям власти до подписания мирного соглашения в июне 2015 г. Например, в мае 2014 г. произошло столкновение малийских вооруженных сил и повстанческих группировок в связи с покушением на премьер-министра Мусса Мара во время его визита в Кидаль. В результате последовавших за этим насильственных действий погибло 36 человек и 3000 было перемещено[6].

Предварительное мирное соглашение также помогло определить основные задачи и различных участников процесса, заинтересованных в политическом конфликте. Таким образом, хотя соглашение было подписано только двумя повстанческими группами − НДОА и ВСЕА, статья 24 соглашения официально признала существование других движений и призвала их к соблюдению условий соглашения. Подобный факт определения задач и официального признания участников лег в основу эффективного процесса миростроительства, и был в дальнейшем усилен посредством обсуждения всеобъемлющего мирного соглашения, заключенного в марте 2015 г. и парафированного сторонами политического конфликта 15 мая и 20 июня 2015 г.

---

[2] National Forum for Civil Society in Mali (FOSC), ‘Demarrage du Cadre d’Interpellation des candidats a la presidentielle 2013’ [Обсуждение кампании и потенциальных кандидатов на президентских выборах 2013 г.], [без даты].

[3] *Bah, B.* and *Boes, M.,* ‘The Mali presidential elections: outcomes and challenges’, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 14 Oct. 2013.

[4] *Koepf, T.,* ‘Stuck in the desert: negotiations on northern Mali’, European Union Institute for Security Studies, Alert no. 42, 13 Dec. 2013.

[5] *Tardy, T.,* ‘Mali: restaurer la paix dans un pays en guerre’ [Мали: восстановление мира в стране в военный период], European Union Institute for Security Studies, Alert no. 8, 6 Feb. 2015.

[6] UNICEF Mali, ‘Unrest in Kidal’, Situation Report no. 1, 22 May 2014.

Алжирское мирное соглашение 2015 г.

В реализации предварительного мирного соглашения 2013 г. были достигнуты определенные результаты, на основании которых было заключено Малийское мирное соглашение 2015 г., которое учитывало обязательства, взятые на себя двумя движениями Азавада, НДОА и ВСЕА, добиваться политического урегулирования своих притязаний на самоопределение в рамках унитарного государства, с учетом территориальной целостности Мали. Не вызывает сомнения тот факт, что переговорный процесс был запущен 23 мая 2014 г. благодаря заключению соглашения о прекращении огня между правительством Мали и тремя движениями Азавада – НДОА, ВСЕА и Арабским движением Азавада (Mouvement Arabe de l'Azawad, АДА) – вскоре после конфликта 17–18 мая 2014 г., возникшего в результате покушения на премьер-министра во время его визита в Кидаль (см. выше)[7]. Это соглашение нарушило статус-кво, сложившееся между избранным правительством и повстанческими группировками, и вызвало возобновление политического процесса по урегулированию конфликта путем переговоров. Хотя вопрос о перемирии обговаривался Специальным представителем Генерального секретаря ООН в Мали совместно с председателем Африканского союза (АС), которым тогда являлся Абдель Азиз (президент Мавритании), правительство Алжира сыграло важную роль в достижении общей платформы между тремя движениями Азавада и их возвращении к переговорному процессу[8].

Этот шаг положил начало формированию коалиций, которые стали участниками мирного соглашения.

Участникам переговоров, которые должны были начаться 1 сентября в Алжире, предоставлялись широкие и всеобъемлющие полномочия для решения проблемы конфликта в Мали, что выходило за рамки более узкого вопроса о самоопределении. В соответствии с согласованной 24 июля 2014 г. «дорожной картой» переговоров в Алжире в качестве участников также были включены группы самообороны. Эти группы поддерживали недовольство большинства населения северных регионов неэффективным управлением и злоупотреблениями в социально-экономической сфере, но в то же время были против сепаратистских целей движений Азавада. Таким образом, в стремлении включить в процесс все заинтересованные стороны две основные коалиции негосударственных вооруженных группировок, находившихся в оппозиции к правительству Мали, были определены как участники переговоров в Алжире. Движения Азавада участвовали в переговорах в альянсе «Координационный совет движений Азавада» (Coordination des Movements de l'Azawad, КСА), а группы и движения самообороны – в коалиции «Платформа».

Создание этих двух коалиций было значительным достижением посреднической группы, которую возглавил Алжир, и в которую вошли Специальный представитель Генерального секретаря ООН в Мали и глава Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации в Мали

[7] United Nations, Security Council, Report of the Secretary-General on the Situation in Mali, S/2014/403, 9 June 2014.

[8] United Nations, Security Council, Briefi ng to the Security Council by Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations in Mali, SC/11443, 18 June 2014.

(МИНУСМА), представители АС, ЕС, ЭКОВАС и Организации исламского сотрудничества (ОИС), а также представители Буркина-Фасо, Чада, Мавритании, Нигера и Нигерии. В дополнение к широкомасштабности переговоров формирование двух коалиций уменьшило разобщенность негосударственных акторов и помогало сформулировать вопросы в четкой и доступной форме политических требований.

Ко времени заключения Соглашения о мире и примирении 2015 г. КСА состоял из НДОА, ВСЕА, АДА, фракции «Коалиция народов Азавада» (Coalition du Peuple de l'Azawad, КНА) и фракционной группы «Координационный совет движений и патриотических фронтов сопротивления-II» (Coordination des Mouvements et Fronts Patriotiques de Resistance КСДПФС-II). В состав «Платформы» входили: Координационный совет движений и патриотических фронтов сопротивления-I (КСДПФС-I), Группа самообороны туарегов-имгадов и их союзников (ГСТИС) и фракционные группировки из КНА и АДА[9]. Две коалиции представлены в табл. 5.1.

Таблица 5.1. Две коалиции негосударственных вооруженных группировок, подписавшие Малийское мирное соглашение 2015 г.

Координационный совет движений Азавада (КСА)	«Платформа»
Национальное движение за освобождение Азавада (НДОА)	Координационный совет движений и патриотических фронтов сопротивления-I (КСПДФС-I)
Верховный совет за единство Азавада (ВСЕА)	Группа самообороны туарегов-имгадов и их союзников (ГСТИС)
Арабское движение Азавада (АДА)	Арабское движение Азавада (АДА) – отколовшаяся группа
Коалиция народов Азавада (КНА)	Коалиция народов Азавада (КНА) – отколовшаяся группа
Координационный совет движений и патриотических фронтов сопротивления-II (КСПДФС-II)	

Источник: United Nations, Security Council, Report of the Secretary-General on the situation in Mali, S/2015/426, 11 June 2015.

Были предприняты дополнительные усилия по расширению переговорного процесса путем включения в него серии консультаций с участием гражданского общества с каждой из трех соответствующих сторон переговоров: правительством Мали, КСА и «Платформы». Консультации по наиболее актуальным темам также проводились правительством до начала переговоров с целью обсуждения вопросов, касающихся: *(a)* национального примирения, социальной сплоченности и мирного сосуществования; *(b)* ме-

[9] Malian Government, *Feuille de Route des Nügociations d'Alger* [«Дорожная карта» алжирских переговоров], July 2014. См. также: United Nations, Report of the Secretary-General on the Situation in Mali, S/2015/426, 11 June 2015.

стного управления и децентрализации; и *(c)* ускоренной программы развития северных районов[10]. Хотя эти консультации придали определенную легитимность переговорному процессу, краткий характер встреч показал, что не все проблемы могли быть обсуждены надлежащим образом. В лучшем случае они подчеркивали необходимость создания широкой рамочной структуры для проведения получивших поддержку у населения консультаций, которая могла бы быть встроена в процесс мирного урегулирования. В новой структуре правительства министерство национального примирения обладает возможностями по воплощению в жизнь этой рамочной структуры в сотрудничестве с гражданским обществом.

Однако, несмотря на широкомасштабность, характеризующую переговоры в Алжире, и привлечение к ним широкого круга негосударственных акторов, некоторые национальные группы были все-таки исключены из процесса. Одной из таких групп являлась «Ансар ад-Дин», которая как в пределах страны, так и на международном уровне считалась насильственной религиозной экстремистской группировкой. АКИМ и ДЕДЗА также были исключены из переговорного процесса, несмотря на их присутствие в Мали, но эти две группировки являлись транснациональными и, таким образом, не совсем вписывались в процессы внутреннего развития Мали. Ситуация, связанная с исключением религиозных экстремистских группировок, использующих насилие, вызвала серьезные теоретические и практические вопросы относительно принципа открытости и последствий установления прочного мира в Мали. Превалирующая сложность конфликта, как представляется, привела к двустороннему подходу с различными способами решения внутренних политических вызовов и проблем безопасности человека, с одной стороны, и насильственному экстремизму и прочим вызовам транснациональной преступности, которые угрожают Мали, региональному и международному миру и безопасности – с другой. Более конкретно и принимая во внимание насильственный экстремизм, местный или транснациональный, статьи 29 и 30 мирного соглашения 2015 г. предусматривают меры по борьбе с терроризмом и связанной с ним организованной преступностью, а также незаконным оборотом наркотиков. Эти меры включают в себя создание специальных подразделений и разработку региональных механизмов и стратегий.

Некоторые соседние государства, такие как Алжир, Буркина-Фасо, Мавритания и Нигер, напрямую затронуты динамикой транснациональных конфликтов и поэтому сочли своим долгом вложить дополнительные ресурсы в поддержку мирного процесса в Мали. Для координации усилий в решении проблем безопасности и развития, которые лежат в основе динамики конфликтов в Сахеле, 16 февраля 2014 г. был создан «Г5 Сахель» – специальный механизм регионального сотрудничества (Буркина-Фасо, Чад, Мали, Мавритания и Нигер). Постоянный секретариат «Г5 Сахель», находящийся в Мавритании, отвечает за разработку приоритетных инвестиционных программ и портфеля проектов развития. Данные меры предназначены для того, чтобы уделять первоочередное внимание вопросам безопасности и укреплению демократии, включая процессы участия в развитии менее развитых

[10] Malian Government, Ministry of National Reconciliation and the Development of Northern Regions of Mali, *Les Assises Nationales sur le Nord* [Национальная конференция по Северу], Bamako, 1–3 Nov. 2013.

территорий в соответствующих странах[11]. Следовательно, цели «Г5 Сахель» самым непосредственным образом пересекаются с Соглашением о мире и примирении в Мали 2015 г., и предлагают столь необходимый конструктивный и системный подход к устранению основных причин конфликтов в Мали и регионе Сахель в целом.

Устранение основных причин конфликта

Майское и июньское мирные соглашения 2015 г. открывают возможности для решения проблем доминирующей системы управления и социально-экономического неравенства, которые затрудняли политическое развитие малийского государства с момента обретения независимости в 1960 г. В частности, предусматривается решение следующих задач: *(a)* устранение коренных причин конфликтов и содействие национальному примирению, основанному на уважительном отношении к национальному единству культурного многообразия малийской нации; *(b)* осуществление ускоренной стратегии экономического развития северных районов Мали; *(c)* создание системы управления, которая учитывает геополитические и социально-культурные аспекты северных регионов; *(d)* восстановление безопасности и претворение в жизнь правил добросовестного управления, включая прозрачность публичной политики, уважение прав человека, правосудие и борьбу с безнаказанностью; и *(e)* борьбу с терроризмом и транснациональной организованной преступностью[12].

Самоопределение и другие управленческие аспекты

По важнейшему вопросу о самоопределении мирное соглашение 2015 г. предусматривает более глубокую децентрализацию местного управления через избранных напрямую местных представителей, наделенных полномочиями по принятию решений в рамках экономического и социального развития соответствующих регионов, управлению производством и распределению общественных благ и налогообложению, а также развитию партнерских отношений с другими регионами[13].

Основной целью предыдущих мирных процессов Мали, особенно Национального пакта, заключенного в апреле 1992 г., была децентрализация. Однако нехватка финансовых и людских ресурсов препятствовала ее полноценной реализации. Например, в докладе Всемирного банка о Мали за 2015 г. отмечается, что «возможности для ее проведения, особенно за пределами Бамако и нескольких городских центров, очень слабы, а децентрализованные образования, а также территориальные службы, которые должны поддерживать общины, имеют недостаточно финансовых и технических

---

[11] G5 Permanent Secretariat, ‘Le G5 Sahel’ [«Г-5 Сахель»], [без даты].

[12] Malian Government, *Accord pour la Paix et la Rŭconciliation au Mali issu du processus d’Alger* [Соглашение по вопросам мира и примирения, принятое в соответствии с алжирским процессом], May and June 2015.

[13] Malian Government (сноска 12), ст. 8.

средств для работы»[14]. В том же докладе отмечается, что в то время как реальный уровень децентрализации полномочий мог бы обеспечить достаточную степень самостоятельности, включая сбор местных налогов, «коммуны получают очень мало общественных ресурсов и не в состоянии собрать много, отчасти ввиду широкого распространения “incivisme” [гражданского неповиновения], поскольку население рассматривает муниципалитеты как коррумпированные структуры, хотя во многом это зависит от ситуации на местах»[15]. Накопленный опыт и сложившаяся ситуация дают основания считать необходимым привлечение гражданского общества к активному участию, причем не только в целях гражданского воспитания, но также для укрепления практических навыков и содействия развитию отношений сотрудничества между государственными учреждениями и гражданами.

Несмотря на одобрение положения, касающегося местного самоуправления и увеличение включенности граждан северных регионов Мали в деятельность государственных учреждений, мирное соглашение 2015 г. не уточняет, как различные социальные группы будут представлены в структуре органов местного самоуправления, или как северные регионы будут представлены в центральных государственных учреждениях. Учитывая сложившееся разнообразие, а также внутри- и межобщинные конфликты, возникающие в связи с конкуренцией за экономические и политические возможности, необходимо внесение более конкретных технических характеристик для облегчения его реализации, а также предотвращения дальнейших конфликтных ситуаций и отчуждения[16].

Решение проблем военно-гражданских отношений посредством реформы сектора безопасности

Кроме неудовлетворительного местного самоуправления и маргинализации северных регионов, очередная проблема заключается в организации управления безопасностью и отношениями между гражданскими властями и силовиками. За годы независимости, когда в июне 1992 г. с избранием первого правительства и передачей власти Национальному собранию было введено демократическое правление, в политическом развитии Мали стали доминировать авторитаризм и вмешательство военных в политический процесс. Низкий уровень профессиональной компетенции в целом по стране также привел к тому, что военные офицеры выполняли функции губернаторов и занимали другие государственные административные должности, а это часто приводило к злоупотреблению властью[17]. Таким образом, наряду с многоаспектным политическим кризисом и кризисом в сфере безопасности,

---

[14] World Bank, *Priorities for Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity–Systematic Country Diagnostic: Mali*, Report no. 94191-ML, June 2015, p. 53.

[15] World Bank (сноска 14).

[16] *Nyirabikali, G.,* ‘Mali peace accord: actors, issues and their representation’, SIPRI Essay, July–Aug. 2015.

[17] *Poulton, R.* and *ag Youssouf, I.,* A Peace of Timbuktu: Democratic Governance, Development and African Peacemaking, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), UNIDIR/98/2 (UNIDIR: Geneva, 1998), p. 13.

который затронул Мали с 2012 г., давние проблемы, связанные с царящей несправедливостью в самой организации управления, продолжают оставаться одной из основных причин конфликта. Эта динамика отражена в мирном соглашении 2015 г., которое придает огромное значение реформе системы государственного управления и сектора безопасности, с акцентом на вовлечение и участие граждан в управлении государственными делами, в том числе установление гражданского контроля над сектором безопасности.

Реформа сектора безопасности (РСБ) предполагает, среди прочего, создание Национального совета по РСБ, который будет отвечать за проведение всестороннего и глубокого анализа состояния национальной безопасности и обороны с учетом сложившихся местных, региональных, национальных и международных факторов. Еще одним инновационным механизмом РСБ является создание местных консультативных комитетов по безопасности, включая государственные и местные органы власти, представителей общественности, а также представителей лидеров традиционных движений[18]. Задуманные для того, чтобы содействовать включению и формированию обоснованной политики в сфере безопасности, эти механизмы могут также усиливать гражданский контроль над органами безопасности, которые были недостаточно эффективны в рамках формирующегося демократического процесса. Они также являлись частью процесса реформирования местных органов управления, поскольку стремились привлечь различных представителей из местного населения.

Актуальность предлагаемой реформы РСБ будет зависеть от успешной реализации данных механизмов. Это будет зависеть также от степени вовлеченности граждан в механизмы общественного участия и от того, насколько полно они смогут воспользоваться его преимуществами. В этой связи организации гражданского общества играют важную роль в мобилизации граждан и расширении их возможностей по внесению осознанного вклада во вновь созданные механизмы.

Национальное примирение и национальное единство

Упоминание о национальном примирении и национальном единстве присутствовало и в национальном дискурсе, и в рекомендациях многих международных организаций, вмешавшихся во внутренние дела Мали после государственного переворота 2012 г. Хотя для первых двух месяцев восстания были характерны растерянность и отсутствие адекватной информации о внутриполитической динамике, переворот, совершившийся 22 марта 2012 г., позволил выявить степень нестабильности, коррупции и отсутствия безопасности в малийском государстве, и вызвал быструю реакцию ЭКОВАС, АС и ООН в поддержку восстановления конституционного порядка и демократического процесса.

Переворот выявил неудовлетворительное состояние демократического проекта в Мали, на котором негативно отразились повсеместная коррупция, отсутствие политической терпимости и действенной политической оппози-

[18] Malian Government (сноска 12), ст. 23–27.

ции. Последние исследования показывают, что достижения общего демократического периода 1990-х годов были подорваны политикой консенсуса, которая была присуща периоду 10-летнего правления президента Амаду Тумани Туре начиная с 2002 г.[19] На этом фоне национальный диалог и дискурс о примирении, которые пронизывают мирный процесс, могут быть истолкованы как призыв и готовность к возобновлению отношений между государством и обществом, особенно в свете национальной конференции 1991 г., которая привела к первым демократическим выборам[20]. Более того, статья 5 мирного соглашения 2015 г. предполагает организацию аналогичной национальной конференции в течение периода его реализации.

Цель предстоящей национальной конференции – обеспечить возможность проведения дискуссии среди различных слоев малийской нации о коренных причинах конфликта, включая проблему Азавада. Ожидается, что данный национальный политический диалог выработает основные аспекты решения, которое могло бы помочь преодолеть болезненное прошлое страны и оценить сделанный различными группами населения вклад в дело продвижения подлинного национального примирения. Проведение данной национальной конференции – это, безусловно, важный шаг в реализации мирного соглашения 2015 г., принимая во внимание связанные с ним большие надежды малийского общества и его значение в привязке к другим механизмам, которые должны быть выработаны в рамках мирного процесса, в особенности что касается реформы местного самоуправления.

В преддверие конференции переходным правительством и вновь избранным правительством, которое начало свою работу в сентябре 2013 г., были предприняты некоторые шаги к национальному примирению. Один из шагов – создание Комиссии по диалогу и примирению (КДП), учрежденной переходным правительством 6 марта 2013 г., в целях содействия диалогу по примирению между всеми общинами Мали. Данный институт был поддержан вновь избранным правительством после его преобразования в январе 2014 г., хотя и с расширенными полномочиями, в Комиссию по установлению истины, правосудию и примирению (КИПП)[21].

В отличие от КДП, КИПП регулирует правосудие переходного периода, которое делает упор на законное возмездие наряду с содействием диалогу с общественностью и пониманию того, что было основным направлением КДП[22]. Несмотря на то что мандат КИПП предполагает посредническую деятельность общин, акцент на карательное правосудие может противоречить национальному единству и миростроительству, особенно в случае судебного преследования, носящего односторонний характер, − так называемая «справедливость победителя».

---

[19] *Chauzal, G.* and *van Damme, T., The Roots of Mali's Conflict: Moving Beyond the 2012 Crisis*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Conflict Research Unit Report (Clingendael Institute: The Hague, Mar. 2015), p. 13.

[20] *Wing, S. D.,* 'Briefing Mali: politics of a crisis', *African Affairs*, 29 May 2013.

[21] Malian Government, Decree no. 2014-0013/P-RM, Bamako, 15 Jan. 2014. See also 'De la CDR a la CVJR: ce qui va changer' [От КДП до КИПП: что изменится], MaliActu, 10 Feb. 2014.

[22] *Bratton, M., Coulibaly, M.* and *Dulani, B.,* Malians Want a United Country, Post-Conflict Justice, Afrobarometer Policy Paper no. 13 (Afrobarometer: 2014).

Восстановление территориальной целостности государства

Чтобы невооруженные группировки могли принять участие в переговорах с правительством Мали, они должны выполнить предварительное условие – признать принцип территориальной целостности. Соблюдение данного принципа также является одной из задач мирного процесса, который реализовывало как переходное правительство, так и вновь избранное посредством заключенного им мирного соглашения 2015 г.

Однако территориальная целостность не была восстановлена в полном объеме до конца 2015 г. Правительство лишь частично контролировало северные регионы, которые ранее были заняты боевиками, и не обладало исключительным правом применения силы на территории страны. После подписания мирного соглашения активизировались агрессивные экстремистские группировки, совершающие террористические акты как на севере, в том числе в районах, контролируемых КСА и «Платформой», так и на юге страны. Продолжались столкновения между двумя повстанческими коалициями, в основном в регионах Кидаль и Гао, поэтому достижение договоренности о прекращении огня между ними является важным шагом вперед в реализации мирного процесса[23].

Несмотря на угрозы безопасности, которые исходили от насильственных экстремистских группировок, улучшение сотрудничества между тремя сторонами, подписавшими соглашение – правительством Мали, КСА и «Платформой», – необходимо для того, чтобы по крайней мере содействовать восстановлению государственного и регионального управления и удовлетворению элементарных нужд населения на всей территории страны. В результате конфликта повысился дефицит в системе образования и здравоохранения, а также предоставления услуг в сфере правосудия, что привело к усилению недовольства населения в связи с отсутствием прогресса в реализации мирного соглашения.

Приоритеты социально-экономического развития северных регионов

Правительство Мали и многие другие заинтересованные стороны признали социально-экономическую отсталость и маргинализацию северных районов Мали. Как и предыдущие мирные соглашения, мирное соглашение 2015 г. включает в себя меры, направленные на ускорение развития этих регионов и повышение его до уровня других регионов страны. Однако, несмотря на имеющиеся в этой связи национальные и международные обязательства, в некоторых из докладов было обращено особое внимание на то, что характерные для страны задачи обеспечения безопасности сохраняют приоритет в ущерб вопросам социально-экономического развития, в то время как ухудшение условий соцобеспечения и отсутствие средств к существованию (особенно у молодежи) лишь усиливает нестабильность[24].

В стратегии Европейского союза в отношении Сахеля, цель которой состоит в объединении усилий в области безопасности и развития, в частности,

---

[23] United Nations, Security Council, Secretary-General's Report on the Situation in Mali, S/2015/1030, 24 Dec. 2015.

[24] *Helly, D.* and *Galeazzi, G.,* 'Making sense of the funding and implementation of Sahel strategies: part 2', Blog post, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), July 2014.

выделены три важных, но «жестких» инициативы: *(a)* Обучающая миссия ЕС в Мали (EUTM Мали); *(b)* Миссия ЕС в Мали (EUCAP Сахель Мали) по обеспечению Общей политики в области безопасности и обороны (ОПБО); и *(c)* Миссия ЕС в Нигере (EUCAP Сахель Нигер) по обеспечению ОПБО[25]. Проводившееся на местах исследование, основанное на Специальной программе мира, безопасности и развития Северного Мали (СПМБРСМ) – флагманского многостороннего проекта развития, инициированного в 2011 г., – указывая на взаимосвязь между безопасностью и развитием, признает неэффективность уже запущенных проектов и высказывает предположение, что преодоление нестабильности может быть наилучшим образом достигнуто путем активизации социально-экономического развития[26]. Всемирный банк также подчеркивает, что в случае реализация СПМБРСМ в непропорциональной мере будут поддержаны военные проекты, а не проекты развития[27]. Учитывая масштабы социально-экономических проблем, с которыми сталкиваются рядовые граждане Мали, более надежная социально-экономическая направленность необходима для того, чтобы население могло получить реальные дивиденды от мира.

Реализация мирного соглашения 2015 г.

Через шесть месяцев после подписания мирного соглашения процесс его реализации в основном был сосредоточен на создании различных институтов, деятельность которых состояла в содействии реализации Соглашения и укреплению безопасности, в том числе в посредничестве и примирении между тремя сторонами-подписантами[28]. Например, КСА и «Платформа» провели прямые переговоры в сентябре и октябре 2015 г., итогом которых стала разработка ««Дорожной карты», включающей в себя прекращение боевых действий между двумя группами, совместные инициативы по между- и внутриобщинному примирению, и создание временных местных администраций в северных регионах Гао, Кидале и Томбукту»[29].

Достижение режима постоянного прекращения огня и сотрудничества между воюющими сторонами явилось значительным позитивным шагом к национальному примирению, которое стало ключевой целью мирного соглашения. Мирные отношения между двумя главными повстанческими коалициями также будут способствовать взаимопониманию и мирному сосуществованию в своих общинах и округах. Кроме того, благодаря взаимным отношениям двух сторон будут запущены другие запланированные механизмы реализации – создание общими усилиями, как было указано выше, временных органов местного самоуправления.

---

[25] European Union, ‘The European Union and the Sahel’, Fact Sheet [без даты].

[26] Ag Youssouf, I. et al., *Étude sur les Stratégies de Développement Économique et Social des Régions Nord du Mali (mai 2011–mars 2012)* [Исследование стратегий экономического и социального развития северных регионов Мали (май 2011–март 2012 гг.)], Malian Government, Bamako, 2013.

[27] World Bank (сноска 14). С. 54.

[28] Malian Government (сноска 12), ст. 57–62.

[29] United Nations (сноска 23), § 5.

Однако, несмотря на достигнутый прогресс, в докладе Генерального секретаря ООН о ситуации в Мали в декабре 2015 г. особый акцент был сделан на недовольстве двух коалиций по поводу продолжающегося отсутствия инклюзивности в отношении участия граждан из северных регионов в работе правительства и других государственных организаций, а также проведения необходимых консультаций по институциональным реформам. Мирное соглашения 2015 г. открывает возможности для необходимой корректировки проблем, связанных с включенностью и участием, которые были характерны для всех эпизодов насильственных конфликтов в Мали. В то же время эти проблемы имеют слабые стороны в том, что касается практических механизмов, которые должны способствовать целенаправленному вовлечению и участию различных групп малийского общества. Как уже отмечалось выше, четко определенные механизмы представительства в контексте реформ государственного управления могли бы стимулировать проведение последних и снизить риск новой волны повстанческой активности.

Наконец, хотя были предприняты некоторые шаги по выработке конкретной стратегии социально-экономического развития северных регионов в соответствии со статьей 36 мирного соглашения 2015 г., Совместная миссия по оценке в северных районах Мали (Mission devaluation Conjointe, СМОСМ/Северный Мали), функционировавшая с июля по октябрь 2015 г., подчеркивала необходимость адекватного реагирования на безотлагательные потребности населения наряду со стратегическим планированием долгосрочных операций[30]. Это означало, что государственное и региональное управление уделяет первостепенное внимание созданию инфраструктуры и укреплению потенциала, в то время как быстрая реабилитация местного населения, особенно в сельской местности, требует повышения эффективности предоставления государственной социальной помощи − водоснабжения и медицинского обслуживания. Несмотря на выявленные многими политическими исследованиями негативные последствия обособленных и разрозненных усилий по реабилитации, сложившаяся в Мали обстановка подтверждает необходимость решения данной проблемы. Национальные и международные акторы в равной мере должны учитывать как краткосрочные, так и долгосрочные последствия своего вмешательства по оказанию помощи и созданию условий для реабилитации населения Мали[31].

---

[30] СМОСМ является одним из институтов, который планируется создать в соответствии с малийским мирным соглашением 2015 г. для обеспечения его реализации. Статья 36 предусматривает, что роль СМОСМ заключается в выявлении неотложных потребностей с целью быстрого восстановления и сокращения масштабов нищеты, а также средне – и долгосрочных потребностей в области развития трех северных регионов. В СМОСМ входят представители Всемирного банка, Африканского банка развития, Исламского банка развития и Организации Объединенных Наций. OECD [Findings from the Joint Evaluation Mission in Northern Mali] (MIEC: African Development Bank, World Bank, Islamic Development Bank), July–Oct. 2015 (на фр. яз.).

[31] *Mosel, I.* and *Levine, S.,* Remaking the Case for Linking Relief, Rehabilitation, and Development, Overseas Development Institute (ODI), Humanitarian Policy Group (HPG) Commissioned Report (ODI: London, Mar. 2014); и Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Transition Financing: Building a Better Response* (OECD: 2010).

6. ДИНАМИКА ДАННЫХ ПО ВООРУЖЕННЫМ КОНФЛИКТАМ

КРАТКИЙ ОБЗОР

В последние годы наблюдается значительный рост доступности и надежности данных по различным формам насилия. Раздел I содержит обзор основных успехов в области сбора и представления данных с особым акцентом на расширение концептуальных подходов, повышение точности при регистрации случаев насилия и распространение инновационных методов получения данных. В нем также рассматриваются основные проблемы, такие как недостающие данные и трудности их сбора.

Остаются без ответа ключевые вопросы относительно масштабов и тенденций насилия. Возможно, наиболее важным является вопрос о том, произошло ли снижение уровня насилия за прошедшее десятилетие. Если да, то могут ли тенденции в вооруженных конфликтах последних лет свидетельствовать об обратной динамике. (Этой теме посвящен раздел III.)

В разделе II Уппсальская программа по данным о конфликтах предоставляет обзор активных вооруженных конфликтов за минувшие 10 лет, уделяя особое внимание анализу данных за 2015 г. Число активных вооруженных конфликтов увеличилось с 41 в 2014 г. до 50 в 2015г. Это произошло в основном за счет расширения контроля Исламского государства на новые территории. Из 50 активных конфликтов только один имел межгосударственный характер (конфликт между Индией и Пакистаном). Борьба в рамках остальных (внутригосударственных) конфликтов велась за власть (19 конфликтов), территорию (29 конфликтов) или то и другое одновременно (1 конфликт). При этом авторы приходят к выводу, что уровень насилия, связанный с вооруженными конфликтами, остается намного ниже по сравнению с периодом холодной войны. Отчасти это объясняется тем, что международное сообщество разработало более эффективные механизмы для борьбы с насилием.

Раздел III исследует вопрос о том, как нынешний рост числа вооруженных конфликтов может обратить вспять эту тенденцию к миру. Снижение численности погибших в ходе боевых действий в последние десятилетия в основном является результатом продолжающейся с 1979 г. трансформации Восточной Азии из самого воюющего в один из самых спокойных регионов мира в значительной степени благодаря сокращению иностранного участия в вооруженных конфликтах в регионе. Гарантии безопасности, экономическое развитие и структурные факторы, связанные с региональным и мировым порядком, также помогают объяснить феномен «восточноазиатского мира». Однако, как свидетельствует вышеуказанный пример, ответ на вопрос, может ли существующая эскалация насилия повернуть вспять в направлении к миру, зависит от вмешательства иностранных акторов в текущие вооруженные конфликты. Усиление иностранного участия в вооруженном конфликте на Ближнем Востоке станет наиболее вероятным фактором, способствующим обращению вспять мирного процесса.

Значительная доля смертей в ходе боевых действий может приходиться на отдельный конфликт, как это имело место во время гражданской войны в Камбодже в 1967–1975 и 1978–1998 гг. и в настоящее время происходит в Сирии. Между этими двумя конфликтами можно провести многочисленные параллели и сделать на их основе актуальные для миротворчества выводы. В первую очередь необходимо отметить, что урегулирование путем переговоров в Камбодже стало возможным только после того, как были преодолены разногласия между внешними акторами.

Раздел IV анализирует имеющуюся информацию о многообразии конфликтов и насилия в контексте принятия Целей в области устойчивого развития (ЦУР) ООН. В нем описывается сложный, динамический, интерактивный и сетевой характер современного насилия и предлагается ряд мер, которые международные и национальные субъекты могут использовать для реагирования на трансформацию моделей насилия. Одним из наиболее перспективных направлений является укрепление авторитета и потенциала местных институтов, а также групп по сбору, кодификации, хранению, организации и анализу данных по конфликтам на систематической основе. Сбор разных типов данных гарантирует, что полученная информация: (a) пригодна для сравнительного анализа и отслеживания международного прогресса на пути достижения Цели 16; (b) определяется локальным контекстом, актуальна и применима в условиях, когда специфическая динамика и стратегии насилия меняются; (c) эффективно формирует восприятие общества его членами как справедливого, мирного и недискриминационного.

Раздел V объясняет, как осуществляется регистрация погибших в условиях вооруженного конфликта, а также определяет те элементы международного права, которые возлагают на государство юридическую ответственность за ведение записей о жертвах конфликтов, в частности, в контексте защиты гражданских лиц. Все более настоятельным становится призыв, исходящий, в том числе от Генерального секретаря ООН, к тому, чтобы во время вооруженного конфликта была учтена каждая смерть. Опыт организаций гражданского общества показывает, что подобный чрезвычайно важный и эффективный учет возможен, и осуществляется в ходе многих конфликтов. Его ключевым элементом является гуманизация жертв, признание их наличия и защита оставшихся в живых – принципы, которые по своей сути имеют универсальный характер.

Раздел VI представляет Глобальный индекс миролюбия за 2015 г., который использует 23 индикатора для определения рейтинга 163 стран и территорий согласно относительному состоянию мира в них. В 2016 г. индекс продемонстрировал продолжающееся с 2008 г. снижение глобального уровня миролюбия. В Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе и странах Африки южнее Сахары было зафиксировано лишь незначительное ухудшение, а основное снижение показателей пришлось на Ближний Восток и Северную Африку. Наиболее заметное улучшение было зафиксировано в странах Центральной Америки и Карибского бассейна. Общее снижение уровня миролюбия по-прежнему объясняется в основном негативными изменениями индикаторов, измеряющих: (a) число беженцев и перемещенных лиц; (b) влияние терроризма; (c) количество внутренних и внешних конфликтов и связанное с ним число смертей в ходе боевых действий.

Иан ДЭВИС

I. УСПЕХИ В СБОРЕ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ДАННЫХ ПО КОЛЛЕКТИВНОМУ НАСИЛИЮ

Михаэль БРЖОСКА

За последнее десятилетие количество и качество баз данных по проблематике, связанной с насилием, значительно возросли[1]. В настоящее время существует большое число масштабных комплексных проектов по сбору данных, а также множество баз данных по конкретным аспектам насилия. Повышение доступности и разнообразие количественных данных было обусловлено академическим интересом к причинам и последствиям различных форм насилия, а также более широким признанием его негативных последствий для безопасности человека и развития человеческого потенциала.

Параллельно произошло расширение диапазона данных. Несколько десятилетий назад базы количественных данных содержали информацию преимущественно по межгосударственным войнам. После признания того, что внутригосударственные войны стали доминирующей формой военных действий, появился целый ряд баз данных, охватывающих и другие формы вооруженного конфликта. Большинство современных баз данных не придерживается так называемого стандартного определения вооруженного конфликта как ведения борьбы между вооруженными силами двух сторон, по крайней мере одна из которых является правительством какого-либо государства, за достижение политических целей. Хотя базы данных разнятся в том, что касается выхода их содержания за рамки войн и вооруженных конфликтов, тем не менее все они руководствуются более широким пониманием намеренного применения насилия, ведущего к человеческим страданиям. В настоящем разделе предлагается описание и анализ ряда дополнений к общему объему открытых баз данных.

Остаются без ответа важные вопросы о масштабах и тенденциях в области насилия, применяемого одной группой людей против другой. Пожалуй, наиболее значимым является вопрос о том, произошло ли общее поступательное снижение уровня общественного насилия в течение последних десятилетий. Сторонники данной постановки вопроса, такие как Э. Мак, ведущий автор серии Докладов о безопасности человека, анализирующий коллективное насилие, применяемое в политических целях, и С. Пинкер, исследующий различные типы насилия, приводят убедительные доказатель-

---

[1] Основное внимание в этом разделе уделяется физическому насилию, применяемому в отношении людей организованными группами, руководствующимися политическими причинами. Такое насилие может принимать форму войны, вооруженного конфликта, геноцида или террористического акта. Однако, как указано ниже, в разделе уделяется внимание и другим видам физического насилия. *Gleditsch, K. S., Metternich, N. W.* and *Ruggeri, A.,* ‘Data and progress in peace and conflict research’, *Journal of Peace Research,* vol. 51, no. 2 (Mar. 2014), pp. 301–314. Более ранние оценки баз данных по коллективному насилию в Ежегодниках СИПРИ см.: в Seybolt, T. B., ‘Measuring violence: An introduction to conflict data sets’, *SIPRI Yearbook 2001,* pp. 81–96; и *Brzoska, M.,* ‘Collective violence beyond the standard definition of armed conflict’, *SIPRI Yearbook 2006,* pp. 94–106.

ства в подтверждение своей правоты[2]. Тем не менее сильный скептицизм по этому поводу не только сохраняется, но и растет как следствие военных действий последних лет в Африке, Европе и, особенно, на Ближнем Востоке[3]. В связи с этим широко обсуждается вопрос о гуманитарных последствиях насилия, помимо тех случаев, которые могут быть сразу классифицированы как таковые[4]. Наконец, хотя в целом объем доступных данных значительно вырос, прогресс имел неравномерный характер. В частности, сбор данных о насилии, осуществляемом малыми группами или приводящем к ограниченному числу жертв или отсутствию таковых, продолжает оставаться сложным и противоречивым.

Новые базы данных расширяют основу для изучения многих форм насилия, но исследователи продолжают приходить к различным выводам о тенденциях, а также причинах и последствиях коллективного насилия[5]. Это происходит частично из-за несоответствий и пробелов в имеющихся данных и, как правило, из-за выбора одной из нескольких возможных баз данных, которые отражают различия в масштабе и формах применяемого насилия. Увеличение числа баз данных о социальном насилии и использование ими различных определений и методов сбора данных позволяют выработать более многообразное и, следовательно, менее унифицированное представление о важных факторах, провоцирующих и предотвращающих насилие.

Ниже рассматриваются основные достижения в области сбора и доступности данных с особым акцентом на расширение концептуальных установок, повышение точности в регистрации случаев насилия и инновационные методы получения данных. Раздел завершается анализом основных существующих проблем, к которым относятся недостающие данные и трудности сбора последних.

---

[2] См. веб-сайт Human Security Report Project <http://www.hsrgroup.org/>; и *Pinker, S.,* The Better Angels of our Nature (New York, NY: Viking, 2011). Последнюю версию ежегодно обновляемых результатов исследования см.: *Pinker, S.,* 'Now for the good news: Things really are getting better', *The Guardian,* 11 Sep. 2015.

[3] Подробный анализ подобных обобщенных заключений см. в разд. III и IV настоящей главы.

[4] См.: *Krüger, J.* et al., 'It doesn't add up: Methodological and policy implications of conflicting casualty data', eds T. B. *Seybolt, J. D.* Aronson and B. Fischhoff, *Counting Civilian Casualties: An Introduction to Recording and Estimating Non-military Deaths in Conflict* (Oxford University Press: Oxford, 2013), pp. 53–77; и Pérouse de Montclos, *M., Minor, E.* and *Sinha, S.* (eds), Violence, Statistics and the Politics of Accounting for the Dead (Springer: Heidelberg, 2016).

[5] Коллективное насилие было определено Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) как «использование насилия людьми, которые считают себя членами группы – созданной на время или относительно постоянной, в качестве орудия против другой группы или круга лиц, чтобы добиться политических, экономических или социальных целей». См.: ВОЗ, «Коллективное насилие», Информационный бюллетень, 2002.

Существенное повышение доступности данных о вооруженных конфликтах

Концептуальные подходы

Конфликты между вооруженными силами, начавшиеся по политическим причинам, продолжают оставаться в центре внимания академических, политических и гуманитарных кругов. Крупнейшие военные конфликты, такие как продолжающаяся с 2011 г. война в Сирии, ведут к масштабным разрушениям и массовым страданиям. Тенденции по ряду вооруженных конфликтов, на которые указывают несколько источников, использующих частично несовпадающие дефиниции, а также по числу жертв, которое, как показано ниже, может определяться и оцениваться различными способами, являются, вероятно, наиболее часто цитируемыми индикаторами тенденций насилия[6].

Тем не менее как источник человеческих страданий конфликты между вооруженными силами занимают не самое первое место. При рассмотрении вопроса о смертности в результате социального насилия больший интерес может представлять расширенный взгляд на вооруженное насилие. Как видно из данных, приведенных в табл. 6.1, в последние годы число смертей в результате применения отдельных видов вооруженного насилия превысило число погибших непосредственно в ходе боевых действий. За последний шестилетний период, по которому имеются данные из двух используемых в табл. 6.1 источников, оценки среднегодового числа смертей в результате военных действий составляют 70 000 и 60 000 соответственно. Число косвенных жертв войны, например в результате упадка системы здравоохранения или от голода в ряде случаев значительно выше, однако соответствующих статистических данных, комплексных и универсальных, не существует. В некоторых случаях смерти в результате конфликтов также учитываются теми источниками, которые собирают данные о террористических актах. Наиболее известным из них является Глобальная база данных по терроризму (ГБДТ, Global Terrorism Database – GTD), которую ведет Университет Мэриленда (США) в рамках проекта по изучению терроризма и средств противодействия терроризму (ИТСПТ, Study of Terrorism and Responses to Terrorism – START)[7]. Однако не все террористические атаки происходят во время вооруженных конфликтов, а из некоторых определений терроризма нападения на организованные силы даже исключены.

---

[6] Организации, которые осуществляют сбор данных о вооруженных конфликтах, в дополнение к тем, которые представлены в табл. 6.2, включают проект «Корреляты войны» (Correlates of War Project); Центр за системный мир (Center for Systemic Peace); Рабочую группу по изучению причин войны (Working Group for Research on the Causes of War) при Университете Гамбурга; Гейдельбергский институт исследований международных конфликтов (Heidelberg Institute for International Conflict Research). Расширенный перечень источников по вооруженным и другим видам конфликтов см. в списке источников данных Пола Хенселя, составленный для Ассоциации международных исследований <http://www.paulhensel.org/ compendium.html>.

[7] National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) <https://www.start.umd.edu/>.

Таблица 6.1. Жертвы насилия: различные концепции, различные источники

Тип насилия	Оценочное число жертв	Источник
Непосредственные жертвы конфликта: погибшие в результате вооруженных конфликтов, политического насилия и терроризма	70 000	ГБВН
Преднамеренные убийства: погибшие в результате межличностного насилия, бандитизма и экономически мотивированных преступлений	377 000	ГБВН
Жертвы правового вмешательства: гражданские лица, погибшие в ходе мероприятий, проводимых правоохранительными и государственными силовыми структурами	19 000	ГБВН
Непреднамеренные убийства: погибшие в результате «убийства по неосторожности»	42 000	ГБВН
Погибшие в результате военных действий	60 000	УПДК
Жертвы умышленных атак на гражданских лиц со стороны правительственных сил и формально организованных вооруженных группировок	7 000	УПДК
Жертвы межобщинных и организованных вооруженных конфликтов, в которых ни одна из сторон не является государством	6 000	УПДК
Жертвы террористических атак	20 000	ГБДТ

ГБВН = «Глобальное бремя вооруженного насилия»; ГБДТ = Глобальная база данных по терроризму; УПДК = Уппсальская программа по данным о конфликтах.

Примечание: среднегодовые (2007–2012 гг. для ГБВН; 2009–2014 гг. для УПДК и ГБДТ) оценочные данные по насильственным смертям, округленные до тысяч.

Источники: расчеты автора базируются на данных УПДК и ГБДТ, а также Женевской декларации, Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts, chapter 2 <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>.

Две организации, которые собирают данные о более широких формах насилия, заслуживают особого внимания. Уппсальская программа по данным о конфликтах (УПДК, Uppsala Conflict Data Programme) собирает данные о двух дополнительных видах насильственных смертей: одностороннем насилии и насилии, применяемом негосударственными акторами. База данных УПДК является, без сомнения, самым часто используемым источником данных для научных работ по вооруженному насилию[8]. Согласно УПДК, наиболее точная оценка общего числа жертв трех вышеуказанных категорий насилия в 2014 г. составила 126 059 человек, что значительно выше средне-

[8] Данные УПДК использовались в качестве основного источника в почти четверти из более чем 350 случаев применения баз данных о насилии в четырех ведущих научных журналах, ориентированных на количественные исследования конфликтов и насилия (*Journal of Peace Research, Journal of Conflict Resolution, International Interactions* and *Journal of Conflict Management and Peace Science)* за 2010–2015 гг. Каждый из прочих источников данных, таких как проект «Корреляты войны», использовался в не более чем 10% всех указанных случаев. В сборе соответствующей информации помощь автору оказала Анника Марецки.

го уровня примерно в 73 000 человек за шестилетний период (2009–2014 гг.) в основном вследствие конфликта в Сирии[9].

Еще более широкий подход к насилию принят в Женевской декларации о вооруженном насилии и развитии – межправительственной инициативе, которую поддерживают более 100 государств и которая направлена на продвижение специальных мероприятий и программ по сокращению числа жертв вооруженного насилия[10]. Опираясь на концепцию безопасности человека, база данных «Глобальное бремя вооруженного насилия» (ГБВН, Global Burden of Armed Violence – GBAV), помимо жертв вооруженных конфликтов, геноцида и терроризма, включает также жертвы преднамеренных и непреднамеренных убийств, а также жертвы правового государственного вмешательства[11]. В общей сложности, по оценкам ГБВН, за 2007–2012 гг. было зафиксировано в среднем 508 000 насильственных смертей в год. Абсолютное большинство из них относятся к категории преднамеренных убийств, которая охватывает различные формы коллективного насилия, такие как бандитизм, межобщинное насилие, незаконные формы государственного насилия и убийства, совершаемые физическими лицами. Метод сбора данных ГБВН, основанный на статистической информации об убийствах (см. ниже), не позволяет провести различие между коллективным преднамеренным насилием и индивидуальным насилием. Вместе с тем невозможно разграничить и цели насилия, например, политические задачи и экономические выгоды.

Базы данных по различным формам насилия позволяют выполнить полный и одновременно подробный анализ организованного насилия. Если научная задача состоит в том, чтобы изучить применение насилия для достижения политических целей, то имеет смысл включить в объект исследования одностороннее и негосударственное насилие, а также терроризм. Дополнительные базы данных позволяют более комплексно и детально оценить человеческие потери в результате насилия, определив, например, в качестве его источника государство; негосударственные вооруженные формирования, руководствующиеся политическими целями; или иных акторов, применяющих насильственные методы.

Данные о событиях с географической привязкой

Некоторые методы по сбору данных выходят за рамки описанных выше: они основаны на детальном описании насильственных событий и определении их географических координат[12]. Они также выходят за пределы оп-

---

[9] *Melander, E.,* ‘Organized violence in the world, 2015: An assessment by the Uppsala Conflict Data Program’, UCDP Paper no. 9 (Uppsala University, Department for Peace and Conflict Research: Uppsala, 2015).

[10] См.: Geneva Declaration on Armed Violence and Development <http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration.html>.

[11] Geneva Declaration, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts,* chapter 2 (Geneva Declaration: Geneva, May 2015).

[12] *Bernauer, T.* and *Gleditsch, N. P.,* ‘New event data in conflict research’, *International Interactions,* vol. 38, no. 4 (Sep. 2012), pp. 375–81; и Salehyan, I., ‘Best practices in the collection of conflict data’, *Journal of Peace Research,* vol. 52, no. 1 (Jan. 2015), pp. 105–109.

ределения насилия в ходе вооруженного конфликта. Хотя такие методы не всегда способствуют пониманию тенденций в области насилия, они помогают проводить более детальный анализ частотности, детерминирующих обстоятельств и последствий вооруженного насилия, что позволяет определить, например, в каких регионах страны может возникнуть вооруженный конфликт.

В основе детализированных данных лежит сбор подробной информации о насильственных действиях, таких как столкновения между вооруженными группировками или террористический акт в определенном географическом районе. Сбор данных о событиях в области исследования конфликтов имеет давние традиции. Ярким примером может служить база данных по вооруженным межгосударственным спорам (Militarized Interstate Dispute – MID) – часть более широкого проекта «Корреляты войны» (Correlates of War). Она регистрирует сообщения и действия, которые связаны с угрозой, демонстрацией или применением военной силы одним государством против другого без эскалации до состояния войны, и классифицирует их по шкале интенсивности[13]. Другими примерами могут служить различные базы данных по терроризму[14]. Данные о событиях также являются основой для традиционных баз данных о войнах и вооруженных конфликтах. Для целей последних, однако, достаточно знать о наличии одного столкновения между вооруженными силами в течение одного года в той или иной стране. Создание информационных баз имеет целью регистрацию всех соответствующих случаев.

Составление комплексных баз данных о событиях требует значительных ресурсов и времени. Однако в последнее время стали доступны базы геопривязанных данных по различным аспектам вооруженного насилия с широким географическим охватом (табл. 6.2). Эти базы данных имеют различные отправные точки. База данных геопривязанных событий (БДГС, Georeferenced Event Data – GED) УПДК имеет в своей основе существующие базы данных УПДК по вооруженным конфликтам, негосударственному и одностороннему вооруженному насилию, но при этом расширяет свой охват на все формы вооруженного насилия, в результате которого погибло более одного человека. Другие базы данных, которые поддерживаются различными исследовательскими и государственными институтами, опираются на общие традиции количественных исследований конкретных форм политической нестабильности, протеста и репрессий[15].

---

[13] Correlates of War Project, ‘Militarized interstate disputes, 1816–2010’, Version 4.1.

[14] См., например: *Sheehan, I. S.,* ‘Assessing and comparing data sources for terrorism research’, eds *C. Lum* and *L. Kennedy*, *Evidence-based Counterterrorism Policy* (Springer: Wiesbaten, 2013), pp. 13–40.

[15] К правительственным институтам принадлежит Центральное разведывательное управление США, которое посредством Целевой группы по исследованию политической нестабильности (Political Instability Task Force) поддерживает ряд баз данных, в том числе Всемирную базу данных по жестоким преступлениям (Worldwide Atrocities Dataset. См. табл. 6.2).

Таблица 6.2. Формы вооруженного насилия и их охват отдельными базами данных о событиях

База данных и ее региональный охват	Тип информации	Данные по вооруженным конфликтам	Охват дополнительных видов насилия
БДГС УПДК – глобальный	Случаи политического насилия по дате, местоположению, акторам и интенсивности насилия (числу жертв)	Порог по числу жертв, превышающих одну	Охватывает все формы вооруженного насилия, осуществляемого организованными акторами с политическими целями и с порогом по числу жертв, превышающих одну
БДМСВК – Африка, Южная и Юго-Восточная Азия	События по дате, местоположению, вовлеченным группам, типу событий и изменениям в контроле над территорией	Вооруженные столкновения и другие виды применения силы без конкретного порога по числу жертв	Все «политические силовые события», имеющие как насильственный, так и ненасильственный характера (например, передвижение войск); использование силы группой с политическими целями или мотивами; а также насильственные и ненасильственные протесты
БДАСК – Африка, Мексика, Центральная Америка и страны Карибского бассейна	События по местоположению, акторам, интенсивности	Ограничены социальными конфликтами в рамках вооруженных конфликтов	Протесты, беспорядки, забастовки, межобщинные конфликты, государственное насилие в отношении гражданских лиц и другие формы социальных конфликтов
Всемирная база данных жестоких преступлений	События по местоположению, акторам, типу насилия, субъектам насилия, жертвам	Ограничены применением насилия в отношении минимум пять гражданских лиц	Все формы преднамеренного насилия в отношении некомбатантов (гражданских лиц)
БДСЭПС – глобальный	Гражданские беспорядки, государственные репрессии и государственные перевороты по местоположению, акторам, типу и интенсивности	Ограничены применением насилия низкого уровня в рамках вооруженных конфликтов	Широкий охват политически мотивированных насильственных и ненасильственных событий (например, демонстраций, использование взрывных устройств, политические преследования/аресты)

БДМСВК = База данных местоположений и событий, связанных с вооруженными конфликтами (Armed Conflict Location and Event Datase − ACLED); БДАСК = База данных анализа социальных конфликтов (Social Conflict Analysis Database − SCAD); БДСЭПС = База данных социальных, политических и экономических событий (Social, Political and Economic Event Database − SPEED); БДГС УПДК = База данных геопривязанных событий Уппсальской программы по данным о конфликтах (Uppsala Conflict Data Programme Georeferenced Event Data − UCDP GED).

Источники: БДГС УПДК <http://www.ucdp.uu.se/ged/>; БДМСВК <http:// www.acled-data.com/>; БДАСК <https://www.strausscenter.org/scad.html>; Всемирная база данных по жестоким преступлениям <http://eventdata.parusanalytics.com/data.dir/atro-cities.html>; БДСЭПС <http://www.clinecenter.illinois.edu/data/speed/event/>.

Базы данных, приведенные в табл. 6.2, отличаются от перечисленных в табл. 6.1 по охвату различных видов и масштабов насилия. Также они содержат различную дополнительную информацию и отличаются методами регистрации событий и качеством данных. Сравнительный анализ Базы данных местоположений и событий, связанных с вооруженными конфликтами (БДМСВК), и БДГС УПДК, – которые пользуются наибольшей популярностью в научном сообществе – обнаружил, что в первой неверные данные встречаются гораздо чаще. Тем не менее БДМСВК охватывает значительно более широкие категории событий, в том числе ненасильственных, по большему числу стран[16]. Таким образом, по-видимому, существует обратная корреляция между широтой охвата данных и их точностью вследствие ограниченности ресурсов, необходимых для получения данных.

Методы сбора данных

До недавнего времени базы данных о событиях полагались почти исключительно на крупные новостные организации западных стран или общедоступные досье новостных репортажей. БДМСВК, например, продолжает получать информацию от Associated Press и Agence-France Presse. Ведутся постоянные дебаты по поводу того, что такая ситуация может вести к возможной ошибке выборки[17]. Интернет значительно расширил количество и объем легкодоступных источников из многих регионов мира. Данные из социальных сетей, таких как Twitter, предоставляют дополнительную информацию о насильственных конфликтах. Рост популярности супермассивов данных стимулировал развитие современных автоматизированных методов их интеллектуального анализа. Большие объемы данных требуют много времени для просмотра с помощью простых инструментов поиска. Передовые автоматизированные системы открывают перспективу получения представляющих интерес данных быстро и с использованием сравнительно небольшого количества ресурсов. Поэтому значительные усилия были направлены на разработку таких систем, одну из которых представляет база данных Глобальные данные о событиях, местах действия и обстановке (Global Data on Events, Location and Tone – GDELT) при поддержке проекта «Идеи Гугл» (Google Ideas). Информация – в том числе о конфликтных и коллективных событиях – из печатных, вещательных и Интернет СМИ на более чем 100 языках собирается, переводится, классифицируется и категоризируется[18].

---

[16] *Eck, K.,* ‘In data we trust? A comparison of UCDP GED and ACLED conflict events datasets’, *Cooperation and Conflict,* vol. 47, no. 1 (Mar. 2012), pp. 124–141.

[17] См., например: *Oberg, M.* and *Sollenberg, M.,* ‘Gathering conflict information using news resources’, eds. *K. Hoglund* and *M. Oberg,* Understanding Peace Research: Methods and Challenges, (Routledge: Abingdon, New York, 2011), pp. 47–73; и *Hendrix, C. S.* and *Salhyan, I.,* ‘No news is good news: Marc and recapture for event data when reporting probabilities are less than one’, *International Interactions,* vol. 41, no. 2 (Apr. 2015), pp. 392–406.

[18] Более подробную информацию см. на вебсайте GDELT Project <http://gdelt-project.org/>.

Тем не менее автоматизированные методы сбора данных по-прежнему имеют определенные недостатки[19]. Поиск по ключевым словам или фразам, как правило, не находит «скрытого содержания», которое становится очевидным в более длинных отрывках текста или из контекста.

Те же самые проблемы могут стать источником «ложных срабатываний». Например, автоматизированные инструменты сбора данных испытывают трудности при необходимости различения сообщений о реальных событиях и текстов, комментирующих такие события.

В настоящее время по сравнению с полностью автоматизированными системами более перспективными представляются гибридные системы, которые сочетают в себе контролируемый человеком машинный процесс сбора данных. Одним из таких проектов является База данных социальных, политических и экономических событий (Social, Political and Economic Event Database – SPEED), указанная в табл. 6.2. Ее метод сочетает автоматизированные поисковые машины и ручную кодификацию информации в цепи обратной связи с целью повышения надежности выборки автоматизированным элементом процесса посредством «прогрессивного обучения»[20].

Недостатки и проблемы

Увеличение доступности данных по основным формам насилия потенциально может усовершенствовать основу для принятия решений в политической и гуманитарной сферах, а также для количественных научных исследований. Тем не менее сохраняются основные недостатки и возникают новые проблемы сбора данных в дополнение к поиску необходимого персонала и материальных ресурсов для поддержания больших и сложных баз данных.

Интенсивность вооруженного насилия

Существует постоянная проблема отсутствия комплексных и надежных индикаторов уровня коллективного насилия, способных придать ясность предмету научных дебатов, таких как упомянутая выше дискуссия о долгосрочных тенденциях в области насилия. Все большее число доступных ныне показателей зачастую противоречат друг другу. Хотя подобное разнообразие может способствовать лучшему пониманию многогранности коллективного насилия, единственным существующим сегодня индикатором, позволяющим сравнивать и унифицировать данные, является число смертей в результате прямого насилия. Однако насильственная смерть – это лишь один, хотя и важный, показатель издержек коллективного насилия. Так, он

---

[19] *Grimmer, J.* and *Stewart, B. M.,* ‘Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis for political texts’, *Political Analysis,* vol. 3, no. 21 (Summer 2013), pp. 267–297; и *Nardulli, P., Althaus, S. L.* and *Hayes, M.,* ‘A progressive supervised-learning approach to generating rich civil strife data’, *Sociological Methodology,* vol. 45, no. 1 (Aug. 2015), pp. 148–183.

[20] Nardulli et al. (сноска 19).

не включает в себя смертельные случаи, косвенно связанные с применением силы: вызванные, например, неадекватной работой систем здравоохранения или санитарного контроля. Он также не включает в себя психологические последствия применения или угрозы применения вооруженного насилия – такого, как бомбардировки. Некоторые данные например, по беженцам и внутренне перемещенным лицам, помогают оценить гуманитарные издержки насилия, однако их трудно собрать или сравнить с данными о насилии с целью получения более полной картины событий[21]. Были также предложены интересные, но сложно осуществимые методы измерения интенсивности вооруженного насилия на основе социологических опросов[22]. Помимо подсчета числа жертв насилия, другой потенциальной возможностью измерения его интенсивности может быть сбор данных о количестве лиц, причастных к актам насилия, или применяемым видам вооружений[23].

Различия в данных и, что более важно, разногласия о формах коллективного насилия, по-видимому, способствовали тому, что среди недавно согласованных Целей в области устойчивого развития (ЦУР) отсутствует соответствующий индикатор. Первая задача Цели 16 призывает «значительно сократить распространенность всех форм насилия и уменьшить показатели смертности от этого явления во всем мире», но не содержит никаких указаний на то, как следует измерять насилие[24].

Консолидация данных

В связи с вышеперечисленными проблемами встает вопрос о необходимости сократить разрыв между базами данных, возникший в результате применения различных методов сбора данных. Расхождения, которые опираются на различные концепции и определения форм насилия, имеют большое значение, так как эти базы данных должны дополнять друг друга. При этом различные методологии не должны, в принципе, вести к противоречащим друг другу ответам на значимые научные или политические вопросы. Расхождения между базами данных по-прежнему обусловлены многообразием подходов к сбору информации. Показательным примером является категория данных о жертвах вооруженного насилия, упомянутая выше. Базы данных УПДК черпают информацию из СМИ, сообщений ряда правительственных и негосударственных организаций. Между тем проект ГБВН аккумулирует данные в первую очередь национальных и международных организаций, таких как Всемирная организация здравоохранения и Управление ООН по наркотикам и преступности, опираясь на данные о

---

[21] Полезной отправной точкой для получения таких данных является онлайн-база статистических данных о населении (Statistical Online Population Database) Верховного комиссара ООН по делам беженцев. См. <http://www.unhcr.org/45c06c662.html>.

[22] Smith, R. P., ‘The economic costs of military conflict’, *Journal of Peace Research,* vol. 51, no. 2 (Mar. 2014), pp. 245–256.

[23] Информация о применении стрелкового оружия уже регистрируется ГБВН. Более подробные отчеты об использовании оружия в конфликтах обещают в будущем предоставить новые источники данных, такие как iTrace.

[24] Информацию о ЦУР см. в гл. 9 настоящего издания.

смертности, собранные из свидетельств о смерти или из обследований состояния здоровья[25].

Процессы в рамках конфликта

Прочие требования к дополнительным и новым данным о вооруженном насилии включают в себя исследование эскалации процессов в ситуации коллективного насилия, предотвращение применения насилия, разнообразие вариантов применения насилия и других форм оспаривания предмета конфликта, а также деэскалация насилия. Новые источники данных, содержащие более подробную информацию о коллективном насилии, обеспечивают качественную основу для изучения процессов, протекающих в рамках конфликта. Однако они должны включать и другую информацию, например, о мобилизации групп, выборе их методов, а также об их внешней поддержке[26]. Исследование социальных движений, проводимое такими проектами, как «Политика раздора» (Politics of Contention), дает некоторое представление об анализе политических процессов, что могло бы помочь выявить дополнительные возможности по составлению полезных баз данных[27]. Это бы позволило задействовать сферу изучения ненасильственных политических действий, которая в последнее время по праву привлекает к себе особое внимание[28].

Выводы

В последние годы наблюдается существенный рост доступности и достоверности баз данных по различным формам насилия, который сопровождается повышением интереса к таким данным в политической и научной

---

[25] Управление ООН по наркотикам и преступности ведет базу данных по статистике убийств и публикует доклады под названием «Глобальное исследование проблемы убийств» (Global Studies on Homicide), которые охватывают лишь незаконные формы убийств, что исключает большинство жертв военных действий. Данные по последним поступают в первую очередь от Всемирной организации здравоохранения. См.: Geneva Declaration (сноска 11). Информацию по другим методам сбора данных по насильственным смертям см.: Spagat, M., ‘Estimating the human costs of war: The sample survey approach’, eds. *M. R. Garfinkel* and *S. Skaperdas,* The Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict (Oxford University Press: Oxford, 2012), pp. 318–341, а также разд. V настоящей главы.

[26] УПДК недавно запустила базу данных о поддержке, осуществляемой внешними акторами. Информацию о внешней поддержке в вооруженных конфликтах см. в гл. 4 настоящего издания.

[27] *Tilly, C.,* Contentious Performances (Cambridge University Press: Cambridge, 2007).

[28] *Chenowith, E.* and *Cunninghman, K. G.,* ‘Understanding nonviolent resistance: An introduction’, *Journal of Peace Research,* vol. 50, no. 3 (May 2013), pp. 271–276. Э. Ченовет и ее коллеги из Денверского университета запустили базу данных «Крупнейшие эпизоды разногласий» (Major Episodes of Contention), финансируемую Центральным разведывательным управлением США в рамках Целевой группы по исследованию политической нестабильности. База данных должна охватывать случаи, имеющие насильственный и «неоднозначный» характер.

среде вследствие стремления к более глубокому пониманию насилия и сокращению его издержек. Однако, как демонстрирует широкое расхождение информации о количестве жертв в различных вооруженных конфликтах, сбор данных о насилии по-прежнему сопряжен с проблемами[29]. Повышение гетерогенности данных о насилии одновременно открывает возможности для более детального анализа и бросает вызов консолидации знаний о том, что происходит в реальности. Как показывает отсутствие соответствующих индикаторов в Цели 16, необходимо прилагать постоянные усилия для поиска более эффективных способов использования данных для определения причин, издержек и последствий насилия.

[29] См. разд. V настоящей главы.

II. ТЕНДЕНЦИИ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ, 2006–2015 гг.

Лотта ТЕМНЕР и Эрик МЕЛАНДЕР

В настоящем разделе представлен обзор активных вооруженных конфликтов за последние 10 лет с акцентом на 2015 г.[1] Вооруженный конфликт определяется в этом разделе как ведение борьбы между вооруженными силами двух сторон (по крайней мере одна из которых является правительством какого-либо государства) за установление контроля над правительством и/или территорией, в ходе которой в боевых действиях в течение календарного года гибнет как минимум 25 человек. Вооруженный конфликт, в результате которого в течение календарного года в ходе боевых действий погибло как минимум 1000 человек, классифицируется в указанном году как «война»; прочие вооруженные конфликты классифицируются как «мелкие вооруженные конфликты». Это определение распространяется как на конфликты низкой интенсивности, остающиеся активными в течение лишь одного года или нескольких лет, – такие как активный в 2012 и 2014 гг. территориальный конфликт между индийским правительством и сепаратистской повстанческой группой Армией национального освобождения Гаро (АНОГ), – так и на затяжные конфликты высокой интенсивности, продолжающиеся в течение длительного периода, – такие как конфликт за государственную власти в Афганистане, где борьба сменяющих друг друга правительств против повстанческих группировок длится с 1978 г. Таким образом, в настоящем разделе конфликт классифицируется как «активный», когда за календарный год в результате боевых действий гибнет 25 или более человек. Конфликты, число жертв которых не достигает этого порога по какой-либо причине, например в результате деэскалации военных действий или подписания соглашения о прекращении огня, не регистрируются в качестве активных в базе данных УПДК[2].

---

[1] В 2012–2014 годах Уппсальская программа по данным о конфликтах (УПДК) готовила для Ежегодника СИПРИ главы об «организованном насилии», посвященные вооруженным конфликтам, которые освещены в настоящем разделе, негосударственным конфликтам (конфликтам между негосударственными акторами) и одностороннему насилию (насилию, применяемому государством или организованной группировкой в отношении безоружных гражданских лиц). УПДК представит обновленные данные по всем указанным категориям в сентябрьском выпуске журнала *Journal of Peace Research*, который будет находиться в свободном доступе на сайте <ucdp.uu.se>.

[2] Следует отметить, что категоризация конфликтов как более неактивных, т. е. число жертв которых не превышает 25 человек в течение календарного года, не означает, что разногласия, лежащие в его основе, были разрешены и что они прекращены в долгосрочной перспективе. Что характерно для одних конфликтов, нехарактерно для других, и только время может показать, как они будут развиваться. Таким образом, в данном разделе отнесение конфликта к неактивным отражает лишь тот факт, что он не включен в список активных вооруженных конфликтов в указанном году.

Глобальные тенденции

В 2015 году число активных вооруженных конфликтов выросло с 41 до 50, увеличившись на 22% по сравнению с предыдущим годом (табл. 6.3)[3]. Это соответствует тенденциям предыдущего шестилетнего периода, который характеризовался резкими колебаниями числа конфликтов от одного года к другому при их стремительном росте в последние три года. Как поясняется ниже, увеличение количества конфликтов в 2014–2015 гг. в основном обусловлено расширением влияния джихадистской группировки салафистского толка Исламское государство (ИГ) на новые территории. Это расширение привело не только к образованию и присоединению к ИГ новых группировок, но в первую очередь к перерегистрации уже активных конфликтов в качестве новых в базе данных УПДК[4].

Из 50 активных конфликтов только один имел характер межгосударственного (Индия–Пакистан). Низкое число межгосударственных конфликтов не является новой тенденцией. За 10-тилетний период с 2006 по 2015 г. было зарегистрировано лишь четыре межгосударственных конфликта (Камбоджа–Таиланд, Джибути–Эритрея, Индия–Пакистан и Южный Судан–Судан), тогда как в каждый конкретный год это число колебалось между нулем и единицей. Оставшиеся 49 конфликтов имели внутригосударственный характер и велись за власть (19), территорию (29) или за то и другое одновременно (1). В то время как распределение числа конфликтов между этими двумя предметами – или причинами несовместимости позиций сторон – имело тенденцию изменяться от года к году (конфликты за власть преобладали в один год, конфликты за территорию – в другой), самый большой разрыв между ними за 2006–2015 гг. был зафиксирован в 2015 г. Резкий рост числа территориальных конфликтов в этом году во многом объясняется связанными с ИГ событиями, которые рассматриваются ниже.

В последние годы наблюдается очевидное увеличение как в абсолютном, так и в относительном выражении числа интернационализированных внутригосударственных конфликтов – конфликтов, в которых войска государства, являющегося внешним по отношению к основному конфликту, оказывают поддержку одной из сторон, и это увеличение сохранилось в 2015 г. В течение указанного года в 20 из 49 внутригосударственных конфликтов (41%) принимали участие вооруженные силы внешнего государства, поддерживая одну или обе стороны конфликта. Это, безусловно, самый высокий

---

[3] В предыдущих публикациях УПДК сообщала о 40 активных вооруженных конфликтах в 2014 г. Благодаря ставшей доступной новой информации этот показатель был пересмотрен в сторону 41 конфликта.

[4] Для того чтобы быть зарегистрированным в качестве нового, конфликт должен претерпеть значительную трансформацию, а именно: необходимо, чтобы группировка, выступающая против правительства *(a)* изменила свое название или вошла в состав другой группировки, и *(b)* объявила о новых притязаниях. Оба эти требования были выполнены в двух случаях, когда действующие группировки присягнули на верность ИГ и были в него приняты. Став частью группировки, они получили статус новых провинций или «вилаятов» в халифате, за создание которого борется ИГ, и инициировали территориальные конфликты против собственных правительств, стремясь к присоединению своих провинций к будущему Исламскому государству. Информацию о ИГ см. в разд. II гл. 2 настоящего издания.

Таблица 6.3. Вооруженные конфликты, активные в 2015 г.
Для получения более подробной информации об определении используемых терминов см. примечания к таблице

Очаг[a]	Стороны конфликта[b]	Предмет конфликта[c]	Год начала[d]	Интенсивность	Изменения с 2014 г.[e]
Африка					
Алжир	Правительство Алжира vs «“Аль-Каида” в исламском Магрибе» (АКИМ)	Власть	1998/1999	Низкая	↘
Бурунди	Правительство Бурунди vs Les Forces Republicaines du Burundi (Forebu, Республиканские силы Бурунди)	Власть	2015/2015	Низкая	н.п.
	vs Военная фракция генерала Годфруа Ниомбаре		2015/2015	Низкая	н.п.
Камерун	Правительства Камеруна, Чада vs «Джамаату ахлиссунна лиддаа-вати валь-джихад» («Боко Харам»)	Власть	2015/2015	Низкая	н.п.
Камерун	Правительства Камеруна, Чада vs Исламское государство (ИГ)	Территория (Исламское государство)	2015/2015	Низкая	н.п.
Кения	Правительство Кении vs «Аль-Шабаб»	Территория (Северо-восточная провинция и побережье)	2015/2015	Низкая	н.п.
Ливия	Правительство Ливии vs Силы палаты представителей	Власть	2015/2015	Низкая	н.п.
Ливия	Правительство Ливии vs Исламское государство (ИГ)	Территория (Исламское государство)	2015/2015	Низкая	н.п.
Мали	Правительства Мали и Франции, МИНУСМА[f] vs «“Аль-Каида” в исламском Магрибе» (АКИМ)	Власть	2009/2009	Низкая	↘

Продолжение таблицы 6.3

Очаг[a]	**Стороны конфликта**[b]	**Предмет конфликта**[c]	**Год начала**[d]	**Интенсивность**	**Изменения с 2014 г.**[e]
Мали	Правительство Мали, МИНУСМА vs Mouvement national pour la libération de l'Azawad (CMA, Национальное движение за освобождение Азавада)	Территория (Азавад)	2012/2012	Низкая	↘
Мали	Правительство Мали vs Front de Libération du Macina (FLM, Фронт освобождения Масина)	Территория («Империя Масина»)	2015/2015	Низкая	н.п.
Нигер	Правительства Нигера, Чада vs Исламское государство (ИГ)	Территория (Исламское государство)	2015/2015	Низкая	н.п.
Нигерия (Нигерия, Нигер, Чад)	Правительства Нигерии, Чада, Нигера vs «Джамаату ахлиссунна лиддаавати вальджихад» («Боко Харам»)	Власть	2009/2009	Война	↘
Нигерия	Правительства Нигерии, Чада, Нигера vs Исламское государство (ИГ)	Территория (Исламское государство)	2015/2015	Война	н.п.
Сомали (Сомали, Кения)	Правительства Сомали, АМИСОМ[g] vs «Аль-Шабаб»	Власть	2008/2008	Война	↗
Судан	Правительство Судана vs Объединенные силы сопротивления Дарфура	Власть	2014/2014	Низкая	↘
	vs Аль-Джабхат аль- Таврияталь-Судан (РФС, Революционный фронт Судана)		2011/2011	Война	↗

Очаг[a]	**Стороны конфликта**[b]	**Предмет конфликта**[c]	**Год начала**[d]	**Интенсивность**	**Изменения с 2014 г.**[e]
Уганда	Правительства Уганды, ДРК vs Альянс демократических сил (АДС)	Власть	1996/1996	Низкая	↘
Чад	Правительство Чада vs Исламское государство (ИГ)	Территория (Исламское государство)	2015/2015	Низкая	н.п.
Эфиопия	Правительство Эфиопии vs Фронт национального освобождения Огадена (ФНОО)	Территория (Огаден)	1994/1994	Низкая	→
Эфиопия	Правительство Эфиопии vs Фронт освобождения Оромо (ФОО)	Территория (Оромия)	1974/1977	Низкая	н.п.
Южный Судан	Правительства Южного Судана, Уганды vs оппозиционное Народно- освободительное движение Судана/ Народно-освободительная армия Судана (НОДС/НОАС)	Власть	2013/2013	Низкая	↘
Америка					
Колумбия	Правительство Колумбии vs Ejército de Liberación Nacional (ELN, Национальная освободительная армия)	Власть	1965/1966	Низкая	н.п.
	vs Fuerzas armadas revolucionarias colombianas (FARC, Революционные вооруженные силы Колумбии)		1964/1964	Низкая	↘

Продолжение таблицы 6.3

Очаг[a]	**Стороны конфликта**[b]	**Предмет конфликта**[c]	**Год начала**[d]	**Интенсивность**	**Изменения с 2014 г.**[e]
США (Афганистан, Пакистан, Сирия)	Правительства США, Афганистана, Пакистана vs «Аль-Каида»	Власть	2001/2001	Низкая	↘
Азия					
Афганистан (Афганистан, Пакистан)	Правительства Афганистана, Пакистана, США vs «Талибан»	Власть	1995/1995	Война	↗
Афганистан	Правительства Афганистана, Пакистана, США vs Исламское государство	Территория (Исламское государство)	2015/2015	Низкая	н.п.
Индия	Правительство Индии vs Коммунистическая партия Индии (маоистская) (КПИ маоистская)	Власть	2005/2005	Низкая	↘
Индия (Индия, Мьянма)	Правительство Индии vs Объединенный фронт освобождения Западной Юго-Восточной Азии (ОФОЗЮА)	Территория (Западная Юго-Восточная Азия)	2015/2015	Низкая	н.п.
Индия	Правительство Индии vs повстанцы Кашмира	Территория (Кашмир)	1984/1990	Низкая	↘
Индия, Пакистан	Правительство Индии vs правительство Пакистана	Территория (Кашмир)	1948/1948	Низкая	↘
Мьянма	Правительство Мьянмы vs Организация независимости Качина	Территория (Шан)	1961/1961	Низкая	↗
Мьянма	Правительство Мьянмы vs Армия национального демократического альянса Мьянмы (АНДАМ)	Территория (Коканг)	2009/2009	Низкая	↗

Очаг[a]	**Стороны конфликта**[b]	**Предмет конфликта**[c]	**Год начала**[d]	**Интенсивность**	**Изменения с 2014 г.**[e]
Мьянма	Правительство Мьянмы vs Фронт освобождения государства Палаунг (ФОГП)	Территория (Палаунг)	1994/2013	Низкая	↗
Мьянма	Правительство Мьянмы vs Прогрессивная партия государства Шан (ППГШ)	Территория (Шан)	2006/2011	Низкая	н.п.
Пакистан	Правительства Пакистана, Афганистана vs «Терик-э-Талибан Пакистан» (ТТП, Движение талибов Пакистана)	Власть	2007/2007	Война	↘
Пакистан	Правительство Пакистана vs Армия освобождения Белуджистана (АОБ)	Территория (Белуджистан)	2004/2004	Низкая	↘
	vs Фронт освобождения Белуджистана (ФОБ)		1973/1974	Низкая	н.п.
	vs Республиканская армия Белуджистана (РАБ)		2007/2008	Низкая	↘
Таиланд	Правительство Таиланда vs повстанцы Паттани	Территория (Паттани)	1965/2003	Низкая	↘
Филиппины	Правительство Филиппин vs Коммунистическая партия Филиппин (КПФ)	Власть	1969/1969	Низкая	↘
Филиппины	Правительство Филиппин vs «Группа Абу Сайаф» (ГАС)	Территория (Минданао)	1993/1993	Низкая	↗
	vs Борцы за исламскую свободу Бангсаморо (БИСБ)		2012/2012	Низкая	↗

Окончание таблицы 6.3

Очаг[a]	Стороны конфликта[b]	Предмет конфликта[c]	Год начала[d]	Интенсивность	Изменения с 2014 г.[e]
	vs Фронт исламского освобождения Моро (ФИОМ)		1990/1990	Низкая	н.п.
Европа					
Азербайджан (Азербайджан, Армения)	Правительство Азербайджана vs Нагорно-карабахская Республика, правительство Армении	Территория (Нагорный Карабах)	1991/1991	Низкая	↗
Россия	Правительство России vs Силы Кавказского эмирата	Территория («Кавказский эмират»)	2007/2007	Низкая	↘
Россия	Правительство России vs Исламское государство	Территория (Исламское государство)	2015/2015	Низкая	н.п.
Украина	Правительство Украины vs Объединенные вооруженные силы Новороссии, правительство России	Территория («Новороссия»)	2014/2014	Война	↘
Ближний Восток					
Египет	Правительство Египта vs Исламское государство	Территория (Исламское государство)	2014/2015	Низкая	н.п.
Ирак (Ирак, Франция, Сирия)	Правительства Ирака, Австралии, Бахрейна, Бельгии, Канады, Дании, Франции, Йордании, Нидерландов, Саудовской Аравии, ОАЭ, Великобритании, США vs Исламское государство	Власть	2004/2004	Война	↘
Йемен	Правительство Йемена vs «Ансар Алла»	Власть	2014/2014	Низкая	↘
	vs «Аль-Каида на Аравийском полуострове» (АКАП)		2009/2009	Низкая	↘

Очаг[a]	Стороны конфликта[b]	Предмет конфликта[c]	Год начала[d]	Интенсивность	Изменения с 2014 г.[e]
	vs Силы Хади, коалиция, возглавляемая Саудовской Аравией[h]		2015/2015	Война	н.п.
Йемен	Правительство Йемена vs Исламское государство (ИГ)	Территория (Исламское государство)	2015/2015	Низкая	н.п.
Ливан	Правительство Ливана vs Исламское государство	Территория (Исламское государство)	2014/2014	Низкая	↘
Сирия	Правительства Сирии, Ирана, России vs сирийские повстанцы	Власть	2011/2011	Война	..
Сирия	Правительства Сирии, Ирана, России vs Исламское государство	Территория (Исламское государство)	2013/2013	Война	..
Сирия	Правительство Сирии vs Partiya Yekîtiya Demokrat (PYD, партия «Демократический союз»)	Территория (Власть/«Сирийский Курдистан»)	2012/2015	Низкая	н.п.
Турция (Турция, Ирак)	Правительство Турции vs Partiya Karkerên Kurdistan (PKK, Курдская рабочая партия)	Территория («Курдистан»)	1983/1984	Низкая	н.п.

МИНУСМА – Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали; АМИСОМ – Миссия военных наблюдателей Африканского союза в Сомали.

Примечание: конфликты в таблице перечислены в алфавитном порядке и сгруппированы в соответствии с местоположением по пяти географическим регионам: Африка, за исключением Египта; Америка, куда входят Северная, Центральная и Южная Америка и страны Карибского бассейна; Азия, включающая Океанию, Австралию и Новую Зеландию; Европа, в том числе Кавказ; Ближний Восток, включая Египет.

[a] «Очаг» означает государство, где контроль над правительственной властью оспаривается оппозиционной группировкой. В скобках перечислены все страны, на территории которых велись боевые действия в рамках конфликта. «Очаг» указывается единожды для всех конфликтов в границах одного «очага». В границах одного «очага» возможен лишь один конфликт за власть и один конфликт за определенную территорию.

[b] В качестве участников конфликта первыми приводятся правительство и его союзники, за ними – оппозиционные силы, которыми могут быть организованные группировки или государства. Организованная оппозиция – это любая неправительственная группа, которая публично заявила о своем названии и политических целях и использует военную силу для

достижения этих целей. В столбце перечислены только те партии и союзы, которые были активны в 2015 г. Запятая между двумя участвующими в конфликте сторонами указывает на союз между ними. В тех случаях, когда о несовместимости позиций, например, по общей границе, заявляют два правительства, они приводятся в алфавитном порядке.

[c] Приведенные обобщенные предметы конфликта – «власть», «территория» и «власть/территория» – относятся к несовместимым позициям сторон в отношении: (*a*) государственной власти, как-то тип политической системы или смена центрального правительства или его состава; (*b*) территории, как-то контроль над территорией (межгосударственный конфликт), отделение или автономия; (*c*) власти и территории, т.е. комплекса двух предыдущих предметов конфликта, где невозможно определить первичную несовместимость позиций. В границах одного очага могут вестись конфликты одновременно за несколько различных территорий, но лишь один конфликт за власть.

[d] Год начала – год возникновения диадных отношений в конфликте (т.е. начала боевых действий между правительством и повстанческой группировкой или другим правительством). Первый указанный год – это год, когда была зарегистрирована первая смерть в ходе боевых действий между участниками диады; второй – год, когда число погибших в ходе боевых действий впервые достигло 25 человек.

[e] Изменение с 2014 г. указывает на увеличение (стрелка вверх ↑), уменьшение (стрелка вниз ↓) или отсутствие изменений (горизонтальная стрелка →) числа погибших в результате боевых действий в 2015 г. по сравнению с 2014 г. Для диад, которые не имели активного статуса в 2014 г., в соответствующем столбце указано «н.п.». В случае с Сирией (. .) информация о погибших не может быть представлена по отдельным конфликтам, поскольку данные за 2014 г. доступны только в совокупности по стране.

[f] В 2015 г. МИНУСМА состояла из войск Австрии, Армении, Бангладеш, Бельгии, Бенина, Боснии и Герцеговины, Буркина-Фасо, Бурунди, Бутана, Великобритании, Гамбии, Ганы, Гвинеи, Гвинеи-Бисау, Германии, Дании, Демократической Республики Конго, Джибути, Египта, Индонезии, Иордании, Италии, Йемена, Камбоджи, Камеруна, Кении, Китая, Кот-д'Ивуара, Латвии, Либерии, Мавритании, Мадагаскара, Непала, Нигера, Нигерии, Нидерландов, Норвегии, Португалии, Руанды, Румынии, Сальвадора, Сенегала, США, Сьерра-Леоне, Того, Туниса, Турции, Финляндии, Франции, Чада, Чехии, Швейцарии, Швеции, Эстонии. Следует отметить, что Франция в дополнение к оказанию содействия войскам МИНУСМА также возглавила антитеррористическую операцию «Бархан».

[g] В 2015 г. АМИСОМ составляли войска из Бурунди, Ганы, Джибути, Кении, Нигерии, Сьерра-Леоне, Уганды, Эфиопии.

[h] Коалиция, возглавляемая Саудовской Аравией, включала вооруженные контингенты Бахрейна, Египта, Иордании, Катара, Кувейта, Марокко, Объединенных Арабских Эмиратов, Саудовской Аравии и Судана.

процент интернационализированных конфликтов за 2006–2015 гг. С точки зрения долгосрочной перспективы этот период наиболее уязвим к подобного рода конфликтам. Как уже отмечалось в предыдущих ежегодниках и других публикациях, данная тенденция вызывает беспокойство, ибо исследования показывают, что внешнее вмешательство обычно приводит к большему числу жертв и продолжительности конфликта[5]. Стоит указать на то, что в 2015 г. участниками 10 интернационализированных конфликтов выступали ИГ, «Аль-Каида» (в том числе «“Аль-Каида” в исламском Магрибе» – АКИМ) или «Талибан».

[5] См., например: *Themner, L.* and *Wallensteen, P.,* ‘Armed conflicts, 1946–2010’, *Journal of Peace Research,* vol. 48, no. 4 (July 2011), pp. 525–536; разд. III настоящей главы; и разд. I гл. 4 настоящего издания.

В 2015 году было зарегистрировано 11 войн, что на одну меньше, чем в предыдущий год, ставший рекордным за 2006–2015 гг. В абсолютных цифрах 2015 г. стал вторым по этому показателю за указанный период. В 2006–2013 гг. число войн колебалось от четырех до семи. Процентное отношение войн к общему числу конфликтов в 2015 г. было также необычайно высоким (22%), хотя и ниже, чем в 2014 г., когда 29% активных конфликтов были зарегистрированы в категории войны.

Две из зарегистрированных в 2014 г. войн уже не имели статуса активных в базе данных УПДК за 2015 г. (Израиль: Палестина и Украина: Донецк), а одна перешла в категорию мелкого вооруженного конфликта (Южный Судан). В 2015 г. один ранее зарегистрированный конфликт вырос до масштабов войны (Судан) и один новый конфликт изначально имел характер высокой интенсивности (Нигерия: ИГ).

Региональные тенденции

В 2015 году Африка стала регионом с наибольшим числом зарегистрированных конфликтов – 20. На втором месте Азия − 15 активных конфликтов, за ней следовали Ближний Восток – 9, Европа – 4, Америка – 2. Региональное распределение конфликтов в 2006–2015 гг. приведено в табл. 6.4. На рис. 6.1 представлено региональное распределение общего количества активных конфликтов за каждый год в указанный период.

За 10-тилетний период (с 2006 по 2015 г.) в Африке было зафиксировано 35 конфликтов – наибольшее число среди всех регионов мира[6]. Значительное увеличение числа конфликтов на африканском континенте произошло между 2006 г. (10 активных конфликтов) и 2015 г. (20 активных конфликтов), однако четкой тенденции не прослеживалось. Предыдущий пик в 16 конфликтов наблюдался в 2011 г., а в остальные годы их число колебалось между 10 и 13. Четко выраженной тенденцией в африканском регионе является преобладание конфликтов за контроль над государственной властью. Конфликты этого типа доминировали каждый год рассматриваемого периода (2015 год стал единственным исключением), иногда достигая 80% общего числа конфликтов в Африке.

---

[6] Государства, вовлеченные в 35 конфликтов, зарегистрированных в Африке в 2006–2015 гг.: Алжир; Ангола; Кабинда; Бурунди; Джибути–Эритрея: общая граница; ДРК; ДРК: «Королевство Конго»; ДРК: Катанга; Камерун; Камерун: Исламское государство; Кения: Северо-восточная провинция и побережье; Кот-д'Ивуар; Ливия; Ливия: Исламское государство; Мавритания; Мали; Мали: Азавад; Мали: «Империя Масина»; Мозамбик; Нигер; Нигер: Исламское государство; Нигерия; Нигерия: Исламское государство; Руанда; Сенегал: Казаманс; Сомали; Судан; Судан: Абьей; Уганда; Центрально-Африканская Республика; Чад; Чад: Исламское государство; Эфиопия: Огаден; Эфиопия: Оромия; Южный Судан; Южный Судан–Судан: общая граница. *Примечание:* если указано только название страны, то предметом конфликта является борьба за власть. Если предметом конфликта выступает территория, то название оспариваемой территории приведено через двоеточие после названия страны.

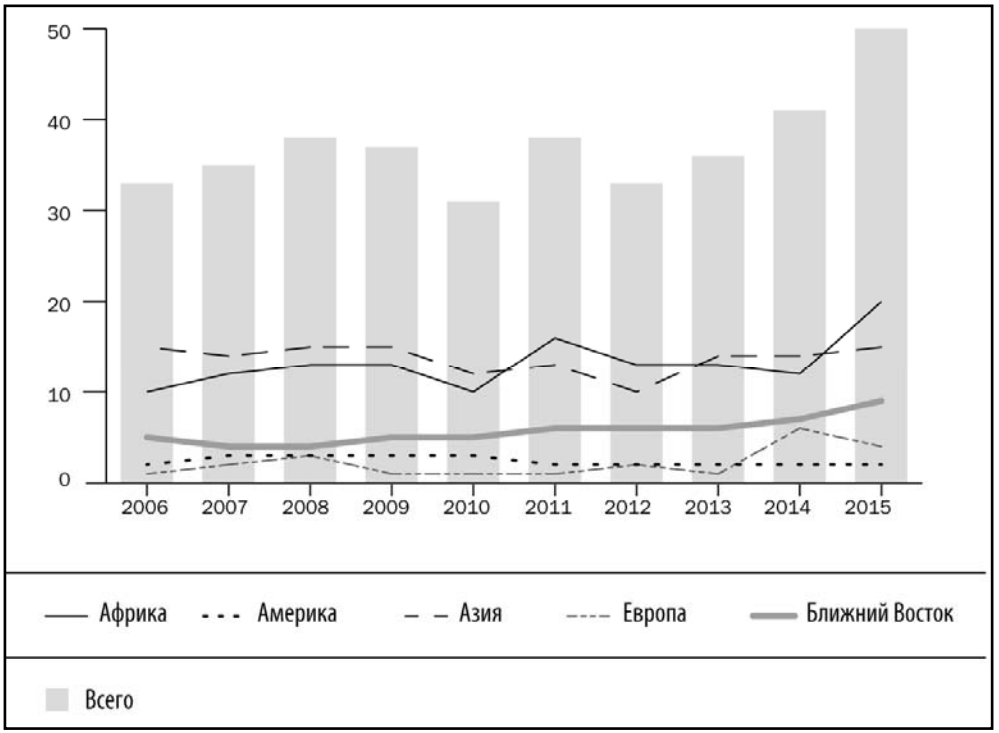


Рис. 6.1. Общее число и распределение вооруженных конфликтов по регионам, 2006–2015 гг.

В 2006–2015 годах Азия занимала 2-е место по общему числу конфликтов − 29[7]. В 2015 г. в регионе насчитывалось 15 активных конфликтов, что равняется числу конфликтов, зафиксированных в первый год указанного периода. Это одновременно является пиком за весь 10-летний период. В остальные годы это число колебалось между 10 и 15. Интересно, что, в противоположность Африке, абсолютное большинство азиатских конфликтов велись за контроль над территорией. Это справедливо как для всего периода (22 конфликта), так и для отдельных годов, когда доля территориальных конфликтов варьировалась между 58 и 73% от общего числа региональных конфликтов. Основным фактором стало увеличение числа территориальных конфликтов в Индии и Мьянме, на которые совместно пришлось 14 подобных конфликтов за рассматриваемый период.

Только три конфликта были зафиксированы в Северной и Южной Америке в 2006–2015 гг. – наименьшее число среди всех регионов. Два из них были

[7] Государства, вовлеченные в 29 конфликтов, зарегистрированных в Азии в 2006–2015 гг.: Афганистан; Афганистан: Исламское государство; Бангладеш; Индия; Индия: Ассам; Индия: Бодоленд; Индия: Гароленд; Индия: «Западная Юго-Восточная Азия»; Индия: Исламское государство; Индия: Кашмир; Индия: Манипур; Индия–Пакистан: Кашмир; Камбоджа–Таиланд: общая граница; Китай: Восточный Туркестан; Малайзия: Сабах; Мьянма: Карен; Мьянма: Качин; Мьянма: Коканг; Мьянма: Нагаленд; Мьянма: Пауланг; Мьянма: Шан; Непал; Пакистан; Пакистан: Белуджистан; Таджикистан; Таиланд: Патани; Филиппины; Филиппины: Минданао; Шри-Ланка: Илам.

Таблица 6.4. Число вооруженных конфликтов по регионам, типу и интенсивности, 2006–2015 гг.

Регион	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Африка										
Тип										
В	8	7	8	9	8	12	9	10	9	10
Т	2	5	5	4	2	4	4	3	3	10
В/Т	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Интенсивность										
Низкая	8	11	12	11	8	13	11	11	9	16
Война	2	1	1	2	2	3	2	2	3	4
Америка										
Тип										
В	2	3	3	3	3	2	2	2	2	2
Т	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
В/Т	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Интенсивность										
Низкая	2	3	3	3	3	2	2	2	2	2
Война	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Азия										
Тип										
В	5	4	4	4	5	5	4	4	4	4
Т	10	10	11	11	7	8	6	10	10	11
В/Т	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Интенсивность										
Низкая	13	12	12	12	10	11	8	12	12	13
Война	2	2	3	3	2	2	2	2	2	2
Европа										
Тип										
В	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Т	1	2	3	1	1	1	2	1	5	4
В/Т	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Интенсивность										
Низкая	1	2	3	1	1	1	2	1	4	3
Война	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Ближний Восток										
Тип										
В	2	2	2	3	3	4	3	3	4	3
Т	3	2	2	2	2	2	2	2	3	5
В/Т	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1
Интенсивность										
Низкая	4	3	2	3	4	5	4	4	2	5
Война	1	1	2	2	1	1	2	2	5	4
Всего по типу										
В	17	16	17	19	19	23	18	19	20	19
Т	16	19	21	18	12	15	14	16	21	30
В/Т	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1
Всего	**33**	**35**	**38**	**37**	**31**	**38**	**33**	**36**	**41**	**50**
Всего по интенсивности										
Низкая	28	31	32	30	26	32	27	30	29	39
Война	5	4	6	7	5	6	6	6	12	11
Всего	**33**	**35**	**38**	**37**	**31**	**38**	**33**	**36**	**41**	**50**

В – власть; Т – территория; В/Т – власть и территория.

активны как в начале указанного периода, так и в 2015 г. (США и Колумбия)[8] и сохраняли активный статус на протяжении всего периода. Конфликт между правительством Перу и повстанческой группировкой «Сияющий путь» (исп. Sendero Luminoso) был зарегистрирован в 2007–2010 гг., увеличив в этот период число активных конфликтов в регионе до трех.

В Европе в 2006–2015 гг. были активны девять конфликтов[9]. Только один из них был активен в 2006 г., а в течение последующих семи лет число европейских конфликтов варьировалось от одного до трех. Резкое увеличение произошло в 2014 г., когда этот показатель вырос с одного до шести в основном из-за событий на Украине. В 2015 г. он вновь сократился до четырех конфликтов.

На Ближнем Востоке в 2006–2015 гг. были активны 13 конфликтов[10]. Наблюдалось очевидное, хотя и неравномерное, увеличение ежегодного числа конфликтов в регионе − с пяти в 2006 г. до девяти в 2015 г. Конфликты на Ближнем Востоке составили значительную часть войн в 2014 и 2015 гг.: на этот регион в 2014 г. пришлось 42% всех войн в мире, а в 2015 г. − 36%.

Изменения в таблице конфликтов в 2015 г.

Новые конфликты с участием Исламского государства

Из 12 новых конфликтов, добавленных в таблицу в 2015 г., девять были связаны с расширением деятельности ИГ. В июле 2014 г. лидер группировки Абу Бакр аль-Багдади объявил о создании «халифата» на части территории Сирии и Ирака, потребовал от правоверных мусульман во всем мире лояльности и заявил, что ИГ будет продолжать захватывать новые районы, чтобы расширить свою территорию в мировом масштабе[11]. Это привело к развитию двух параллельных тенденций: были организованы четыре новых группировки, приверженные ИГ; две уже действующие исламистские группировки присягнули на верность аль-Багдади и были интегрированы в ИГ. В результате довольно географически ограниченное в 2014 г. явление – группировка участвовала в конфликтах с иракским, сирийским и ливанским правительствами – в 2015 г. вышло на новый уровень[12]. В указанном году уча-

---

[8] Конфликт между правительством США и «Аль-Каидой».

[9] Государства, вовлеченные в девять конфликтов, зарегистрированных в Европе в 2006–2015 гг.: Азербайджан: Нагорный Карабах; Грузия: Южная Осетия; Россия: «Кавказский эмират»; Россия: Чечня; Россия: Исламское государство; Украина; Украина: Донецк; Украина: Луганск; Украина: «Новороссия».

[10] Государства, вовлеченные в 13 конфликтов, зарегистрированных на Ближнем Востоке в 2006–2015 гг.: Египет; Египет: Исламское государство; Израиль: Палестина; Израиль: южный Ливан; Йемен; Йемен: Исламское государство; Ирак; Иран; Ливан: Исламское государство; Сирия; Сирия: Исламское государство; Сирия: власть/«Сирийский Курдистан»; Турция: «Курдистан».

[11] Abu Mohammad al-Adnani al-Shami, ‘This is the promise of Allah’, 19 June 2014. Информацию об ИГ также см.: разд. II гл. 2 настоящего издания.

[12] В соответствии с определением различных конфликтов УПДК предмет конфликта оспаривается путем применения силы. Поэтому, когда появляется новый актор и меняется

стие ИГ было зафиксировано в 12 вооруженных конфликтах, девять из которых были новыми[13].

Процесс образования первого типа группировок ИГ, которые не были активны до 2014 и 2015 гг., трудно объяснить. Многое из того, что определяет переподчинение группировок и переход боевиков между ними, остается неизвестным. Поэтому сроки и детали подобных событий часто отличаются неопределенностью. Тем не менее, как представляется, во всех четырех случаях новые группировки ИГ были созданы в результате сочетания сознательных усилий центральных органов ИГ, изменения приверженности влиятельных полевых командиров и вербовки боевиков из уже действующих группировок. Пример тому – появления ИГ в Афганистане. По-видимому, около 70 боевиков из Ирака и Сирии, составляющие ядро группировки в стране, прибыли в Афганистан в 2014 г. К ним присоединились местные полевые командиры, а в январе 2015 г. на верность аль-Багдади присягнули шесть бывших лидеров «Терик-э-Талибан Пакистан» (ТТП, Движение талибов Пакистана). В дальнейшем ИГ объявило о создании вилаята Хорасан – новой провинции Исламского государства в районе афгано-пакистанской границы[14].

Появление второго типа новых группировок ИГ – тех, что ранее функционировали как самостоятельные субъекты со своими собственными целями и структурой, − более понятно. Как «Боко Харам», участвующая в конфликтах за контроль над государственной властью в Нигерии и Камеруне, так и «Ансар Бейт аль-Макдис», которая ранее боролась за свержение светского правительства в Каире, превратились в отделения ИГ, после того как они присягнули на верность аль-Багдади и были приняты в группировку. Когда «Боко Харам» стала западноафриканским отделением ИГ, УПДК за-

---

характер несовместимости позиций сторон, регистрируется новый конфликт. Примером подобной ситуации в предыдущие годы является Чечня. УПДК зарегистрировала внутригосударственный конфликт вокруг Чечни между правительством Российской Федерации и Чеченской Республикой Ичкерия (ЧРИ) в период между 1994 и 2007 г. В середине 2000-х годов конфликт распространился на большую часть Северного Кавказа, а радикальные исламисты приобрели значительное влияние. Такое развитие событий привело к тому, что лидер республики Доку Умаров официально упразднил ЧРИ, учредив «Кавказский эмират». Вследствие этого конфликт в отношении чеченской территории уступил место новому конфликту за территорию, предметом которого стал «Кавказский эмират», включавший Дагестан, Чечню, Ингушетию, Осетию, Карачаево-Черкесию и Кабардино-Балкарию.

[13] В девять новых конфликтов с участием Исламского государства были вовлечены правительства Афганистана, Ливии, России, Йемена, Камеруна, Чада, Египта, Нигера и Нигерии. В первых четырех государствах отделения ИГ составили новообразованные группировки; в последних пяти в вилаяты ИГ были трансформированы уже активно действующие группировки.

[14] *Roul, A.,* ‘Wilayat Khurasan: Islamic State consolidates position in AfPak region’, *Terrorism Monitor,* vol. 13, no. 7 (Apr. 2015); Abu Mohammad al-Adnani al-Shami, Address by the spokesman for the Islamic State, ‘Say “die in your rage!”’, 26 Jan. 2015; *Craig, T.* and *Khan, H.,* ‘Pakistani Taliban leaders pledge allegiance to Islamic State’, *Washington Post,* 14 Oct. 2014; и United Nations, Security Council, ‘Sixth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2160 (2014) concerning the Taliban and other associated individuals and entities constituting a threat to the peace, stability and security of Afghanistan’, S/2015/648, 26 Aug. 2015.

регистрировала завершение ее конфликтов с нигерийским и камерунским правительствами за государственную власть. Одновременно возникли четыре новых территориальных конфликта, в котором ИГ вело борьбу против четырех соседних государств за включение их в так называемый халифат. То же относится и к «Ансар Бейт аль-Макдис», которая изменила свои цели на присоединение Синая к будущему халифату.

Прочие новые конфликты

В 2015 году в табл. 6.3 были добавлены еще три конфликта: Индия: «Западная Юго-Восточная Азия»; Кения: Северо-восточная провинция и побережье; Мали: «Империя Масина». Начиная с 1980-х годов северо-восточные районы Индии были ареной многочисленных территориальных конфликтов с участием различных повстанческих группировок. В последние годы сепаратисты терпят значительные неудачи, отчасти обусловленные растущей раздробленностью в рядах повстанцев. В результате многие из отколовшихся группировок отказались от боевых действий и подписали соглашение о прекращении огня с правительством Индии. Стремясь к большей консолидации, лидеры четырех повстанческих группировок, участвующих в четырех различных конфликтах, в апреле 2015 г. подписали совместную декларацию о создании Объединенного фронта освобождения Западной Юго-Восточной Азии (ОФОЗЮА)[15]. Таким образом возник новый территориальный конфликт, поскольку претензии Фронта на «Западную Юго-Восточную Азию» инкорпорировали территориальные претензии конфликтов составляющих его группировок. Вслед за образованием ОФОЗЮА последовали одни из самых тяжелых за последние пять лет столкновений между правительственными войсками и повстанцами. 4 июня 2015 г. в результате спланированной и тщательно скоординированной атаки Фронта попавший в засаду конвой индийских солдат потерял 18 человек убитыми. Эта операция спровоцировала жесткий ответ правительства – индийская армия напала на лагеря ОФОЗЮА в Мьянме, что привело к гибели 100 повстанцев[16].

В 2015 году начался новый конфликт в Кении. В ответ на ее военное вмешательство в дела соседней Сомали, сомалийская исламистская группировка «Аль-Шабаб» постепенно расширяла масштаб своих операций на территории Кении, первоначально представляя их как возмездие. Однако в марте 2015 г. «Аль-Шабаб» публично заявила, что стремится «освободить мусульманские земли Северо-восточной провинции и побережья от кенийской оккупации», тем самым инициировав новый территориальный кон-

---

[15] Четыре объединившиеся группировки – Национального социалистического совета Нагаленда-фракция Капланга (НССН-К), Независимая фракция Объединенного фронта освобождения Ассама (ОФОА-Н), Организация освобождения Каматапура (ООК) и фракция Сонгбиджит Национального демократического фронта Бодоленда (НДФБ-С). *Times of Assam,* ‘ULFA [I], NDFB, NSCN & KLO unite as UNLFW’, 4 May 2015.

[16] *Kalita, P.*, ‘UNLFW: the new name for terror in NE’, *Times of India,* 5 June 2015; и South Asian Terrorism Portal, ‘Manipur Timeline, 2015’ [n.d.] <http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/manipur/timeline/year_2015.htm>.

фликт с Найроби[17]. Этот шаг может быть отчасти интерпретирован как способ получения поддержки и вербовки проживающих на северо-востоке и вдоль побережья страны кенийских мусульман, многие из которых имеют давние претензии к национальному правительству. Боевые действия в ходе конфликта в основном заключались в нападениях бойцов «Аль-Шабаб» на военные объекты или конвои и сопровождались массовыми убийствами гражданских лиц. В свою очередь кенийские вооруженные силы проводили операции по вытеснению группировки из отдельных районов страны.

Из трех конфликтов, зафиксированных в 2015 г. в Мали, один был новым. Front de Libération du Macina (FLM, Фронт освобождения Масина) впервые заявил о себе в январе, совершив ряд нападений в области Мопти в центральной части страны. Идеология группировки, возглавляемой радикальным исламистским проповедником Амаду Куфе, опирается на нарратив о возрождении управляемой народностью фулани Империи Масина – теократического халифата XIX в., который существовал на территории современной Мали[18].

Возобновленные конфликты

В 2015 году возобновились шесть конфликтов, которые до этого в базе данных УПДК имели статус неактивных в течение года или более: Бурунди; Камерун; Эфиопия: Оромия; Мьянма: Шан; Сирия: власть/«Сирийский Курдистан»; и Турции: «Курдистан».

Конфликт за контроль над государственной властью в Бурунди в последний раз имел статус активного в 2008 г. В результате многих лет политического насилия, нераскрытых убийств и столкновений между силами безопасности и боевиками в 2015 г. оформились две группировки. На фоне бурных протестов, последовавших за объявлением Пьером Нкурунзизой намерения баллотироваться на третий президентский срок (хотя национальная конституция страны предусматривает максимум два срока) 13 мая 2015 г., когда Нкурунзиза находился за пределами страны, группа военнослужащих попыталась устроить государственный переворот. Влиятельный генерал-майор Годфруа Нийомбаре объявил об отстранении президента от власти. В столице прошли ожесточенные бои: обе стороны стремились захватить аэропорт и государственную радиовещательную и телевизионную компанию. К 15 мая переворот был подавлен и верные Нкурунзизе силы восстановили полный контроль над страной. Однако боевые действия возобновились в июле, накануне неоднозначных выборов. В декабре новая группировка Les Forces Republicaines du Burundi (Forebu, Республиканские силы Бурунди) объявила, что будет стремиться «силой сместить Нкурунзизу для восстановления согласия и демократии в Аруше»[19]. Forebu взяла на себя

[17] Harakat Al-Mujahideen Press Office, Statement on Garissa University College Attack, 4 Apr. 2015, приведено в: *Bryden, M.,* ‘The Decline and Fall of Al-Shabaab? Think Again’, Sahan (Apr. 2015).

[18] Информацию о конфликте в Мали см. гл. 5 настоящего издания.

[19] ‘Burundi rebels announce force to oust president’, Agence France-Presse, 23 Dec. 2015.

ответственность за декабрьские атаки на три военных объекта, в результате которых погибли около 87 человек.

В 1984 году попытка государственного переворота в Камеруне привела к гибели почти 70 человек. Других конфликтов за власть в стране не было зарегистрировано вплоть до 2015 г., когда началась очередная фаза противостояния с участием новой группировки[20]. В январе «Боко Харам» выпустила видео, в котором потребовала, чтобы Камерун отменил действующую конституцию и принял ислам. До этого правительство страны уже на протяжении года вело борьбу с группировкой, но в контексте конфликта с соседней Нигерией. В течение следующих двух месяцев произошло несколько сражений в северной части страны, в которых камерунское правительство получило поддержку со стороны Вооруженных сил Чада.

Конфликт между правительством Эфиопии и сепаратистской повстанческой группировкой Оромо – Фронт освобождения Оромо (ФОО) – поддерживается на уровне низкой интенсивности почти без перерыва с 1977 г. После года ограниченных боевых действий в 2015 г. конфликт вновь приобрел статус активного.

В Мьянме широкий мирный процесс с участием большого числа вооруженных группировок продолжается с 2011 г. В 2014 г. заключение двусторонних соглашений о прекращении огня между правительством и повстанческими группировками Шана привело к тому, что число жертв боевых действий не достигло порога в 25 погибших. Однако боевые действия возобновились в 2015 г. после того, как одна из повстанческих группировок Шана – Партия прогресса государства Шан (ППГШ) или Армия государства Шан (Север), отказалась подписать общенациональное соглашение о прекращении огня от 15 октября[21].

Повторяя ситуацию предыдущего года, Сирия стала наиболее пострадавшей от конфликтов страной в 2015 г.[22] Помимо конфликта за контроль над государственной властью, который привел к наибольшему числу жертв, и территориальному конфликту с ИГ, в 2015 г. был зарегистрирован третий конфликт – между национальным правительством и курдской повстанческой группировкой Partiya Yekîtiya Demokrat (PYD, партия «Демократический союз»)[23]. Предметом конфликта, ранее активного в 2012 и 2013 гг., выступали власть и территория, так как PYD обнародовала несколько заявлений с требованием как системных изменений в масштабе всей страны с целью установления демократического правительства, так и автономии «Сирийского Курдистана» на севере Сирии. В 2014 г. боевые действия между двумя сторонами практически не велись, так как обе были сосредоточены на борьбе с ИГ, в которой они выступали тактическими союзниками. Однако в

---

[20] В границах одного очага могут проходить конфликты одновременно за несколько различных территорий, но лишь один конфликт за власть. Поэтому все группировки, ведущие борьбу за власть, перечислены в рамках одного конфликта.

[21] *Fisher, J.,* ‘Shan villagers feel force of Burmese army anger’, BBC News, 29 Jan. 2016; и Nang Seng Nom, ‘Two girls dead after landmine blast in Shan state village’, The Irrawaddy, 17 Nov. 2015.

[22] Информацию о конфликте в Сирии см. разд. II гл. 4 настоящего издания.

[23] Информацию о роли курдов в сирийском конфликте см. в разд. IV гл. 2 настоящего издания.

январе 2015 г. в городе Эль-Хасака, расположенного на северо-востоке страны, начались крупные столкновения, нарушившие продолжительное перемирие между PYD и правительственными силами. Более 50 человек погибли в результате боевых действий, которые, как полагают, были вызваны разногласиями по поводу местоположения контрольно-пропускного пункта[24].

Начавшийся в 1983 г. конфликт между правительством Турции и Partiya Karkeren Kurdistan (PKK, Курдская рабочая партия) в 2014 г. находился в состоянии временного затишья после заключения соглашения о прекращении огня в марте 2013 г. Тем не менее напряженность нарастала из-за целого ряда факторов: в первую очередь из-за зашедшего в тупик мирного процесса, внутриполитических событий в результате электорального успеха прокурдской партии HDP (Народно-демократической партии) и распространенного среди курдов мнения, что Турция прилагает недостаточно усилий для предотвращения нападений ИГ на курдских гражданских лиц в Сирии и Турции. Режим прекращения огня был нарушен в июле 2015 г. – сразу, как после взрыва, осуществленного террористом-смертником, в Суруче погибли 33 человека, – спровоцировав атаки со стороны PKK и ответное наступление турецких сил. Конфликт быстро вырос до уровня интенсивности 1990-х годов[25].

Неактивные конфликты

В 2015 году из табл. 6.3 исчезли девять конфликтов: Демократическая Республика Конго (ДРК); ДРК: Катанга; Египет; Индия: Бодоленд; Индия: Гароленд; Израиль: Палестина; Украина; Украина: Донецк и Украина: Луганск.

В 2015 году произошла деэскалация конфликта за контроль над государственной властью в ДРК, и по числу жертв он не достиг порога для включения в таблицу. В ноябре 2013 г. правительство разгромило представлявшее наиболее серьезную угрозу «Движение 23 марта» и перенесло внимание на более мелкие повстанческие группы. На протяжении 2014 г. основной целью Киншасы был Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain (APCLS, Альянс патриотов за свободное и независимое Конго), который был основан в 2008 г. и выступал то на стороне правительства, то против него. Параллельно Киншаса вела борьбу с другой небольшой группировкой – Parti pour l'action et la reconstruction du Congo-Forces armées alléluia (PARC-FAAL, Партия действий и реконструкции Конго-Вооруженные силы Аллилуйя). Обе группировки были ослаблены в ходе столкновений с правительством, и указанные конфликты не достигли порога для включения в таблицу в 2015 г.

Территориальный конфликт за территорию Катанга в ДРК также пережил в 2015 г. деэскалацию. В 2014 г. правительственные силы захватили штаб-квартиру противников – сепаратистской группировки «Ката Катанга», заставив ее отступить на юг в направлении Лубумбаши и национальных парков Кунде-

[24] *Lund, A.,* 'What's behind the Kurdish-Arab clashes in East Syria?', Syria in Crisis, Carnegie Endowment for International Peace, 23 Jan. 2015.

[25] Информацию о политике курдов в Турции см. разд. IV гл. 2 настоящего издания.

лунгу и Упемба. В 2015 г. было зарегистрировано несколько столкновений, но группировка была рассеяна, и уровень насилия оставался низким.

После событий «арабской весны» в 2011 г. целый ряд различных джихадистских группировок укрепили свои позиции на Синайском полуострове. В 2014 г. происходили частые столкновения между силами безопасности и «Ансар Бейт аль-Макдис», в результате чего конфликт был внесен в качестве активного в базу данных УПДК. В ноябре группировка присягнула на верность ИГ и аль-Багдади и сменила свою цель с борьбы за государственную власть на борьбу за присоединение Синайского полуострова к халифату. После того как ее присяга была принята, «Ансар Бейт аль-Макдис» прекратила свое существование и стала частью ИГ в качестве «Вилаята Синай».

Конфликт за территорию Бодоленда на северо-востоке Индии в 2015 г. был неактивен. Фракция Сонгбиджит Национального демократического фронта Бодоленда (НДФБ-С) была одной из четырех организаций − учредителей ОФОЗЮА (см. выше). Фронт имел отличные от НДФБ-С цели и притязал на бóльшую территорию, тем самым положив конец конфликту за Бодоленд.

Территориальный конфликт за Гароленд между правительством Индии и Национальной армией освобождения Гаро (НАОГ) в 2015 г. также был неактивным. С момента образования группировки в 2010 г. столкновения между правительственными силами и НАОГ носили постоянный, но низкоинтенсивный характер – в 2015 г., как и за ряд предыдущих лет, ежегодное число жертв конфликта не достигло порога в 25 человек.

В 2014 году конфликт в Израиле за палестинские территории достиг своего наивысшего уровня интенсивности с начала 1980-х годов. После двух месяцев почти ежедневных атак в августе 2014 г. было заключено соглашение о прекращении огня, которое соблюдалось на протяжении всего 2015 г. Хотя насилие продолжалось, число жертв конфликта не достигло порога включения в таблицу.

Конфликт за контроль над государственной властью на Украине, в котором против украинского правительства выступило высокоорганизованное прозападное протестное движение – Майдан, развился в течение первых двух месяцев 2014 г. Правительственным силам безопасности противостояло вооруженное крыло протестного движения. 22 февраля, в ситуации сильного внешнего давления и нежелания вооруженных сил усугублять кризис, бóльшая часть правительства перешла на сторону протестующих, что привело к отстранению от власти президента Виктора Януковича и его последующему отъезду в Россию. После победы протестного движения было сформировано новое правительство, и боевые действия были прекращены[26].

Таким образом, победа Майдана в конце февраля 2014 г. положила конец конфликту за власть, но привела к возникновению трех территориальных конфликтов, после того как на востоке страны сформировался ряд пророссийских, антимайдановских движений. Одно из них − Донецкая Народная Республика (ДНР), в апреле 2014 г. провозгласившая суверенитет над Донецкой областью и объявившая о ее независимости. В последующие пять

---

[26] См.: *Энтони И., Перло-Фримен С., Веземан, С. Т.* Конфликт на Украине и его последствия/ Ежегодник СИПРИ 2015. СС. 56–100.

месяцев ожесточенные бои в регионе обострились до уровня войны. Второй территориальный конфликт возник за контроль над Луганской областью, чью независимость в апреле 2014 г. провозгласила Луганская Народная Республика (ЛНР). В течение нескольких месяцев конфликта обе стороны вели крупномасштабные военные наступательные операции. В сентябре 2014 г. ДНР и ЛНР создали единое воинское формирование («Объединенные вооруженные силы Новороссии») и выдвинули новые, гораздо более масштабные территориальные претензии. Конфликты за Донецк и Луганск были прекращены, но конфликт за Новороссию продолжился в 2015 г.[27]

Выводы

В 2012–2015 годах наблюдалось большое увеличение числа вооруженных конфликтов: с 33 в 2012 г. до 50 в 2015 г. Этот показатель в 2015 г. стал самым высоким после периода, последовавшего за окончанием холодной войны, что отражает две основные тенденции: во-первых, уровень насилия в некоторых регионах мира, особенно на Ближнем Востоке, значительно вырос, а конфликты в Ираке и Сирии существенно опережают другие по числу жертв боевых действий. Во-вторых, ИГ расширило свою сферу деятельности и объявило о создании новых провинций халифата с центром в Ракке (Сирия). Вооруженные группировки, которые присягнули на верность Абу Бакру аль-Багдади, стремятся силой установить контроль в 12 странах Африки, Азии, Европы и Ближнего Востока.

Эскалация конфликтов во многих регионах мира, бесспорно, имела крайне деструктивные последствия, включая значительное негативное влияние на другие регионы и наибольшее число когда-либо зарегистрированных вынужденных переселенцев[28]. Правительства и общественность справедливо обеспокоены сообщениями СМИ о случаях применения чрезмерной жестокости. Тем не менее все еще справедливо утверждение о том, что уровень связанного с вооруженным конфликтом насилия остается намного ниже, чем в период так называемой второй холодной войны в 1980-х годах, когда чрезвычайно разрушительные войны бушевали в Афганистане, Иране–Ираке, Мозамбике и Ливане. В предыдущие десятилетия велись еще более масштабные конфликты, прежде всего войны с большим числом жертв во Вьетнаме и Корее. Кроме того, во времена холодной войны имели место многочисленные акты геноцида, что свидетельствует о гораздо большей жестокости того периода по сравнению с современным этапом[29]. Важно иметь в виду, что международное сообщество наработало весьма ограниченный, но, тем не менее, реальный потенциал решения проблем вооруженных конфликтов в виде посредничества, миротворчества, сотрудничества в целях развития с учетом специфики конфликтной ситуации и других форм содействия делу мира и взаимодействия. И этот потенциал не следует ума-

---

[27] Информацию о конфликте на Украине см. разд. III гл. 4 настоящего издания.

[28] UNHCR, *Mid-Year Trends 2015* (UNHCR: 2015).

[29] См.: *Melander, E.,* ‘Organized violence in the world 2015: an assessment by the Uppsala Conflict Data Program’, UCDP Paper no. 9 [n.d.].

лять или игнорировать – сегодня, как никогда, важно продолжать использовать достигнутые успехи для консолидации усилий в ответ на увеличение масштаба вооруженных конфликтов.

В базе данных УПДК нашло отражение такое важное политическое явление, как расширение вооруженной борьбы ИГ за захват новых территорий. Для стран и групп населения, оказавшихся в центре этой борьбы, ИГ представляет собой серьезный вызов суверенитету и территориальной целостности государства, а также безопасности и свободе многих миллионов людей. Транснациональное измерение этого своеобразного кластера конфликтов, а также возможность его дальнейшего расширения, превращает ИГ в ключевую проблему безопасности, затрагивающую несколько континентов. Тем не менее нельзя во всех случаях утверждать, что уровень насилия растет параллельно с увеличением числа территориальных претензий ИГ. Как указывалось выше, в Нигерии новый территориальный конфликт с участием ИГ пришел на смену вооруженному конфликту, уже зарегистрированному в базе данных УПДК. Предмет конфликта изменился, но организация, ведущая борьбу, оставалась более или менее неизменной. В случае России «Кавказский эмират», участвовавший в конфликте с правительственными силами, был ослаблен в военном отношении, поэтому часть его бойцов присягнула на верность ИГ, создав новое отделение террористической группировки, что привело к появлению нового предмета территориального конфликта. Итак, в то время как в России в 2015 г. начался новый опасный конфликт, в результате взаимосвязанных событий интенсивность предыдущего вооруженного конфликта, по-видимому, значительно снизилась. Аналогичным образом был «перезапущен» конфликт за власть в Камеруне: когда «Боко Харам» объявила войну правительству страны, Вооруженные силы Камеруна уже вели борьбу против группировки в рамках конфликта за контроль над государственной властью в Нигерии. Итак, заявление «Боко Харам» стало важным политическим шагом, но не обязательно повлекло за собой изменение в характере боевых действий. Подобные обоснования и выводы могут быть сделаны в отношении большинства конфликтов с участием ИГ, впервые зарегистрированных в 2015 г.

Присоединение к ИГ многочисленных вооруженных группировок и заявления о создании новых «провинций халифата» сами по себе вызывают серьезное беспокойство, однако слишком рано говорить о том, что они приведут к существенному расширению масштабов насилия. Изменения в характеристиках конфликтов и их политических последствиях не обязательно относится к реальным боевым действиям. Одним из важных факторов являются вооруженные столкновения, отмеченные в Афганистане, Ливии, Сирии и Йемене, между лояльными ИГ и прочими исламистскими группировками. С одной стороны, эти боевые действия могут заменить собой борьбу против правительственных сил таким образом, что общий масштаб боевых действий останется относительно неизменным. С другой стороны, вооруженная борьба между группировками может привести к эскалации насилия. Развитие указанных тенденций требует пристального внимания.

III. ОБРАЩЕНИЕ ВСПЯТЬ МИРНОГО ПРОЦЕССА? РОЛЬ ИНОСТРАННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ВООРУЖЕННЫЙ КОНФЛИКТ: ПРИМЕР ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Эрик МЕЛАНДЕР и Исак СВЕНССОН[1]

Введение

Указывают ли тенденции в сфере вооруженных конфликтов последних лет на обращение вспять мирного процесса? Хотя интенсивная война на Ближнем Востоке представляет собой значительную эскалацию ситуации, имевшей место лишь несколько лет назад, число погибших в ходе боевых действий по-прежнему существенно ниже показателей в пиковые годы холодной войны и, безусловно, намного ниже числа погибших за две мировые войны XX в. В то же время нынешнее развитие событий вызывает большую тревогу. В данном разделе рассматриваются условия, при которых наблюдаемое разрастание вооруженных конфликтов может привести к тому, что мирный процесс начнет движение в обратном направлении, а общее число погибших в ходе боевых действий вновь приблизится к наиболее высоким показателям холодной войны. Авторы раздела стремятся объяснить сокращение боевых действий с момента окончания Второй мировой войны, а также выявить факторы, которые могут обратить вспять мирный процесс.

Широко распространено мнение, что снижение числа погибших в ходе боевых действий в последние десятилетия во многом является результатом трансформации модели войны в Восточной Азии. На этот регион пришлось подавляющее большинство смертей в ходе боевых действий со времен Второй мировой войны: в основном в периоды гражданской войны в Китае в 1927–1950 гг., Корейской войны 1950–1953 гг. и войн в Индокитае в 1946–1989 гг. Тем не менее в Восточной Азии с 1979 г. наблюдалось особенно резкое свертывание военных действий, что позволило наиболее воинственному региону в мире превратиться в один из самых спокойных[2]. Это превращение было в значительной степени обусловлено тенденцией к сокращению иностранного участия в вооруженных конфликтах в регионе. Приведет ли сегодняшняя глобальная эскалация масштабов вооруженных конфликтов к развороту мирного процесса, зависит от степени вмешательства внешних акторов в ход нынешних вооруженных конфликтов[3].

---

[1] Исследовательский проект, на основании которого подготовлен настоящий раздел, был осуществлен в рамках программы «Мир в Восточной Азии» Департамента исследований проблем мира и конфликтов Уппсальского университета при поддержке Riksbankens Jubileumsfond.

[2] *Tonnesson, S.,* ‘What is it that best explains the East Asian peace since 1979? A call for a research agenda’, *Asian Perspective* vol. 33, no. 1 (Jan.–Mar. 2009), pp. 111–136; и *Тоннессон С., Меландер Э., Бьанегод Э., Свенссон И., Шафтенаар С.* Хрупкий мир в Восточной и Юго-Восточной Азии / Ежегодник СИПРИ 2013. СС. 32–44.

[3] Дискуссию о внешней поддержке в гражданских войнах, включая анализ конкретных примеров продолжающихся конфликтов в Сирии и на Украине, см. также: гл. 4 настоящего издания.

Наибольший риск, связанный с иностранным участием, заключается в том, что региональные или даже глобальные годударства-лидеры будут усиливать поддержку противоборствующих сторон в сложных вооруженных конфликтах, таких как в Сирии и Ираке. Сравнительно менее интенсивный конфликт на Украине и продолжающаяся напряженность из-за морских разногласий в Восточной Азии также вызывают тревогу в основном из-за риска иностранного вмешательства и потенциально катастрофических последствий.

В настоящем разделе представлена региональная перспектива. Существенное сокращение военных действий помимо Восточной Азии наблюдалось и в других регионах, в первую очередь в Латинской Америке, в то время как в прочих регионах (Северная Америка и Европа) на протяжении всего периода после 1945 г. происходило сравнительно мало войн. Тем не менее масштаб изменений в Восточной Азии указывает на то, что понимание механизма ее трансформации из наиболее неспокойного региона в зону расширения и интенсификации мирного процесса может внести существенный вклад в объяснение общего сокращения военных действий на глобальном уровне[4].

Указанное разительное преобразование часто называют феноменом восточноазиатского мира. До 1979 г. Восточная Азия была одним из самых опасных регионов мира с чрезвычайно интенсивными международными конфликтами, а также с внутригосударственными конфликтами, в которых различные страны участвовали на стороне либо повстанцев, либо правительства. После 1979 г. в регионе произошло резкое сокращение числа смертей в ходе боевых действий, так как страны Восточной Азии испытали значительное снижение количества войн и интенсивности вооруженных конфликтов. Это особенно примечательно, так как именно в конфликтах в Восточной и Юго-Восточной Азии начиная с 1945 г. зарегистрировано большинство смертей в ходе боевых действий[5]. Многие исследования посвящены региональной политике и конфликтам в странах Восточной Азии и между ними, однако мало внимания уделяется мирному процессу в регионе с 1979 г.[6]

Проведенные исследования определили, что внешнее вмешательство играет важную роль в снижении числа погибших в ходе боевых действий. Расширение области соответствующих исследований включает анализ превращения Восточной Азии из региона, где велись одни из наиболее интенсивных в мире вооруженных конфликтов, в зону относительного мира. Феномен этой поразительной трансформации, рассматриваемой с точки зрения численности погибших в ходе боевых действий, требует осмысления[7].

---

[4] *Human Security Report Project,* Human Security Report, 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War *(Oxford University Press: New York, 2011).*

[5] *Lacina, B., Gleditsch, N. P.* and *Russett, B.*, ‘The declining risk of death in battle’, *International Studies Quarterly,* vol. 50, no. 3 (2006), pp. 673–680, p. 279.

[6] *Kivimaki, T.,* ‘The long peace of ASEAN’, *Journal of Peace Research,* vol. 38, no. 1 (Jan. 2001), pp. 5–25; *Goldsmith, B. E.,* ‘A liberal peace in Asia?’ *Journal of Peace Research* vol. 44, no. 1 (Jan. 2007), pp. 5–27; *Ross, R.,* ‘The US-China peace: great power politics, spheres of influence, and the peace of East Asia’, *Journal of East Asian Studies,* vol. 3, no.3 (Dec. 2003), pp. 351–375; и Tonnesson (сноска 2).

[7] Tonnesson (сноска 2), pp. 111–136.

Т. Кивимаки предполагает, что восточноазиатский мир имеет более широкое основание, нежели простая тенденция на снижение интенсивности конфликтов в виде сокращения числа смертей в ходе боевых действий[8]. Анализ конфликтов, а не количества жертв, позволяет И. Свенссону утверждать, что восточноазиатский мир является результатом модификации подходов к урегулированию конфликтов, а не путей их разрешения[9]. Прочие объяснения указанного феномена включают: неформальные механизмы; собственные правила, идентичность и общие интересы в рамках регионального сотрудничества Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН); изменение стратегии оппозиционных движений от боевых действий к использованию мирных способов протеста; подъем Китая в качестве региональной державы, обеспечивший относительную стабильность; повышение экономической взаимозависимости стран региона[10]. С. Тоннессон, опираясь на элитоцентричный и ориентированный на опыт подход, полагает, что трансформация политических приоритетов государственных лидеров является наиболее важным, с точки зрения исторической перспективы, объяснением[11]. Эта трансформация стала следствием травматических последствий конфликтов, которые заставили национальных лидеров перейти от политики, основанной на принуждении, территориальном ирредентизме, националистических или коммунистических идеологиях, к политике, ориентированной на экономический рост.

Настоящий раздел основан на детальной информации Уппсальской программы по данным о конфликтах (УПДК). Помимо предоставления военных контингентов поддержка сторон в конфликте может принимать множество различных форм, а оказывать ее могут негосударственные субъекты. В настоящем разделе используется метод широкой концептуализации такой поддержки для определения роли прямого иностранного вмешательства и внешней помощи в снижении интенсивности конфликта. Уникальные данные УПДК демонстрируют, как трансформация моделей такой помощи во многом объясняет сокращение военных действий в Восточной Азии и в значительной степени соответствующую глобальную тенденцию.

В настоящем разделе представлены три уровня иностранного вмешательства, которые имели решающее воздействие на динамику конфликтов в

---

[8] *Kivimaki, T.*, ‘East Asian relative peace: does it exist? What is it?’ *Pacific Review,* vol. 23, no. 4 (Sep. 2010), pp. 503–526.

[9] *Svensson, I.,* ‘East Asian peacemaking: exploring the patterns of conflict management and conflict settlement in East Asia’, *Asian Perspective,* vol. 2 (2011), pp. 163–185.

[10] *Weissmann, M.,* The East Asian Peace: Conflict Prevention and Informal Peacebuilding (Palgrave Macmillan: London, 2012); *Kivimaki, T.,* ‘Sovereignty, hegemony, and peace in Western Europe and in East Asia’, *International Relations of the Asia-Pacific,* vol. 12, no. 3 (2012), pp. 419–447; *Svensson, I.,* ‘East Asian peacemaking: exploring the patterns of conflict management and conflict settlement in East Asia’, *Asian Perspective,* vol. 2 (2011), pp. 163–185; Ross, R. (2003). ‘The US-China peace: great power politics, spheres of influence, and the peace of East Asia’, *Journal of East Asian Studies,* vol. 3, pp. 351–375; *Ross, R. S.,* ‘The geography of the peace: East Asia in the twenty-first century’, *International Security,* vol. 23, no. 4 (1999), pp. 81–118; и *Goldsmith, B. E.,* ‘A liberal peace in Asia?’, *Journal of Peace Research,* vol. 44, no. 1 (Jan. 2007), pp. 5–27.

[11] Tonnesson (сноска 2).

Восточной Азии. Наиболее заметной формой иностранной интервенции было вмешательство великих держав, которое приводило к конфликтам наибольшей интенсивности. На агрегированном уровне около или после 1979 г. не наблюдалось тенденции к уменьшению великими державами внешней поддержки сторон восточноазиатских конфликтов. Более того, такая поддержка *увеличилась*, что было обусловлено динамикой продолжающегося внешнего вмешательства в гражданскую войну в Камбодже в 1967–1975 и 1978–1998 гг. Соперничество великих держав в контексте холодной войны обусловило основные изменения в численности погибших в ходе боевых действий в регионе. Таким образом, большая часть поддержки, оказываемой другим странам, была связана с логикой холодной войны, т. е. конфликта между Советским Союзом, Китаем и США в рамках глобальной военной кампании за сферы влияния и идеологической борьбы между социализмом и либеральным капитализмом. Если вынести этот фактор за рамки анализа, динамика прочей внешней поддержки была практически неизменной в течение долгого времени. На протяжении всего периода подобная поддержка со стороны негосударственных субъектов в рассматриваемом регионе во многом оставалась незначительной.

Хотя предыдущие исследования установили зависимость между внешним вмешательством и интенсивностью конфликта, причинно-следственная связь этой зависимости неоднозначна. Б. Ласина предполагает, что конфликты, стороны которых получают помощь из-за рубежа, с большей долей вероятности будут отличаться повышенной интенсивностью, измеряемой числом жертв боевых действий[12]. Вместе с тем И. Эльбадави и Н. Самбанис предлагают противоположную интерпретацию указанной причинно-следственной связи: конфликты высокой интенсивности наиболее часто привлекают внешних акторов, которые выбирают для участия высокоинтенсивные вооруженные конфликты[13]. Альтернативный подход П.М. Ригана свидетельствует о том, что высокая интенсивность конфликта уменьшает вероятность успешного вмешательства извне и тем самым может способствовать уменьшению вероятности участия в нем внешних субъектов[14].

Тесная связь между иностранным вмешательством и интенсивностью конфликта имеет в Восточной Азии особое значение. Как отмечает Т. Кивимаки, тенденции внешнего участия претерпели существенный сдвиг: «В период после окончания Второй мировой войны и до 1979 г. восточноазиатские государства были вовлечены в 35 конфликтных диад, в которых они предоставляли военные контингенты в помощь противнику (внутреннему или внешнему) другого восточноазиатского государства. Однако с 1979 г. это явление прекратилось, и не было зарегистрировано ни одной конфликтующей диады, в которой восточноазиатское государство оказывало бы военную поддержку противнику другого восточноазиатского государст-

---

[12] *Lacina, B.,* ‘Explaining the severity of civil wars’, *Journal of Conflict Resolution,* vol. 50, no. 2 (Apr. 2006), pp. 276–289.

[13] *Elbadawi, I.,* ‘External interventions and the duration of civil wars’, *World Bank Policy Research Working Paper* 2433/2000.

[14] *Regan, P. M.,* ‘Choosing to intervene: outside interventions in internal conflicts’, *Journal of Politics,* vol. 60, no., 3 (1998), pp. 754–779, p. 771.

ва»[15]. Таким образом, после 1979 г. прекратилось военное вмешательство в региональные конфликты на стороне повстанцев[16]. В Докладе о безопасности человека анализируется феномен восточноазиатского мира и отмечается, что «резкое снижение числа погибших в конфликтах в регионе с середины 1970-х годов было вызвано прекращением интервенций (прямых и косвенных) великих держав в региональные конфликты»[17].

Картирование эмпирического ландшафта иностранного вмешательства в конфликты в Восточной Азии

Представленное ниже картирование использует информацию из последней базы данных УПДК по иностранной поддержке[18]. Вооруженный конфликт определяется как ведение борьбы между вооруженными силами двух сторон (по крайней мере одна из которых является правительством какого-либо государства) за установление контроля над правительством и/или территорией, в ходе которой в боевых действиях в течение календарного года гибнет как минимум 25 человек. База данных по внешней поддержке организована по принципу «актор-год». В строках указаны стороны вооруженного конфликта, которые получают поддержку от одного внешнего актора. Эта поддержка может носить характер как боевой помощи посредством снабжения войсками, которые принимают участие в боевых действиях, так и небоевой помощи[19]. Последняя определяется как «поддержка, оказываемая основному участнику, с целью помощи в продолжающемся конфликте». Она может принимать различные формы: например, финансовой помощи, поставок вооружения, материально-технического обеспечения и военной поддержки (за исключением войск), а также предоставления убежища, военной подготовки, военной разведки и экономической поддержки[20].

Тенденции иностранного вмешательства в конфликты в Восточной Азии

Рисунок 6.2 иллюстрирует общие тенденции предоставления внешней поддержки в конфликтах в восточноазиатском регионе[21]. В нем не отражены

---

[15] *Kivimaki, T.*, ‘East Asian relative peace and the ASEAN Way’, *International Relations of Asia Pacific,* vol. 11, no. 1 (2011), p. 69.

[16] Kivimaki (сноска 15).

[17] Human Security Report Project (сноска 4), p. 60.

[18] *Pettersson, T.,* ‘Pillars of strength: external support to warring parties’, eds T. Pettersson and *L. Themner,* States in Armed Conflict 2010, Research Report no. 94 (Universitetstryckeriet: Uppsala, 2011).

[19] Следует отметить, что военные советники и технические специалисты не подпадают под определение внешней поддержки, оказываемой войсками.

[20] Pettersson (сноска 18).

[21] Регион Восточной Азии включает: Бруней, Восточный Тимор, Вьетнам, Индонезию, Камбоджу, Китай с Гонконгом и Тайванем, Лаос, Малайзию, Монголию, Мьянму (Бирму), Северную Корею, Сингапур, Таиланд, Филиппины, Южную Корею, Японию, а также Восточную Сибирь.

различные виды поддержки и не идентифицированы иностранные акторы. На приведенном агрегированном уровне наблюдается рост внешней помощи после 1979 г. и заметные изменения в 1990-е годы, о которых говорится ниже.

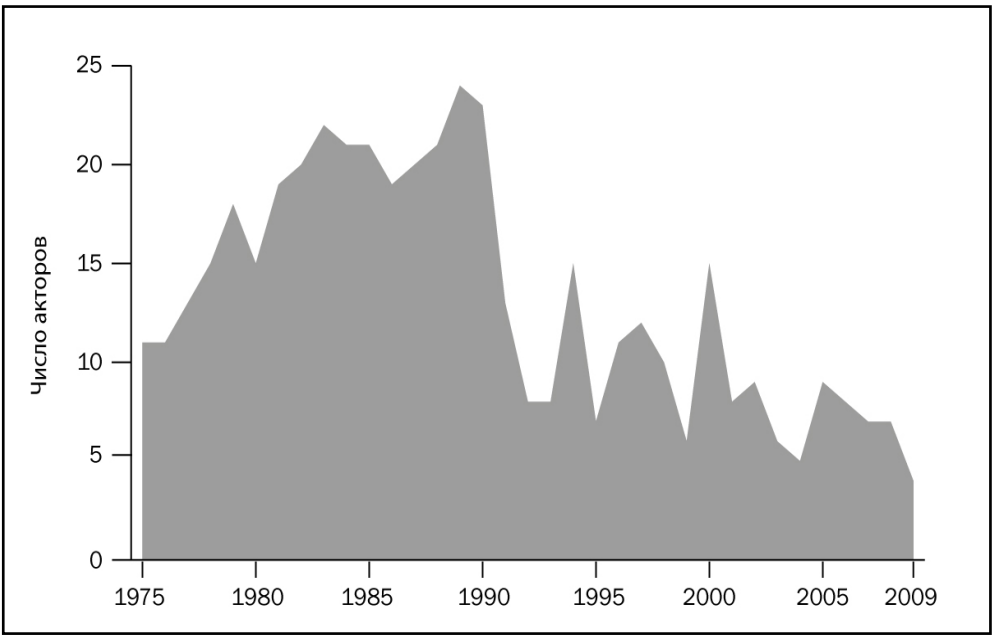


Рис. 6.2. Число иностранных акторов, предоставивших поддержку сторонам конфликтов в Восточной Азии, 1975–2009 гг.

Источники: база данных УПДК по внешней поддержке версия 1.0; и *Pettersson, T.,* 'Pillars of strength: external support to warring parties', eds. *T. Pettersson* and *L. Themner,* States in Armed Conflict 2010, Research Report 94 (Universitetstryckeriet: Uppsala, 2011).

Основные виды иностранной поддержки в Восточной Азии включают боевую подготовку, финансирование, поставки оружия и материально-техническую помощь, непосредственное участие иностранных войск в региональных конфликтах – редкое явление. Роль Вьетнама в войне в Камбодже является единственным с 1975 г. примером иностранного вмешательства с использованием собственных вооруженных сил на стороне одного из участников внутригосударственного вооруженного конфликта в Восточной Азии.

Что касается внешней поддержки, то с 1975 по 1979 г. иностранная помощь повстанческим силам в регионе концентрировалась на гражданской войне в Камбодже и соперничестве великих держав – Китая и Советского Союза, а также регионального союзника последнего – Вьетнама. После нескольких лет тесного военно-политического сотрудничества между США и Камбоджей на заключительной стадии второй войны в Индокитае (1955–1975 гг.) в начале 1975 г. Вашингтон поддержал слабеющее камбоджийское правительство Лон Нола поставками оружия и материально-техническим

снабжением. В начале 1975 г. северовьетнамские войска первоначально выступили на стороне красных кхмеров против правительства Лон Нола. Однако сразу после захвата Пномпеня вспыхнуло соперничество между режимом красных кхмеров и Вьетнамом, вылившееся в военное противостояние вдоль спорной границы между двумя странами. В 1978 г. на территории Вьетнама был сформирован Единый фронт национального спасения Кампучии (ЕФНСК) для борьбы с камбоджийским правительством и вскоре Вооруженные силы Вьетнама вторглись в Камбоджу под предлогом поддержки ЕФНСК. В 1978 г. вьетнамские войска сражались с ЕФНСК против камбоджийского правительства, а новое провьетнамское правительство в Камбодже получило поддержку со стороны Советского Союза в виде обучения и финансирования. После свержения Вьетнамом режима красных кхмеров основным сторонником последнего стал Китай. При поддержке Пекина красные кхмеры вели партизанскую войну против правительства, установленного вьетнамскими оккупационными силами. В 1978 и 1979 гг. Китай поддерживал красных кхмеров поставками оружия, материально-техническим обеспечением и деньгами. Гражданскую войну в Камбодже существенно обострило размежевание великих держав и региональных государств по противоположным сторонам, а также количество и виды оказываемой иностранной помощи.

Модель внешней поддержки, сформировавшаяся в конце 1970-х годов, сохранялась в течение следующего десятилетия. Вьетнамские войска вели боевые действия на стороне провьетнамского режима в Камбодже до 1989 г. На протяжении этого периода гражданской войны покровитель Вьетнама – Советский Союз оказывал камбоджийскому правительству помощь в подготовке войск, поставлял вооружения, предоставлял материально-техническую и финансовую поддержку. Китай, Малайзия, Сингапур, Таиланд и США поддерживали различные повстанческие группировки, действующие в Камбодже, поставками оружия, предоставлением доступа на свою территорию, материально-технической помощью и деньгами. Таким образом, в 1980–1991 гг. гражданская война в Камбодже полностью доминировала среди конфликтов, в которых иностранные государства поддерживали повстанцев. В то же время США продолжали оказывать помощь правительствам Индонезии, Филиппин и Таиланда, а СССР в 1989 г. поставлял оружие, обучал военнослужащих и снабжал деньгами правительство Лаоса, против которого выступало лаосское движение сопротивления. Китай поддерживал правительство Мьянмы поставками оружия, материально-техническим снабжением и подготовкой войск в борьбе против повстанческих группировок в 1989–1991 гг. Следует отметить, что в течение этого периода гражданская война в Камбодже была единственным внутригосударственным вооруженным конфликтом в Восточной Азии, в котором два государства оказывали существенную поддержку противоборствующим сторонам. Наиболее похожим примером выступала ливийская и иранская финансовая помощь Национальному фронту освобождения Моро (НФОМ) и американская поддержка правительства Филиппин, но уровень внешнего участия в этом конфликте был довольно ограниченным.

В указанный период в Восточной Азии наблюдались и другие случаи внешней поддержки повстанцев-коммунистов. Китай поддерживал оппозиционную Коммунистическую партию Бирмы (КПБ) посредством подготов-

ки войск и финансовой помощи в течение всего периода 1975–1979 гг. Пекин также оказывал поддержку Коммунистической партии Таиланда (КПТ) в виде поставок оружия и доступа на территорию в 1975–1978 гг. Вьетнам и Лаос выступили на стороне КПТ в 1975–1979 гг., поставляя ей оружие, организуя материально-техническое снабжение и боевую подготовку. Таким образом, во внутреннем конфликте за власть в Таиланде соперничающие Китай и Вьетнам поддерживали одну и ту же сторону – повстанцев-коммунистов, выступающих против правительства. В то же время США оказывали помощь своим союзникам в регионе – правительствам Таиланда, Индонезии и Филиппин – оружием, материально-техническим обеспечением, подготовкой кадров и финансами в их борьбе с внутренними противниками.

Вне контекста холодной войны и соперничества великих держав Ливия и Иран оказывали финансовую поддержку повстанцам ФНОМ на Филиппинах в 1975–1988 гг. Индия спонсировала две повстанческие группировки в Мьянме в 1989 г.: Организацию независимости Качина (ОНК) и Каренский национальный союз (КНС). США продолжали поддерживать союзнические правительства в борьбе с повстанческими движениями в Индонезии, на Филиппинах и в Таиланде. Китай по-прежнему оказывал помощь правительству Мьянмы, которое несколько лет спустя получило поддержку со стороны Индии и Пакистана, что демонстрирует ориентированность Мьянмы одновременно на Восточную и Южную Азию. При этом следует отметить низкий уровень прямого иностранного вмешательства в конфликты в Восточной Азии за исключением гражданской войны в Камбодже.

После подписания Парижских соглашений 1991 г., которые ознаменовали официальное окончание гражданской войны в Камбодже, внешние акторы почти полностью прекратили поддержку повстанческих группировок во внутригосударственных вооруженных конфликтах в регионе. В период 1992–2009 гг. было зафиксировано лишь три случая, когда иностранное правительство оказало поддержку повстанцев в Восточной Азии: (*a)* в 1994 г. Таиланд поставил вооружения красным кхмерам, которые продолжали борьбу против правительства Камбоджи; (*b)* в 1994 г. Ливия и Пакистан обеспечили подготовку сил «Группы Абу Сайаф» (ГАС), противостоявшей правительству Филиппин в Минданао; (*c)* в 2000 г. Таиланд допустил на свою территорию Армию государства Шан-Южное командование, которая выступала против правительства Мьянмы. Согласно данным УПДК, ни одна повстанческая группировка в Восточной Азии не получила никакой поддержки со стороны иностранного правительства за девятилетний период с 2001 по 2009 г. Следует также отметить, что из всех стран Восточной Азии только Таиланд оказывал поддержку повстанцам после заключения Парижских соглашений и только в течение двух лет – в 1994 и 2000 гг. (как указано выше). Почти полное отсутствие внешней поддержки повстанческих группировок, очевидно, является важным фактором, обусловливающим очень низкий общий уровень погибших в результате боевых действий в тех вооруженных конфликтах, которые до сих пор ведутся в Восточной Азии.

Последствия иностранного вмешательства в конфликты в Восточной Азии

Что касается последствий внешней поддержки в вооруженных конфликтах в Восточной Азии, то важнейшее среди них – ее влияние на численность жертв боевых действий. Изменение характера этого влияния в значительной степени зависело от логики холодной войны. С окончанием последней поддержка со стороны государственных акторов практически полностью прекратилась, однако помощь негосударственных акторов, оказываемая правительствам и повстанческим группировкам в Восточной Азии, продолжает играть определенную роль.

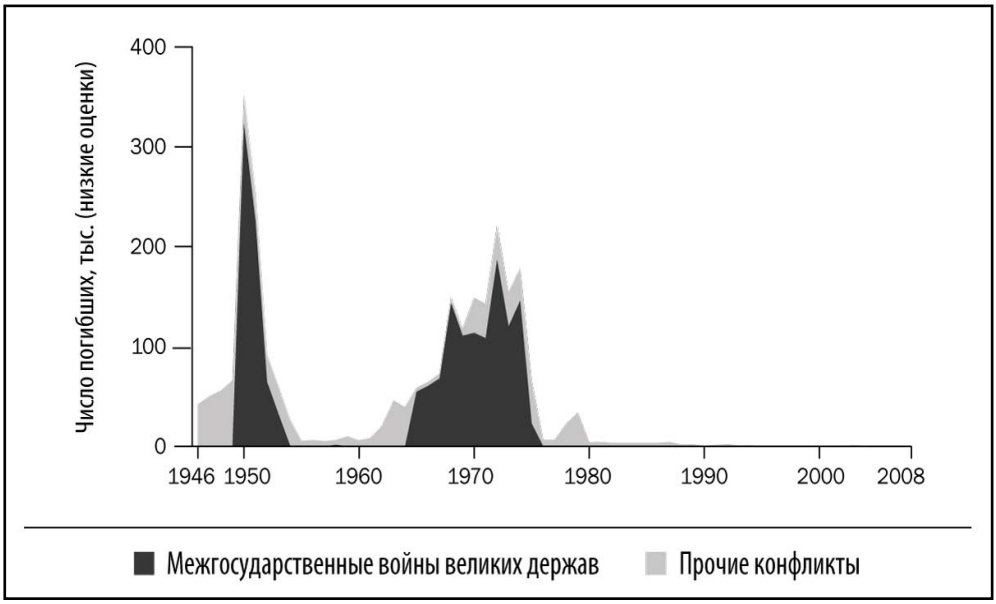


Рис. 6.3. Число погибших в ходе боевых действий в межгосударственных войнах великих держав и других конфликтах в Восточной Азии, 1946–2008 гг.

Источники: база данных ПРИО (PRIO) по погибшим в ходе боевых действий, 1946–2008 гг., версия 3.0; и *Lacina, B.* and *Gleditsch, N. P.,* ‘Monitoring trends in global combat: a new dataset of battle deaths’, European Journal of Population, vol. 21, no. 2/3 (June 2005), pp. 145–166.

На рисунке 6.3 показано общее число жертв боевых действий (в соответствии с низкими оценками) в Восточной Азии за 1945–2008 гг. для всех типов конфликтов. Темным цветом обозначена область, отображающая долю погибших в ходе боевых действий в межгосударственных конфликтах с вовлечением великих держав, оказывающих поддержку противоборствующим сторонам. Такие конфликты могут иметь характер войны, в которой: (*a)* великие державы участвуют в противостоянии с обеих сторон, как в войне в Корее и китайско-советском пограничном конфликте 1969 г.; или (*b)* великие державы поддерживают одну сторону, а противная сторона по-

лучает боевую помощь со стороны не имеющего статуса великой державы государства, как в войне во Вьетнаме, когда США и прочие поддерживали Южный Вьетнам против Северного Вьетнама и Северной Кореи. На рисунке видно, что подавляющее большинство смертей в ходе боевых действий пришлось на конфликты с вовлечением великих держав, оказывающих поддержку противоборствующим сторонам.

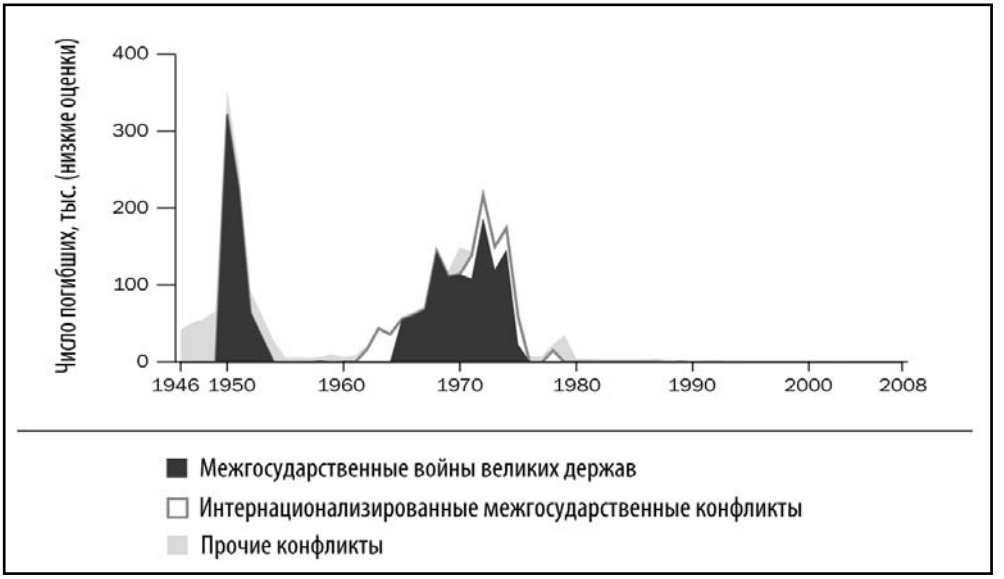


Рис. 6.4. Число погибших в ходе боевых действий в межгосударственных войнах великих держав, интернационализированных межгосударственных конфликтах и прочих конфликтах в Восточной Азии, 1946– 2008 гг.

Источники: база данных ПРИО (PRIO) по погибшим в ходе боевых действий, 1946–2008 гг. версия 3.0; и Lacina, B. and Gleditsch, N. P., 'Monitoring trends in global combat: a new dataset of battle deaths', European Journal of Population, vol. 21, no. 2/3 (June 2005), pp. 145– 166.

На рисунке 6.4 число всех жертв боевых действий в ходе интернационализированных внутригосударственных вооруженных конфликтов, т. е. внутренних конфликтов с участием иностранных войск в качестве второстепенных противоборствующих сторон, показано белым цветом. К этому типу конфликта можно отнести значительную часть остальных изменений в числе погибших в ходе боевых действий в регионе. Таким образом, межгосударственные войны с вовлечением великих держав, оказывающих поддержку противоборствующим сторонам, и интернационализированные внутригосударственные вооруженные конфликты являются причиной подавляющего большинства жертв боевых действий в Восточной Азии. Кроме того, почти все жертвы такого типа были зарегистрированы в этих двух категориях региональных конфликтов. Для проверки существенных различий между средним числом жертв боевых действий для более узких подкатегорий конфликта были использованы t-тесты, подтвердившие ключевые выводы. Таким обра-

зом, тип внешней поддержки, который ассоциируется с наибольшим числом жертв боевых действий, это участие иностранных войск в качестве второстепенного противоборствующего актора на стороне одного из основных участников конфликта. Следовательно, изменение интенсивности вооруженного конфликта, как представляется, обусловлено уровнем внешнего участия. Например, среднее ежегодное число смертей в ходе боевых действий в те годы, когда сторонам конфликтов в Восточной Азии оказывается внешняя поддержка в виде поставок оружия, превышает 4400, а в годы отсутствия такой поддержки – менее 2000. Как отмечено выше, в 1975–2009 гг. бóльшая часть иностранной помощи в Восточной Азии направлялась участникам гражданской войны в Камбодже. Одновременно эта война стала также самым смертоносным из всех вооруженных конфликтов в регионе в указанный период[22].

Серая зона представляет собой колониальные конфликты и неинтернационализированные внутригосударственные вооруженные конфликты. На последние пришлась лишь небольшая доля всех жертв боевых действий.

Хотя неинтернационализированные внутригосударственные вооруженные конфликты повлекли относительно небольшое число смертей в ходе боевых действий, остается вопрос о том, как внешняя поддержка в формах, отличных от боевой помощи, влияет на летальность этих конфликтов. На рис. 6.5 показано число погибших в ходе боевых действий в неинтернационализированных внутригосударственных вооруженных конфликтах в Восточной Азии в 1975–2008 гг. Светлая область обозначает общее число жертв боевых действий. Темная область отображает число погибших в ходе боевых действий в неинтернационализированных внутригосударственных вооруженных конфликтах, стороны которых получали внешнюю поддержку в виде оружия, финансовых средств, материально-технического обеспечения или доступа к территории. На рисунке видно, что в 1975–2008 гг. конфликты указанного типа с внешней поддержкой стали причиной почти всех жертв боевых действий. Таким образом, войны с активным вмешательством великих держав и интернационализированные внутригосударственные вооруженные конфликты представляют собой наибольшую опасность. Рис. 6.5 демонстрирует, что в менее опасных конфликтах внешняя поддержка связана с гораздо более высоким уровнем летальности (статистическая значимость определялась с помощью t-теста).

Как объяснить тенденции вмешательства великих держав, интернационализации внутригосударственных вооруженных конфликтов и внешней поддержки неинтернационализированных внутригосударственных вооруженных конфликтов? Существуют убедительные свидетельства того, что бóльшая часть иностранной поддержки такого рода определялась логикой холодной войны и ее последствий. Резкий подъем, а затем снижение численности жертв боевых действий, которое представляет собой феномен восточноазиатского мира, тесно связаны с конфликтами холодной войны и соперничеством великих держав. Ниже анализируется степень корреляции моделей

[22] В отдельные годы число погибших в ходе боевых действий в гражданской войне в Камбодже было сопоставимо с последним годом войны во Вьетнаме и войны между Китаем и Вьетнамом.

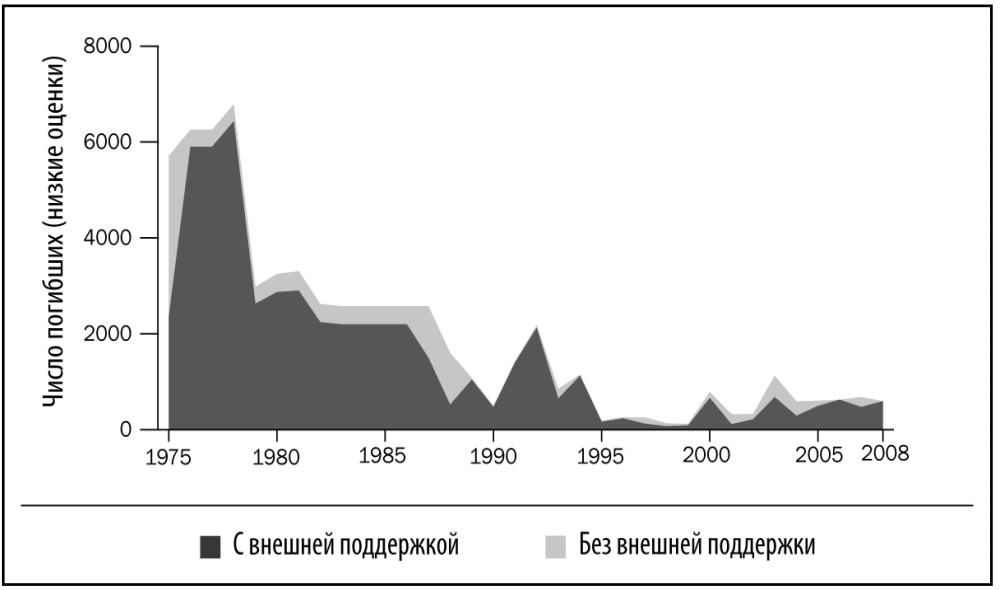


Рис. 6.5. Число погибших в ходе боевых действий в неинтернационализированных внутригосударственных конфликтах с внешней поддержкой и без таковой в Восточной Азии, 1975–2008 гг.

Источники: база данных ПРИО (PRIO) по погибшим в ходе боевых действий, 1946–2008 гг., версия 3.0; и *Lacina, B.* and *Gleditsch, N. P.,* 'Monitoring trends in global combat: a new dataset of battle deaths', European Journal of Population, vol. 21, no. 2/3 (June 2005), pp. 145–166.

внешней поддержки в Восточной Азии с динамикой холодной войны. Для этой цели следующие конфликты 1975–2009 гг. рассматриваются в контексте логики холодной войны: конфликт за контроль над государственной властью в Камбодже (1975–1998 гг.); между Камбоджей и Вьетнамом (1975–1977 гг.); между Китаем и Вьетнамом (1978–1988 гг.); между Коммунистической партией Таиланда и правительством Таиланда (1975–1982 гг.); между лаосским движением сопротивления и правительством Лаоса (1989–1990 гг.).

На рисунке 6.6 показан объем иностранной поддержки, оказываемой участникам вооруженных конфликтов в Восточной Азии в 1975–2009 гг., за исключением конфликтов, ведущихся в рамках холодной войны. Ось ординат указывает на число внешних субъектов, поддерживающих стороны активных конфликтов в Восточной Азии. Совершенно очевидно, что в отсутствие фактора холодной войны иностранное вмешательство в регионе не следовало выраженной тенденции.

На рисунке 6.7 иностранная поддержка в конфликтах, связанных с динамикой холодной войны, показана темной областью, а внешняя помощь, предоставляемая восточноазиатскими государствами участникам региональных конфликтов вне этой динамики, − светлой областью. Ось ординат по-прежнему указывает на число внешних субъектов, поддерживающих стороны активных конфликтов в Восточной Азии. Рисунок демонстрирует доми-

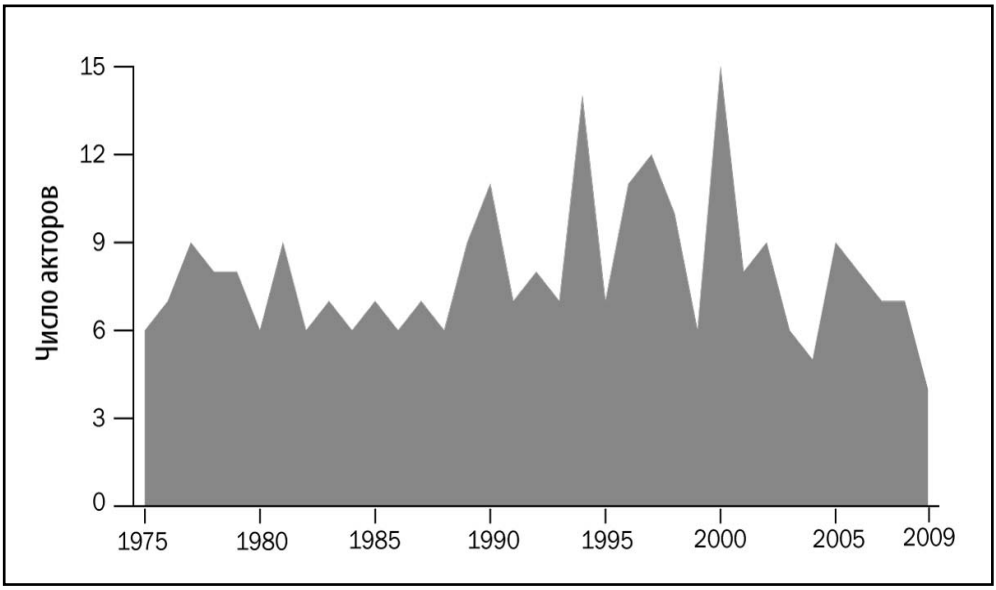


Рис. 6.6. Число акторов, оказывавших внешнюю поддержку сторонам конфликтов в Восточной Азии, за исключением конфликтов в рамках холодной войны, 1975–2009 гг.

Источники: база данных УПДК по внешней поддержке, версия 1.0; и Pettersson, T., 'Pillars of strength: external support to warring parties', eds. T. Pettersson and L. Themner, States in Armed Conflict 2010, Research Report 94 (Universitetstryckeriet: Uppsala, 2011).

нирование фактора холодной войны среди рассматриваемых конфликтов. Сокращение объема иностранной поддержки в Восточной Азии напрямую связано с окончанием холодной войны и, в частности, заключением Парижских мирных соглашений, завершивших гражданскую войну в Камбодже.

Поддержка со стороны негосударственных субъектов – обычно в качестве таковых выступали повстанческие группировки – носила в Восточной Азии довольно ограниченный характер и ее реципиентами всегда становились оппозиционные силы. На протяжении рассматриваемого периода этот вид внешней негосударственной поддержки был зарегистрирован в двух странах: в Мьянме и на Филиппинах. В Мьянме КПБ оказывала помощь ОНК в 1977–1979 и 1985 гг. в форме проведения совместных боевых операций или предоставления доступа к военной и разведывательной инфраструктуре. В конфликте за территорию Минданао на Филиппинах Фронт исламского освобождения Моро (ФИОМ) в 1990 г. принимал финансирование от «Аль-Каиды», а Национальный фронт освобождения Моро (НФОМ) в 1975–1988 гг. получал помощь от малазийского штата Сабах в виде материально-технического обеспечения и военной техники. НФОМ в свою очередь оказывал поддержку Коммунистической партии Филиппин (КПФ) в 1977, 1981 и 1983 гг., заключавшуюся в проведении совместных боевых операций или предоставлении доступа к военной и разведывательной инфраструктуре.

Рис. 6.7. Число акторов, предоставлявших внешнюю поддержку в ходе холодной войны, и восточноазиатские государства, поддерживавшие повстанцев вне рамок холодной войны в Восточной Азии, 1975–2009 гг.

Источники: база данных УПДК по внешней поддержке, версия 1.0; и Pettersson, T., 'Pillars of strength: external support to warring parties', eds. T. Pettersson and L. Themner, States in Armed Conflict 2010, Research Report 94 (Universitetstryckeriet: Uppsala, 2011).

Хотя в последние годы иностранные государства почти перестали поддерживать повстанческие движения в Восточной Азии, некоторые группировки получают внешнюю поддержку от других повстанческих организаций и прочих негосударственных субъектов. Этот тип внешней поддержки наблюдается почти исключительно в контексте конфликта за Минданао на Филиппинах в виде поддержки ФИОМ и ГАС, которые после 1993 г. принимают помощь со стороны радикальных исламистских группировок «Аль-Каида» и «Джемаа Исламия» в форме финансирования и подготовки боевиков, а также предоставления доступа к военной и разведывательной инфраструктуре или участия в совместных операциях. В 2008 г. ФИОМ также сотрудничала с КПФ, оказывая и получая поддержку в виде поставок оружия, материально-технического обеспечения и подготовки боевиков. Помимо внешней поддержки исламистских повстанцев на Филиппинах единственным примером иностранной помощи со стороны негосударственного актора повстанческой организации в Восточной Азии в рассматриваемый период стала передача Демократической каренской буддийской армией разведывательной информации КНС в Мьянме в 2005 г.[23]

[23] Все примеры внешней поддержки взяты из базы данных УПДК по внешней поддержке.

Выводы

Тип иностранного участия является основным фактором, определяющим интенсивность конфликта. Уровень численности жертв боевых действий обусловлен тремя типами иностранного участия. Во-первых, межгосударственные войны с вовлечением великих держав, оказывающих поддержку противоборствующим сторонам, являются наиболее летальным типом вооруженного конфликта. После того как великие державы прекратили вмешательство в восточноазиатские конфликты, насилие в регионе значительно сократилось. Во-вторых, интернационализированные внутригосударственные вооруженные конфликты в Восточной Азии после 1975 г. были тем типом интенсивных боевых действий, на который приходится подавляющее большинство жертв боевых действий. В этом отношении особенно выделяется камбоджийский конфликт: когда он завершился переговорным процессом, число погибших в ходе боевых действий в регионе резко пошло на спад. В-третьих, среди неинтернационализированных внутригосударственных вооруженных конфликтов наиболее летальными становятся те, где присутствует внешняя поддержка.

Анализ региональных конфликтов важен для понимания рисков обращения мирного процесса вспять на глобальном уровне. Региональная динамика в Восточной Азии, характеризовавшаяся применением насилия на меж- и внутригосударственном уровне, трансформировалась в модель относительно более мирных взаимодействий. Нельзя утверждать, что эта трансформация была вызвана исключительно изменением парадигмы внешнего вмешательства. Такие факторы, как гарантии безопасности, экономическое развитие и структурные преобразования регионального и глобального миропорядка, должны быть приняты во внимание при объяснении феномена восточноазиатского мира. Однако этот феномен не может быть обоснован без учета динамики иностранного участия в конфликтах. Пример Восточной Азии свидетельствует о том, что отказ великих держав от вмешательства в межгосударственные и особенно интернационализированные внутригосударственные конфликты, ведет к резкому уменьшению интенсивности конфликтов. Таким образом, одной из основных проблем других регионов мира, и прежде всего Ближнего Востока, является поиск путей ограничения иностранного участия в вооруженных конфликтах. Тревожное обстоятельство в этой связи заключается в том, что число интернационализированных вооруженных конфликтов, по-видимому, находится на подъеме. В 2014 г. в мире насчитывалось больше интернационализированных внутригосударственных конфликтов, чем в любой другой год с момента окончания Второй мировой войны[24].

Значительная доля жертв боевых действий может быть следствием отдельного конфликта, как это имело место в Камбодже и в настоящее время происходит в Сирии. Между этими двумя странами можно провести многочисленные параллели: гражданская война в Камбодже напоминает продолжающийся сирийский конфликт по целому ряду параметров. Особенно выделяются три из них.

---

[24] *Pettersson, T.* and *Wallensteen, P.,* ‘Armed conflicts, 1946–2014’, *Journal of Peace Research,* vol. 52, no. 4 (July 2015), pp. 536–550.

Во-первых, наличие в условиях сложного политического конфликта экстремальной группировки, которая стремится создать утопическое государственное образование, применяя атаки на гражданских лиц и представителей меньшинств. В Камбодже в середине 1970-х годов красные кхмеры учредили Демократическую Кампучию и осуществили геноцид против собственного населения, направленный против диссидентов и этнорелигиозных меньшинств (вьетнамцев, китайцев и мусульман-тямов). В Сирии ИГ провозгласило халифат, проявляет крайнюю нетерпимость по отношению к диссидентам и целенаправленно преследует религиозные и этнические меньшинства (христиан, езидов и мусульман-шиитов).

Во-вторых, если не принимать во внимание последствия иностранной интервенции, нельзя понять причины поддержки местным населением экстремальных идеологий. Так, американские войска в 1970-х годах применяли тактику бомбардировок сельских районов Камбоджи во время второй войны в Индокитае, что привело к гибели более 100 000 камбоджийцев. В результате этих действий поддержка красных кхмеров среди населения увеличилась, а выжившие даже присоединялись к повстанцам[25]. Аналогичным образом, вторжение в Ирак в 2003 г. обычно рассматривается как важный фактор, способствующий становлению ИГ.

В-третьих, оба указанных конфликта в высокой степени интернационализированы. В Камбодже это привело к продолжительной гражданской войне между различными кхмерскими группировками. Китай и Таиланд оказывали поддержку красным кхмерам, Вьетнам и Советский Союз – режиму Хун Сена в Пномпене, а США и страны АСЕАН – ряду более мелких, некоммунистических групп сопротивления. Внешние акторы использовали Индокитай в качестве полигона для реализации своих геополитических и идеологических целей, следуя характерным для холодной войны идеологическим линиям раскола и логике китайско-советского противостояния. Они активно интернационализировали гражданскую войну в Камбодже, которая во многих отношениях стала опосредованным конфликтом между глобальными и региональными державами, эксплуатирующими внутригосударственные противоречия. Предоставляя помощь различным кхмерским группировкам, международные участники поддерживали военный потенциал последних, тем самым увеличивая интенсивность и продолжительность конфликта. В случае Сирии глобальная напряженность, существующая, например между Россией и США, а также региональное соперничество, например между Саудовской Аравией и Ираном, находят свое выражение в боях на сирийской территории.

Между этими двумя конфликтами есть и ряд отличий, в первую очередь присутствие и динамическое взаимодействие иностранных боевиков в Сирии. Тем не менее камбоджийский опыт полезно принять во внимание по крайней мере для целей миротворчества. Урегулированию конфликта в Камбодже в 1991 г. предшествовал двухэтапный процесс. Первым этапом было достижение согласия между глобальными и региональными державами, которое позволило договориться о контурах мирного соглашения. Изменение международной обстановки сделало возможным радикальную транс-

---

[25] *Kiernan, B.,* ‘Introduction: conflict in Cambodia, 1945–2002’, *Critical Asian Studies,* vol. 34, no. 4 (Dec. 2002), pp. 483–495.

формацию ситуации в Индокитае. Завершение гражданской войны в Камбодже происходило на фоне меняющейся динамики холодной войны, в частности, постепенного распада Советского Союза, изменения его приоритетов и целей Китая, который сосредоточился на экономическом развитии. В результате улучшения отношений между мировыми державами снизился их интерес к оказанию затягивающей затратную войну поддержки сторонам камбоджийского конфликта. Поэтому внешние акторы смогли выработать общие рамки или формулу урегулирования, которая была в значительной степени навязана их протеже. Например, Вьетнам и Китай разрешили свои противоречия в двусторонних переговорах, после чего обе страны воздействовали на своих камбоджийских партнеров – Хун Сена и красных кхмеров соответственно – путем оказания «неодолимого давления» на них таким образом, что последние вынуждены были неохотно пойти на уступки и компромиссы[26]. Вслед за подписанием мирного соглашения последовал конфликт низкой интенсивности между правительством и красными кхмерами, который продолжался до окончательного разгрома повстанцев в 1998 г. Тем самым камбоджийский пример демонстрирует, что урегулирование разногласий между иностранными покровителями позволило им договориться о разрешении конфликта и оказать давление на «свою» сторону.

Изучение опыта Восточной Азии показывает, что иностранное вмешательство не прекратилось после 1979 г., но его природа изменилась. Государства и негосударственные акторы продолжали оказывать поддержку участникам конфликтов. Этот опыт также указывает на один конфликт, выделяющийся в структуре внешней поддержки в Восточной Азии после 1975 г. На гражданскую войну в Камбодже пришелся основной объем иностранной помощи, и ее завершение в большой степени объясняет динамику данных по региону. Одна из причин тому заключается в активности нескольких повстанческих группировок и внешних акторов. Начиная с 1990-х годов иностранная помощь была направлена в основном на поддержку правительства, а не оппозиции. Таким образом, с точки зрения моделей внешнего вмешательства, после окончания камбоджийской гражданской войны отношения в регионе приняли более мирный характер. Это согласуется с выводом, сделанным С. Тоннессоном о том, что «восточноазиатский мир был установлен в несколько этапов»[27]. В связи с этим вновь возникают тревожные параллели с конфликтом в Сирии и Ираке. Сложный комплекс различных государственных и негосударственных субъектов способен втянуть региональные державы, в частности Иран, Саудовскую Аравию и Турцию, а также великие державы, прежде всего США, Россию, Францию и Великобританию глубже в конфликт на стороне по крайней мере частично противоположных интересов. Расширение иностранного участия в вооруженных конфликтах на Ближнем Востоке является наиболее реалистичной потенциальной причиной обращения вспять мирного процесса. Мир может вновь стать свидетелем того, как численность жертв боевых действий вырастет до показателей пиковых лет холодной войны.

---

[26] *Short, P.,* Pol Pot: Anatomy of a Nightmare (Henry Holt and Company: New York, 2007), p. 427.

[27] *Tonnesson, S.,* ‘Explaining East Asia's developmental peace: the dividends of economic growth’, *Global Asia,* vol. 10, no. 4 (2015), pp. 8–15.

IV. УРОВЕНЬ НАСИЛИЯ И КОНФЛИКТЫ В ЭПОХУ ЦУР

Клиона РАЙЛИ и Катрина ДАУД

По мере того как мир вступает в эпоху Целей в области устойчивого развития (ЦУР), конфликты и насилие меняются. Участники конфликтов адаптируют свои цели и стратегии к новым обстоятельствам, объекты насилия становятся все более разнообразными и многочисленными, а старые стратегии, выработанные для разрешения или урегулирования масштабных конфликтов высокой интенсивности, зачастую приводят к появлению новых, разнородных и неопределенных форм насилия[1]. ЦУР, отражая разнообразие способов влияния современного конфликта на индивидов, сообщества, правительства и государства, предусматривают наличие и устойчивость надежных и инклюзивных, социальных, экологических, экономических и политических институтов. Наиболее прямое упоминание безопасности встречается в тексте Цели 16, в котором содержится призыв к международному сообществу «содействовать построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечению доступа к правосудию для всех и созданию эффективных подотчетных учреждений на всех уровнях»[2]. Включение Цели 16 в ЦУР знаменует собой шаг вперед в приверженности международного сообщества делу мира, но ограниченный характер отсылки к конфликту маскирует широкое распространение и устойчивость к урегулированию затяжных активных гражданских и транснациональных войн, внутренней политической нестабильности и межличностного насилия.

Два вопроса требуют последовательного изучения. Во-первых, исходная посылка Цели 16 состоит в том, что конфликт и насилие есть проявления социальной, экологической и экономической маргинализации и политического отчуждения. Однако возникает все больше свидетельств того, что существенная доля современных конфликтов и насилия является результатом «конкурентной» политики, коррупции и слаборазвитых отношений между государством и обществом. Прогресс в достижении Цели 16 может быть достигнут только в том случае, если международное сообщество и национальные правительства признают роль конфликта в политике развивающихся стран. Во-вторых, существует постоянная потребность в последовательном, систематическом и комплексном сборе информации для эффективного отслеживания изменений в степени уязвимости, вероятных рисках и негативных последствиях конфликтов и насилия в зависимости от условий и времени. Транспарентный и систематический сбор данных о политическом и социальном насилии имеет первостепенное значение для обеспечения защищенности граждан.

---

[1] Информацию о повестке ЦУР см.: разд. I гл. 9 настоящего издания; анализ альтернативных издержек военных расходов с точки зрения достижения ЦУР см. в разд. IV гл. 13 настоящего издания.

[2] United Nations, General Assembly, ‘Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development’, Resolution adopted by the General Assembly on 25 Sep. 2015, A/RES/70/1, 21 Oct. 2015, p. 28.

В настоящем разделе анализируются имеющиеся на момент утверждения ЦУР данные о многообразии конфликтов и видов насилия и их влияния на государства, правительства и граждан с упором на то, что конфликт имеет сложный, многомерный, многосубъектный и интерактивный характер. В разделе описываются комплексные, динамические, интерактивные и сетевые параметры современного насилия и предлагаются несколько методов, которыми международные и национальные акторы могут воспользоваться для эффективного реагирования на меняющиеся тенденции.

Сложный характер конфликта

Конфликт – сложное и многомерное явление. Конфликт с применением насилия на заре эпохи ЦУР предполагает наличие различных субъектов, стратегий и динамики. Политический конфликт с применением насилия следует рассматривать в соответствии с типологией, которая различает: гражданские и межгосударственные войны, такие как насилие в Демократической Республике Конго; внутреннюю политическую нестабильность, которая является доминирующим видом насилия в Индии; и уголовное насилие, как, например, в Гондурасе. Типы конфликтов различаются по таким характеристикам, как природа акторов, форма, цели и задачи, интенсивность и последствия. Динамика конфликта также формируется способностью групп и общин координировать и организовывать свои действия на местном уровне, стратегией местного управления и реакцией государства на применение насилия.

Многие движущие силы конфликта могут привести к различным его проявлениям. Так, условия неравенства и связанное с ними общественное недовольство в отношении экономической, политической или социальной маргинализации могут испытывать несколько сообществ на территории одного государства. Однако конкретные способы организации коллективных действий, – включают ли они применение насилия и в какой степени представляют серьезную угрозу для государственной власти – будут изменяться согласно возможностям мобилизации отдельного сообщества. Эти возможности зависят от размера сообщества и его способности бросить реалистический коллективный вызов; отношений между группами и связанными с ними элитами; отношений с государством или режимом и прошлым опытом применения насилия в качестве стратегии для политических переговоров. Последние происходят либо в рамках определенного сообщества или региона, либо в более широкой политической практике на уровне страны. В свою очередь влияние конфликтов и насилия может меняться в соответствии с политическими последствиями и социальными издержками.

Государства часто сталкиваются с рядом параллельных рисков и угроз, вызванных многочисленными проявлениями политического и социального насилия. Нередко в одной и той же стране одновременно наблюдается не-

сколько типов насилия, совершаемого множеством самостоятельных акторов, действующих на обособленных территориях[3].

Например, рисунок 6.8 иллюстрирует географическое распределение политических конфликтов и беспорядков с применением насилия в Кении в 2015 г., указывая на четкую пространственную кластеризацию дискретных субъектов насилия. Повстанческие группировки, представленные, как правило, сомалийской «Аль-Шабаб» и реже эфиопскими повстанческими силами, сосредоточены в северном и центральном районах, на северо-востоке и побережье страны, недалеко от границы с Сомали и Эфиопией, а также в общинах, которые имеют исторические связи с политическими сепаратистскими движениями и группами с межнациональной идентичностью. Как отряды ополчения, образованные политическими партиями, так и участники массовых выступлений более равномерно распределены по территории страны с концентрацией в центральном регионе, в частности в Найроби и близлежащих городских центрах. Отряды ополчения, сформированные этноконфессиональными общинами, в значительной степени сосредоточены в бывшей провинции Рифт-Валли и на северо-западе страны. Наконец, правительственные силы отличает уникальное географическое распределение. Вполне предсказуемо, что их активность в значительной степени территориально совпадает с повстанческими силами вследствие политического, военного и стратегического значения этих негосударственных субъектов, однако они заметно менее активны в северных и северо-западных районах, где отмечается высокий уровень общинного насилия, что предполагает очевидный «государственный след».

Сходная степень дискретной вариативности на субнациональном уровне наблюдается в Индии (рис. 6.9). Как и в Кении, участники массовых выступлений и сформированные политическими партиями отряды ополчения концентрируются в городах; правительственные силы неравномерно распределены по всей стране с четкой кластеризацией на северо-западе, недалеко от границы с Пакистаном, и в городских районах. Акты насилия, совершаемые повстанческими силами, имеют четкую географическую привязку – они сосредоточены вдоль периферийных и приграничных районов на севере и востоке страны.

Эти пространственные вариации отражают сложную и в высокой степени локализованную динамику насилия, а также политические и властные отношения между центральным режимом и субнациональными территориями. Оба фактора имеют решающее значение для понимания особенностей насилия и конфликтов в наступающую эпоху ЦУР. Стремление к становлению справедливого, мирного и инклюзивного общества требует осознания того, что безопасность и незащищенность, насилие и мир по-разному проявляются в разных странах и в границах одного и того же государства. Гражданские лица уязвимы к множеству видов насилия, что не всегда эффективно коррелирует с приоритетами безопасности государств и режимов, а в некоторых случаях может подразумевать их непосредственное участие. Кроме того, в общепринятых определениях политического насилия не учитываются

---

[3] *Raleigh, C.,* ‘Political hierarchies and landscapes of conflict across Africa’, *Political Geography,* vol. 42 (Aug. 2014), pp. 91–102.

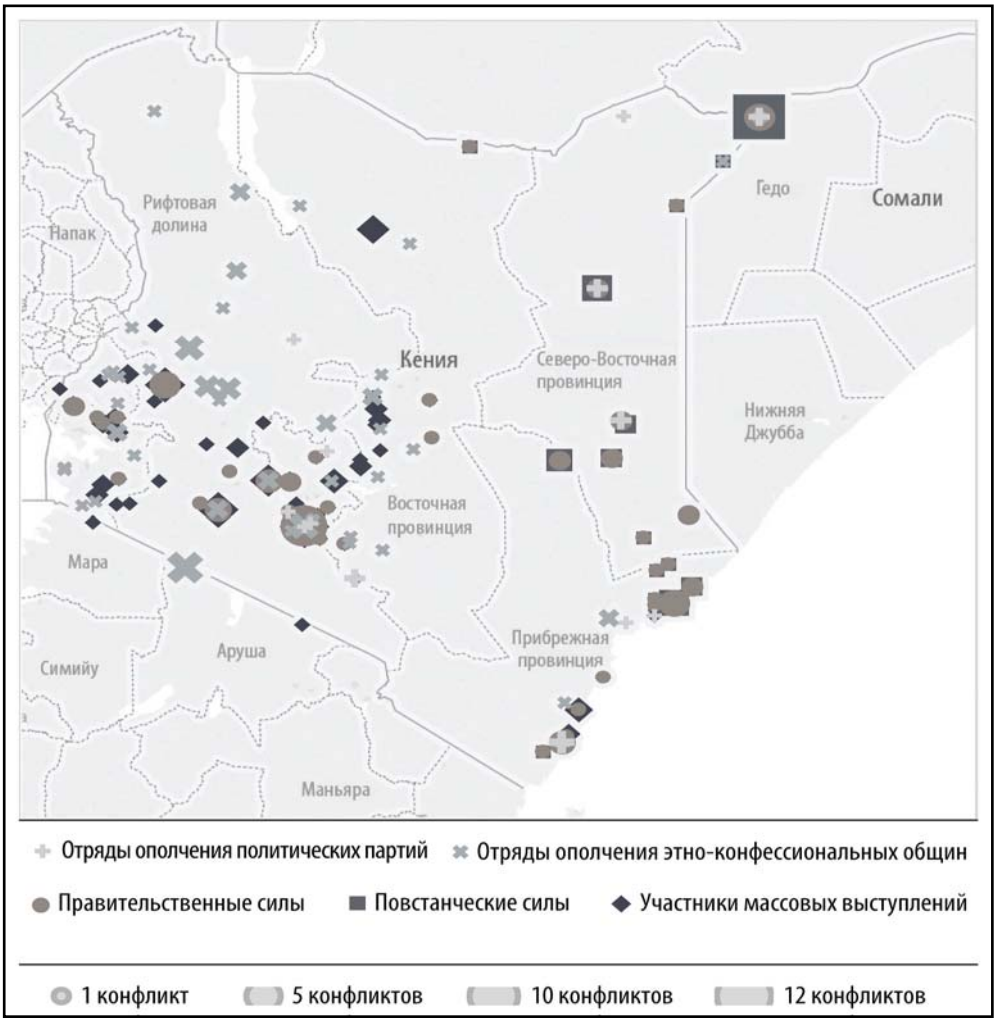


Рис. 6.8. Конфликты с применением насилия и массовые беспорядки по типу участников конфликта, Кения, 2015 г.

Источник: БДМСВК, версия 6, 2016 г. <www.acleddata.com>.

многочисленные формы конфликта на местном уровне, в которые зачастую вовлечены правительственные силы. Хотя такие локальные конфликты менее летальны, чем гражданские или межгосударственные войны, их устойчивость к урегулированию и широкая распространенность определяют их высокую частотность и значительное негативное влияние на общество.

Помимо вариативности многочисленные и сложные формы насилия, присутствующие в одном государстве, выявляют существующую между ними зависимость. Исследования показывают, например, что терроризм и гражданская война взаимосвязаны и что, как правило, первый следует непосредственно за второй[4].

[4] *Findley, M.* and *Young, J.,* 'Terrorism and civil war: a spatial and temporal approach to a conceptual problem', *Perspectives on Politics,* vol. 10, no. 2 (June 2012), pp. 285–305.

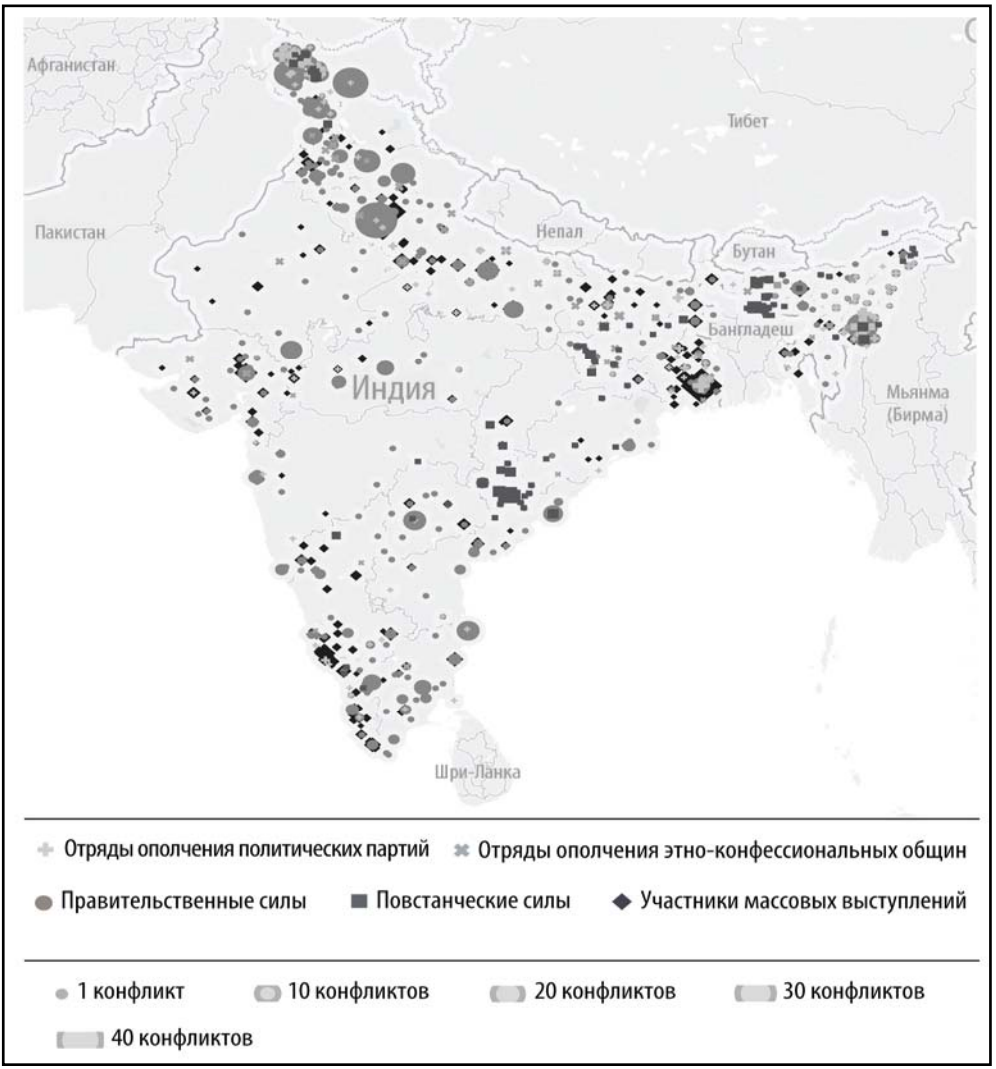


Рис. 6.9. Конфликты с применением насилия и массовые беспорядки по типу участников конфликта, Индия, 2015 г.

Источник: БДМСВК, Азия, версия 1, 2016 г. <www.acleddata.com>

Это находит подтверждение при анализе конкретных группировок. Например, нигерийская исламистская группировка, широко известная как «Боко Харам», действует в тех районах, которые уже страдают от высокого уровня политического насилия. Изначально выступавшая в качестве отряда ополчения, преследующего политические цели, несколько лет спустя группировка превратилась в масштабное мятежное и повстанческое движение, стремящееся свергнуть государственный строй[5]. На раннем этапе своей дея-

[5] *Dowd, C.,* ‘Grievances, governance and Islamist violence in sub-Saharan Africa’, *Journal of Modern African Studies,* vol. 53, no. 4 (Nov. 2015), pp. 505–531.

тельности «Боко Харам» вела боевые действия против правительственных сил: в 2009 г. столкновения между этими двумя акторами составляли чуть менее 80% инцидентов с участием «Боко Харам». В июле 2009 г. в ходе попытки мятежа были убиты несколько сотен человек, после этого насилие, к которому стала прибегать группировка, как правило, имело форму спорадических атак низкой интенсивности, зачастую − обстрелов из проезжающих машин. Приписываемые «Боко Харам» нападения на гражданских лиц нередко совершались в отношении представителей или сторонников правительственных сил, таких как вышедшие в отставку или находящиеся не при исполнении служебных обязанностей сотрудники полиции[6].

В последующие годы эта динамика претерпела радикальную трансформацию и 2012 г. стал периодом быстрого и заметного расширения географии активности «Боко Харам» на территории Нигерии. За этим последовала активизация нападений не только на другие негосударственные вооруженные формирования, но и на гражданских лиц, что привело к серии резонансных атак чрезвычайно высокой интенсивности на мирное население, продолжающихся по сей день. В 2015 г. нападения на гражданских лиц составляли чуть менее половины (46%) всех актов применения насилия, приписываемых «Боко Харам», и более половины (53%) связанных с ними жертв (рис. 6.10).

Со временем тактика группировки стала включать стратегический захват территории, а также все более частое применение инструментов дистанционного насилия, таких как самодельные взрывные устройства и террористы-смертники. На протяжении этого периода также наблюдалась вариативность в использовании различных тактических приемов и стратегий на субнациональном уровне: территориальные захваты концентрировались преимущественно на северо-востоке, а спорадические атаки, хотя и высокоинтенсивные, происходили по всему северу страны. Эволюция тактики, а также одновременные, но географически неоднородные диспропорции форм местного насилия часто препятствуют четкому разграничению традиционных представлений о «терроризме» и других видах насилия в данном конфликте.

Стратегии и динамика насилия различаются по субъектам, местоположению и целям, и даже сходные формы насилия имеют специфические политические, социальные, экономические и гуманитарные последствия и результаты. Например, в 2015 г. уровень насилия в Бурунди был относительно низкими по сравнению с другими активными конфликтами в регионе и на континенте. Тем не менее эта сравнительно короткая кампания насилия, которая началась в апреле 2015 г., оказала существенное влияние на перемещения и миграцию населения. По состоянию на январь 2016 г., более 230 000 человек покинули страну и еще 15 000 имели статус внутренне перемещенных лиц[7]. Таким образом, даже если типичные показатели интенсивности конфликта,

---

[6] См.: БДМСВК, версия 6, 2016 г. Насильственные события с участием «Боко харам» в 2010 г. привели в среднем к 2.02 зарегистрированным смертям на событие, по сравнению со средним показателем в 4.6 зарегистрированные смерти на насильственное событие в 2011 г. Из 37 зарегистрированных событий с участием «Боко Харам» в 2010 г. 27 (или 73%) привели к одной или менее смертей; этот показатель снизился до 61 из 117 зарегистрированных насильственных событий (или 52%) в 2011 г.

[7] United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), ‘Burundi: humanitarian snapshot’, 14 Jan. 2016.

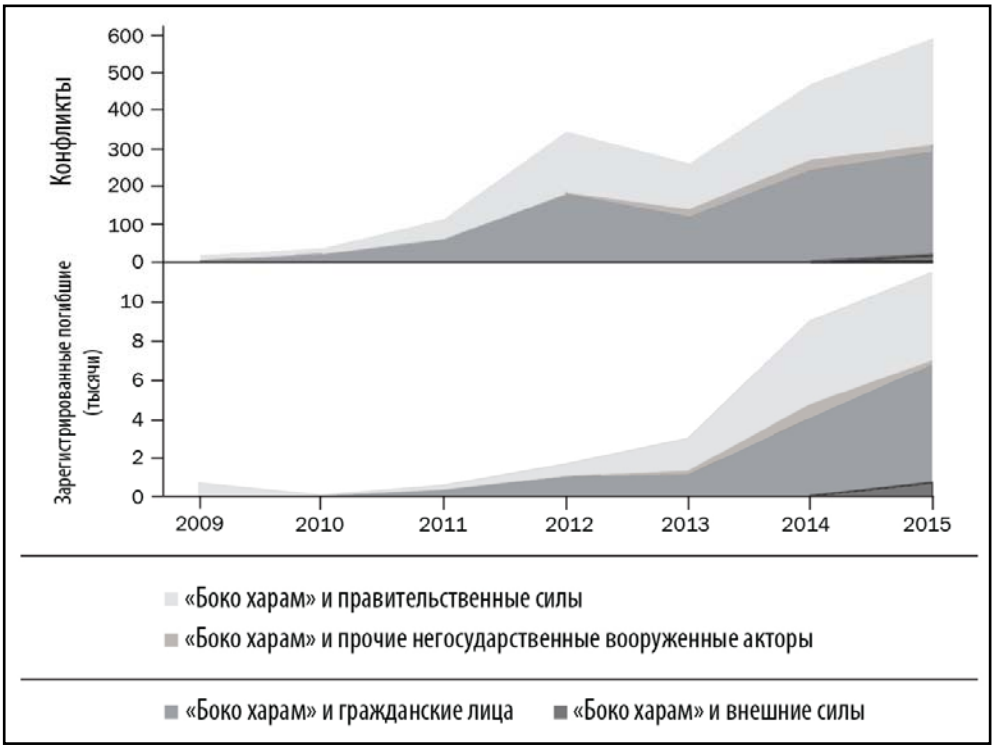


Рис. 6.10. Случаи применения насилия и зарегистрированные жертвы насилия группировки «Боко Харам», 2009–2015 гг.

Источник: БДМСВК, версия 6, 2016 г. <www.acleddata.com>.

как зарегистрированное число жертв, совпадает для нескольких конфликтов, их последствия могут существенно различаться в зависимости от предыдущего опыта применения насилия, перемещений населения, жизнестойкости и стратегий выживания общества. Механизмы и меры, направленные на создание мирного, справедливого и инклюзивного социума требуют эффективного анализа конфликтных ситуаций, которые в полной мере учитывают разнообразие последствий конфликтов и насилия для безопасности человека и уязвимости гражданских лиц. Более активные усилия по обеспечению беспристрастного местного мониторинга и регистрации актов политического насилия позволит обществу четко и последовательно решать проблемы, связанные с незащищенностью и насилием, в том числе выходящие за рамки типичного опыта гражданской войны.

Сосредоточенность международного сообщества на традиционных массовых показателях, например числе жертв, может препятствовать учету других аспектов конфликта, таких как тактическое применение насилия для достижения стратегических целей, а также дифференцированное воздействие и последствия схожих форм насилия. Так, опыт Зимбабве указывает на то, что насилие с летальным исходом очень редко применяется для запугивания политических оппонентов (рис. 6.11). Избиения и нефатальное насилие используются гораздо чаще в качестве осознанной тактики силами правительства

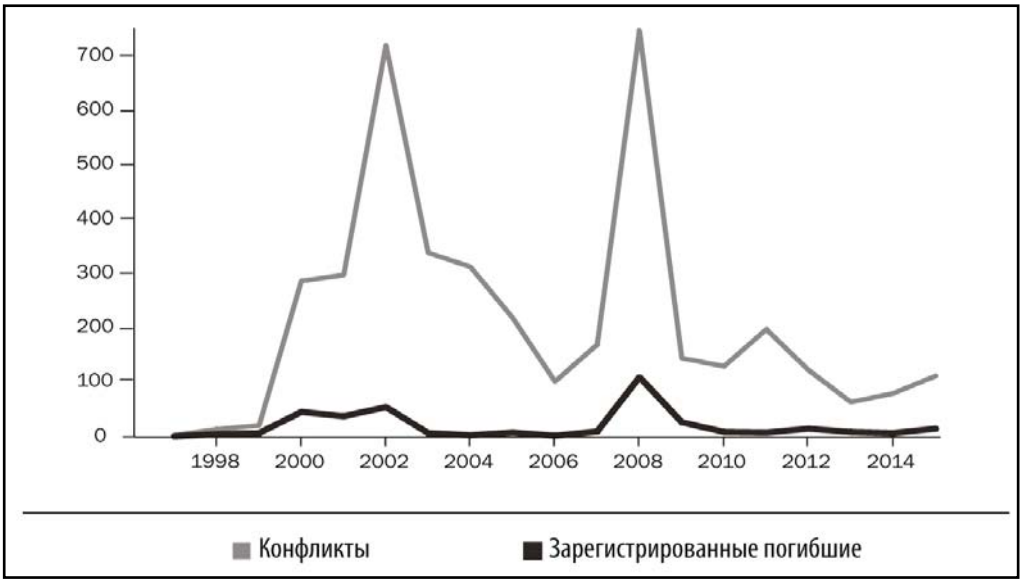


Рис. 6.11. Конфликты и жертвы, зарегистрированные в Зимбабве, 1997– 2015 гг.
Источник: БДМСВК, версия 6, 2016 г. <www.acleddata.com>.

и режимных партий, поскольку насилие низкой интенсивности привлекает меньше внимания и поддерживает видимость стабильности, которую нарушило бы масштабное применение насилия со смертельным исходом. Выбор в пользу ограничения насилия является стратегическим и играет ключевую роль в контекстной динамике конфликта – обстоятельство, которое может быть упущено из виду при узконаправленном анализе числа погибших.

Динамический характер конфликта

Хотя последние научные исследования указывают на сокращение масштабов насилия в целом, их выводы обусловлены тем, что жестокие межгосударственные конфликты и гражданские войны стали более редким явлением[8]. Однако с учетом многочисленных форм политического насилия частота возникновения конфликтов за последние два десятилетия изменилась в сторону увеличения. Внутренние конфликты становятся менее предсказуемыми, но демонстрируют повторяющуюся и устойчивую динамику. В частности, внутренняя политическая нестабильность в значительной степени сменила гражданские и международные войны[9]. Следуя этой общей тенден-

[8] *Pinker, S.,* The Better Angels of Our Nature: A History of Violence and Humanity (Penguin Books: London, 2012); и Straus, S., ‘Wars do end! Changing patterns of political violence in sub-Saharan Africa’, *African Affairs,* vol. 111, no. 443 (Mar. 2012), pp. 179–201. Информацию об обращении вспять мирного процесса см. также: разд. III настоящей главы.

[9] *Raleigh, C.,* ‘Pragmatic and promiscuous: Explaining the rise of competitive political militias across Africa’, *Journal of Conflict Resolution,* vol. 60, no. 2 (Mar. 2016), pp. 283–310.

ции, насилие в сельской местности сократилось, в то время как насилие в городах возросло, например, специфическое для урбанизированных территорий противоборство и жесткая конкуренция между элитами[10]. В соответствии с трансформацией последних изменились некоторые из субъектов насилия: группы ополчения, действующие в интересах политических элит, в большой степени ответственны за современную внутреннюю нестабильность[11]. Эти группы часто прибегают к преступной деятельности и социальному насилию не только для продвижения политических интересов элит.

Формы конфликтов, возникающих на субгосударственном уровне, тесно связаны с национальными политическими институтами и отношениями между общественными группами и правительством. Следовательно, трансформация позиции государственных структур и институтов относительно демократии, децентрализации и передачи полномочий сопровождается изменением модальности, а также стратегий и субъектов конфликта. Эти сдвиги тесно связаны с балансом системы сдержек и противовесов исполнительной власти и возможностей политического участия граждан в жизни общества[12].

Концепция политического урегулирования возникла как полезный эвристический инструмент для интерпретации постоянства насилия, сопровождающего политические изменения и конкуренцию. Этот подход часто подчеркивает роль политической изоляции в конфликте. Однако как демонстрирует подъем соперничающих политических группировок вооруженного ополчения, конкуренция за условия политического *участия* является еще одной особенностью конфликта и насилия в современную эпоху. «Участие» – это политический соревновательный процесс, приводящий к насилию в тех случаях, когда элиты оспаривают друг у друга ограниченные государственные должности и ресурсы[13].

Для понимания, предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов в эпоху ЦУР выработка стратегий и мер должна начинаться с признания *политического* характера конфликта и стремиться предупредить ненамеренные или непредвиденные последствия тех подходов, которые опираются на инклюзивные политические решения. Если последние достигаются путем переговоров или применения насилия со стороны элит, стремящихся укрепить или улучшить свое положение, такой подход таит в себе множество рисков. К ним относятся: потенциальная легитимизация и институционализация насилия в качестве инструмента политических переговоров; лишение голоса или маргинализация заинтересованных сторон вне сферы конфликта; и трансформация конфликта в многообразие новых форм в условиях, когда лежащие в основе насилия причины не были устранены.

---

[10] *Raleigh, C.*, ‘Urban violence patterns across African states’, *International Studies Review,* vol. 17, no. 1 (Mar. 2015), pp. 90–106.

[11] Raleigh (сноска 9).

[12] *Choi, H. J.* and *Raleigh, C.,* ‘Dominant forms of conflict in changing political systems’, *International Studies Quarterly,* vol. 59, no. 1 (Mar. 2015), pp. 158–171.

[13] *de Waal, A.,* The Real Politics of the Horn of Africa: Money, War and the Business of Power *(*Polity: London, 2015).

Интерактивный и сетевой характер конфликта

Сегодня наблюдается более глубокое понимание эскалации транснациональных конфликтов, а также транснациональной природы его акторов и механизмов управления или разрешения. Транснациональные связи между вооруженными группировками, общность идеологий и межправительственные меры предполагают дальнейшее развитие сотрудничества и взаимодействия между государственными и негосударственными субъектами с тем, чтобы продвигать свои цели как на внутреннем, так и на международном уровне. Современный конфликт транснационализируется посредством: (*a)* региональной динамики конфликта, когда соседние страны, оказываются под влиянием внутренней нестабильности и в свою очередь вступают в конфликт на национальном уровне; (*b)* связей, включая трансграничные, между режимами и негосударственными акторами; и (*c)* экстерриториальности, когда, например, радикальные исламистские организации связаны как с территориально близкими, так и отдаленными группировками, в том числе через мировые потоки финансовых, материально-технических и людских ресурсов.

Механизмы регулирования конфликтов также транснационализируются за счет государственного вмешательства на локальном, региональном и международном уровне, а также межправительственных усилий по поддержанию мира и разрешению конфликтов и более пристального внимания правительств-доноров к проблемам конфликтов, безопасности и миростроительства в нестабильных условиях. Многие из этих механизмов эффективны. Ход крупных исторических конфликтов, таких, например, как в районе Великих Африканских озер, Сьерра-Леоне и Либерии; Пакистане, Индии и Афганистане, давно определяется региональными конфликтными системами. Тем не менее более тесное взаимодействие между участниками, осуществление атак далеко от эпицентра конфликта, а также серьезные последствия, включающие потоки беженцев, заставляют международное сообщество вновь обратить внимание на проблему глобальной безопасности в современном мире.

В то же время можно наблюдать совпадение и взаимосвязь различных форм социально-политического насилия меньшего масштаба. В экстремальных случаях социальное насилие зависит от позиции политических акторов и объема вложенных ими ресурсов, в том числе активной кооптации правительства с целью создания условий для организации преступной деятельности. В таких случаях происходит институционализация насилия, ослабляющая политические институты и требующая политико-институциональных мер. Последствия подобной ситуации на местном уровне − нестабильное общество и высокий уровень насильственных смертей – требуют ответных действий, которые воспринимались бы как легитимные, подотчетные и эффективные.

Дальнейшие шаги

В настоящем разделе предложен обзор изменения моделей и форм конфликтов в условиях, когда их интерпретация и стратегии урегулирования

по-прежнему базируются на концепциях диадного противостояния «правительство–повстанцы», политики маргинализации и сдерживания их географического распространения. Важным первым шагом на пути к более эффективному механизму международного реагирования на риски и последствия конфликтов должна стать идентификация проблем посредством углубленного анализа конфликтов. Это потребует понимания процесса, каким образом политический контекст формирует и усиливает стимулы к насилию в рамках политической экономии как «военного», так и «мирного» времени.

Масштабные изменения принципов функционирования государства и их восприятие гражданами подпитывают политическое насилие. Обеспечение безопасности, справедливости и общественных благ становится производным от политизированных процессов, в которых целые общины могут оказаться в положении бесправных, репрессированных или маргинализированных. Неспособность или намеренный отказ государства от выполнения своих обязательств приводит к интерпретации безопасности как услуги, предоставляемой на избирательной основе, в отличие от общего блага. Доступ к безопасности в этих условиях все чаще определяется групповой принадлежностью. Бандформирования и группировки ополченцев, которые выступают в качестве дополнительных гарантов безопасности/контроля, сами по себе являются свидетельством провалов в вопросах обеспечения безопасности во многих современных развивающихся государствах. Эти нелегальные организации участвуют в защите этнических общин («закрытых клубов»), однако граждане, не принадлежащие отдельным этническим/региональным/партийным группам, становятся объектами эксплуатации или репрессий[14].

Многие новые акторы считают насилие стратегическим и действенным инструментом и формой политической конкуренции и находят выгодным участие в вооруженных формированиях. Цель 16 дает возможность эффективно реагировать на риски, которые представляет для гражданских лиц и общин реальный опыт жесткой конкурентной борьбы. На международном сообществе лежит ответственность за объективное и полное выявление и устранение этих угроз.

Наиболее перспективным способом предотвращения и урегулирования насилия является повышение авторитета и расширение возможностей местных учреждений и организаций, работа которых направлена на достоверное определение источников, масштабов и результатов политического и социального насилия. Процесс сбора данных о насилии и конфликтах в эпоху ЦУР должен включать в себя партнерские отношения с местными институтами и группами, ведущими регистрацию данных о насилии (наблюдение за конфликтами, мониторинг убийств, контроль за соблюдением прав человека и т. д.), а также укрепление их потенциала в области сбора, кодификации, хранения, обработки и анализа данных о конфликтах на систематической основе. Эти институты и группы будут иметь возможность информировать принимающие политические решения органы, лоббировать интересы, проводить кампании и реализовывать программы и проекты по предотвраще-

---

[14] *Guichaoua, Y.,* ‘How do ethnic militias perpetuate in Nigeria? A micro-level perspective on the Oodua People’s Congress’, *World Development,* vol. 38, no. 11 (Apr. 2010), pp. 1657–1667.

нию и урегулированию конфликтов. Существует множество возможностей для поддержки, координации и расширения этих усилий, в том числе через многочисленные организации, уже выполняющие указанные задачи.

Еще одно направление для дальнейших исследований и выработки мер предполагает поддержку местных организаций по сбору данных, которые являются одновременно сопоставимыми на межстрановом уровне и локально специфическими, а также признание того, что насилие и конфликты обусловлены конкретной ситуацией и имеют различные контекстно-зависимые триггеры и последствия. Это направление работы может потребовать определения ключевых переменных или индикаторов для использования во всех местных организациях (даты, участвующие стороны и географические координаты насилия) в сочетании с локально разработанными и реализованными мерами, отражающими как то или иное сообщество определяет конфликт, безопасность, справедливость, мир и инклюзивность (Цель 16). Такой подход может включать: сбор данных о конкретных видах применяемого оружия; связи субъектов насилия с организованной преступностью; этнической, религиозной или общинной принадлежности объектов насилия; специфических стратегиях запугивания, касающихся электорального процесса, коллективной организации или участия в политической жизни. Сбор нескольких типов данных будет гарантировать, что полученная информация: (*a)* пригодна для сравнительного анализа и отслеживания международного прогресса на пути достижения Цели 16; (*b)* определяется локальным контекстом, актуальна и применима в условиях, когда специфическая динамика и стратегии насилия меняются; (*c)* эффективно формирует восприятие общества его членами как справедливого, мирного и недискриминационного.

V. РЕГИСТРАЦИЯ ЖЕРТВ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ: МЕТОДЫ И НОРМАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ

Аннабель ГИГЕ, Эвери КЭЖУАЛТИ[1]

Введение

Освещение в прессе и СМИ любой войны почти всегда включает число убитых, как только эта цифра становится доступной. При том что регистрация потерь среди своих военнослужащих является многолетней практикой государств, пристальное внимание к гибели гражданского населения со всех сторон конфликта до недавнего времени наблюдалось редко, или имело непоследовательный характер. Как неоднократно отмечалось, изменения, произошедшие с конца XX в. в природе конфликта, – переход от преимущественно международного к внутригосударственному формату, совпали с непропорционально возросшими потерями среди гражданского населения. Подлинные масштабы этой проблемы, однако, не известны[2]. Тем не менее международное сообщество подчеркивает важность защиты гражданских лиц в качестве центрального принципа как военных, так и миротворческих операций[3]. Наличие более подробной информации о гибели мирного населения является необходимым условием обеспечения такой защиты.

Как широкая общественность, так и политические деятели требуют точных данных о потерях среди комбатантов и гражданских лиц, о чем свидетельствуют дискуссии о включении параметров измерения мира в Цели в

---

[1] Автор благодарит Хамита Дардагана, Джона Слободу, Сьюзан Брю, Джошуа Доэрти и Майкла Спагата за их комментарии и вклад в подготовку этой главы.

[2] Идея о том, что 90% жертв военных действий составляют гражданские лица, была впервые озвучена Хавьером Соланой, будучи в качестве Высокого представителя ЕС по вопросам общей внешней политики и политики безопасности в докладе A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2003), p. 5. Эта цифра была позже процитирована рядом государств и организаций. Остается неясным, включает ли она косвенные жертвы. Одна из критических оценок «шаткого основания» этого утверждения указывает на то, что «для получения более точной картины необходимо сосредоточиться на реальных войнах»,.. «призвать к более систематической регистрации жертв» и «поддерживать высокие стандарты аккуратности и профессионализма этой работы». Roberts, A., ‘Lives and statistics: are 90% of war victims civilians?’, *Survival: Global Politics and Strategies,* vol. 52, no. 3 (2010).

[3] Важность регистрации жертв для защиты гражданских лиц была признана в ряде докладов ООН – таких, как: United Nations, Security Council, Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, S/2012/376, 22 May 2012, para. 28; United Nations, Security Council, Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, S/2013/689, 22 Nov. 2013, paras 37 and 71; и United Nations, Security Council, Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, S/2015/453, 18 June 2015, paras 54, 66 and 67. Кроме того, Группа друзей по защите гражданского населения (Group of Friends on the Protection of Civilians), – куда входят Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Лихтенштейн, Норвегия, Португалия, Уругвай, Франция, Швейцария, Япония, – в 2012 г. коллективно признала важность регистрации жертв.

области устойчивого развития (ЦУР)[4]. И все же понимание процесса сбора и агрегирования данных о жертвах остается на низком уровне, что зачастую препятствует его эффективному применению или обсуждению. Когда государственный орган или организация гражданского общества публикует данные о жертвах, их значение обсуждается в основном в свете политической позиции источника, а не критического осмысления способов сбора данных и их возможных ограничений.

Разница между оценкой и регистрацией количества жертв обычно получает неверное истолкование. Оценка состоит в экстраполировании известных данных, как правило, по ограниченной выборке фактических зарегистрированных жертв на общую численность населения. В отличие от оценки регистрация подразумевает использование различных методов для сбора всех доступных данных, но никогда не выходит за рамки того, что известно. Каждый из указанных подходов ведет к получению определенного числа жертв, но, строго говоря, только в результате регистрации данных можно совершить их «подсчет». Регистрация в основном ограничена охватом и объемом источников данных, а оценка – размером и репрезентативностью выборки.

Указанные подходы и их применение рассматриваются ниже. Следует отметить, что в то время как оценка количества жертв нацелена исключительно на число, и результат ее максимальных усилий может быть выражен, как число, т. е., *сколько* человек было убито, задачей регистрации жертв является конкретное и окончательное знание того, *кто* был убит. Кроме того, полученное в результате оценки число по своей природе недостоверно – степень его достоверности обычно лежит в границах редко упоминаемого 95%-ного доверительного интервала, – регистрация же всецело посвящена документированию тех жертв, которые *имели место*, а не генерации числа жертв, которые *могли* иметь место.

Регистрация жертв

Регистрация жертв – это зонтичная концепция, охватывающая усилия по систематической записи подробной информации о погибших в результате вооруженных конфликтов, которая нацелена на получение максимально полных данных и обнародование такой информации в случае, если это не представляет угрозы[5]. Этот процесс может фокусироваться на конкретных инцидентах, которые привели к смерти или убийству индивидов, а данные собираются, обобщаются, систематизируются и распространяются самыми различными способами. Как правило, непрерывный характер регистрации

---

[4] Однако численность жертв в результате конфликта не была утверждена в качестве такого параметра и существует риск того, что она останется неучтенной в ЦУР. См.: United Nations, ‘Results of the list of indicators reviewed at the second IAEG-SDG meeting’, 2 Nov. 2015 <http://unstats.un.org/sdgs/meetings/ iaeg-sdgs-meeting-02>.

[5] Согласно определению, приведенному в: Minor, E., Sloboda, J. and Dardagan, H., *Good Practice in Conflict Casualty Recording: Testimony, Detailed Analysis and Recommendations from a Study of 40 Casualty Recorders* (Oxford Research Group: London, 2012).

данных, которые записываются и обновляются одновременно с эскалацией конфликта и ростом числа жертв, означает, что они не являются «моментальным снимком» или могут быть утеряны вследствие померкнувших воспоминаний. Кроме того, поскольку процедура регистрации включает официальные отчеты и свидетельства очевидцев наряду с показаниями родственников, запись данных часто осуществляется и структурируется на основе индивидуального подхода к инцидентам с указанием времени, даты и места происшествия, примененных вооружений и числа убитых и раненых. В связи с этим регистрация данных может предложить более полную информацию о конкретных актах насилия с летальным исходом, чем обычные свидетельства родственников, которые часто не являются очевидцами произошедшего и чьи показания часто значительно отстают в пространстве и времени от событий, к которым они относятся.

Вне зависимости от источников именно эти детали, наряду с подсчетом жертв, позволяют использовать зарегистрированные данные для целей, выходящих за рамки информирования политических решений и анализа конфликтов. Эти цели включают: (*a)* помощь в планировании гуманитарного реагирования путем предоставления данных для непрерывной оценки конфликтной ситуации субъектами гуманитарной помощи; (*b)* содействие усилиям государства по выплате компенсации семьям жертв после окончания конфликта; (*c)* формирование информационной основы для привлечения виновных к ответственности, в частности, посредством уголовного преследования и работы комиссий по установлению истины; и (*d)* оказание поддержки семьям жертв, облегчая состояние неопределенности относительно судьбы близких, и обеспечение признания увековечиванием их памяти[6].

Одним из наиболее важных результатов предпринимаемых в последнее время усилий по регистрации жертв стало выявление систематического характера причинения вреда гражданским лицам вследствие применения конкретных видов оружия в конкретных обстоятельствах. Ряд программ по записи данных убедительно продемонстрировали, что применение взрывных устройств в населенных районах наносит непропорциональный ущерб мирным гражданам[7]. Эти данные легли в основу международных усилий по ограничению применения взрывных устройств в указанных условиях[8].

Статистическая оценка

Наиболее часто используемыми методами статистической оценки являются исследования домохозяйств или выборочные исследования и многосистемная оценка (МСО). Исследования домохозяйств базируются на про-

---

[6] *Minor, E.,* Towards the Recording of Every Casualty: Analysis and Policy Recommendations from a Study of 40 Casualty Recorders (Oxford Research Group: London, 2012), pp. 6–7.

[7] *Hicks, M.* et al., ‘The weapons that kill civilians: deaths of children and non-combatants in Iraq 2003–2008’, *New England Journal of Medicine,* 16 Apr. 2009, pp. 1585–1588; Dardagan, H. and Salama, H., *Stolen Futures: the Hidden Cost of Child Casualties in Syria* (Oxford Research Group: London, 2013).

[8] Дополнительную информацию см. на веб-сайте International Network on Explosive Weapons <www.inew.org>.

ведении случайной выборки населения и последующих опросов с целью определения процентной доли погибших от опрошенных лиц. Полученное на основе выборки число считается репрезентативным результатом и экстраполируется на все население. Этот метод дает представление об оценочном количестве жертв на момент проведения опроса и может иметь довольно высокую погрешность. Многие исследования подпадают под зонтичное определение исследования домохозяйств, каждое из них следует рассматривать в соответствии с конкретной методологией, используемой для получения конечного числа, принимая во внимание, например, способ проведения выборки или прозрачность процесса интервьюирования.

МСО представляет собой методологию, заимствованную из области экологии. Она опирается на уже существующие базы данных или списки, составленные несколькими организациями, осуществляющими регистрацию данных о жертвах. Эти организации фиксируют каждую смерть по отдельности, но стремятся оценить число жертв, не попавших в списки. Для этого необходимо сопоставить базы данных и определить уровень соответствия между ними. Высокий процент совпадений говорит о том, что основная часть жертв была зарегистрирована. Однако если уровень соответствия между списками низок, то это считается признаком большого количества незафиксирванных смертей. В целом этот метод требует, по меньшей мере, трех списков для выявления и компенсации смещений, зависимостей и других осложняющих факторов, которые влияют на его эффективность в качестве инструмента оценки неучтенных жертв.

Установление числа погибших в войне в Косово в 1998–1999 гг.

Несмотря на то что в качестве подходов регистрация жертв и статистические оценки отличаются, последние также важны и часто дополняют результаты первых, взаимно дополняя друг друга. Наглядным примером этого являются усилия, направленные на установление числа погибших в результате войны в Косово в 1998–1999 гг. Во время и по завершении конфликта Центр гуманитарного права в Косово (ЦГП-К) документировал убийства и исчезновения албанцев и сербов. Эта работа завершилась в 2011 г. изданием Книги памяти Косова (КПК)[9], в которой перечислены имена, даты рождения, адреса и род занятий, а также любая другая семейная информация (такая, как количество детей и, если известно, статус участника боевых действий) обо всех, кто погиб в результате конфликта. Каждому человеку посвящен короткий абзац, прослеживающий его историю и обстоятельства гибели. ЦГП-К зарегистрировал смерть или исчезновение 13 535 человек – это число согласуется с оценками, полученными по результатам исследования домохозяйств и МСО[10]. Анализ базы данных КПК двумя экспертами в

[9] Дополнительную информацию о деятельности ЦГП-К см.: Casualty, E., ‘Humanitarian Law Centre, Kosovo’ <http://www.everycasualty.org/practice/hlc-kosovo>.

[10] *Spiegel, P. B.* and *Salama, P.,* ‘War and mortality in Kosovo, 1998–99: an epidemiological testimony’, *The Lancet,* 24 June 2000, pp. 2204–09; Kruger, J. and Ball, P., *Evaluation of the Database of the Kosovo Memory Book* (Human Rights Data Analysis Group: Los Angeles, CA, 2014).

области статистики с использованием метода, сходного с МСО позволил прийти к выводу о ее достоверности и фактической полноте[11]. Таким образом, все три метода дали одинаковые результаты, подтвердив надежность последних. Основное различие между методами состоит в вопросах, на которые они отвечают: исследование домохозяйств проводилось для оценки числа жертв в войне, усилия же ЦГП-К были направлены на идентификацию погибших в попытке поддержать важный постконфликтный диалог и содействовать примирению, а также увековечить память жертв и в целом способствовать послевоенному восстановлению.

В иных случаях методы статистической оценки и регистрации данных дают разные и изначально трудносопоставимые результаты, что приводит к возникновению путаницы в публичном дискурсе. Тем не менее эти различия не отражают имманентного превосходства одного метода над другим, а преодоление противоречивости результатов часто может быть достигнуто за счет пристального внимания к конкретным методическим деталям соответствующих исследований и выявления возможных смещений выборки и ложности выводов. Такой критический подход будет продуктивным, если проделанная работа учитывает предыдущие ошибки и в идеале синхронизирует прежде казавшиеся непоследовательными результаты. В этом отношении поучительным примером являются острые дебаты по поводу числа иракцев, погибших с начала войны в Ираке 2003 г., приведшие к общему консенсусу в данной области о том, что наиболее авторитетные исследования – на основе как выборочной оценки, так и регистрации жертв – не противоречат друг другу. Незначительное меньшинство исследований-отклонений, чья оценка числа жертв на порядок больше общепринятой и которые вызывают наибольшие разногласия, лучше всего могут быть объяснены методологическими или интерпретационными трудностями[12]. Следовательно, даже в таких очевидно неоднозначных случаях, в конечном итоге, статистическая оценка и регистрация данных, как было продемонстрировано, согласуются и подтверждают надежность друг друга.

Следующая часть настоящего раздела содержит более подробный обзор регистрации жертв. В ней излагаются различные методы, используемые в рамках этого подхода, и прилагаемые усилия практиков по внедрению основных требований к регистрации жертв, которые предназначены для единообразного применения этого подхода во всем мире. Кроме того, в ней оцениваются перспективы придания ему статуса международной нормы в свете инструментальности подхода для многих приоритетных для международной повестки вопросов в отношении мира и конфликтов, и обсуждается наличие юридического обязательства государств вести регистрацию жертв.

---

[11] «Практически», так как невозможно с полной уверенностью утверждать, что в процессе сбора данных не был упущен ни один человек. См.: Kruger and Ball (сноска 109), p. 59. Обзор был проведен профессором Майклом Спагатом в 2014 г. *Spagat, M., A* Triumph of Remembering: Kosovo Memory Book (Royal Holloway, University of London: London, Dec. 2014), см. также: <http://www.kosovomemorybook.org/?page_id=4877&lang=de>.

[12] *Spagat, M.,* ‘Mainstreaming an outlier: the quest to corroborate the second *Lancet* survey of mortality in Iraq’, *Defence and Peace Economics,* vol. 22, no. 3 (June 2011), pp. 299–316.

Регистрация жертв: определение и методы

Общий обзор

Регистрация жертв конфликта – это практика, которая может осуществляться в ходе противостояния или по его завершении, в зависимости от наличных ресурсов и свободы доступа к месту конфликта, его свидетелям и последствиям, таким как массовые захоронения. Запись может вестись на уровне инцидентов, индивидов или и на том, и на другом. Индивидуальный подход к регистрации, в том числе поименный, потенциально обеспечивает наивысшую степень детализации, но представляет гораздо бóльшую сложность для реализации в разгар конфликта. Следовательно, наиболее полные данные почти всегда получают в течение некоторого периода времени по завершении боевых действий. Иногда этот период может растягиваться на десятилетия. Исключением из правила является конфликт относительно низкой или спорадической интенсивности и ограниченной продолжительности. Такой характер имеет палестино-израильское противостояние, определяющее более поздние усилия по регистрации его жертв. Инцидентный подход, который обычно включает сбор данных о применяемом оружии и сторонах конфликта, последовательно и своевременно представляет более подробную информацию о характере насилия.

Учитывая разнообразие условий, в которых проходят конфликты, регистрация жертв неизбежно требует применения различных методов, которые соответствуют оперативной обстановке и цели сбора данных. Инцидентный подход, например, позволяет использовать информацию для выявления закономерностей насилия, которые могут быть полезны в целях привлечения внимания общественности, в то время как индивидуальные данные могут способствовать усилиям по обеспечению подотчетности. Широкий спектр методов, используемых регистрирующими организациями, следует рассматривать в рамках трех различных подходов, изложенных ниже[13].

Первый подход включает в себя методы, которые используют документальные свидетельства людей в качестве основного источника регистрации данных, дополненные, где это возможно, вспомогательной информацией или подтверждениями, полученными от источников на местах или следователей. Документальные источники могут иметь различный характер и происхождение, например, неправительственные и другие организации гражданского общества, межправительственные организации, средства массовой информации, социальные сети или официальные документы. Для оценки достоверности информация, полученная из разных источников, сопоставляется. Уровень надежности данных в конечном итоге зависит от качества имеющихся документов. Регистрация жертв в рамках этого подхода осуществляется на инцидентном уровне, так как информация о погибших слишком противоречива для работы на индивидуальном уровне.

Примером организации, которая проводит регистрацию жертв на основании одних документальных свидетельств, является «Нигерия Уотч» (Nigeria

[13] Концепция была разработана на основе оригинального исследования, опубликованного Casualty, E. (сноска 6), pp. 14–16.

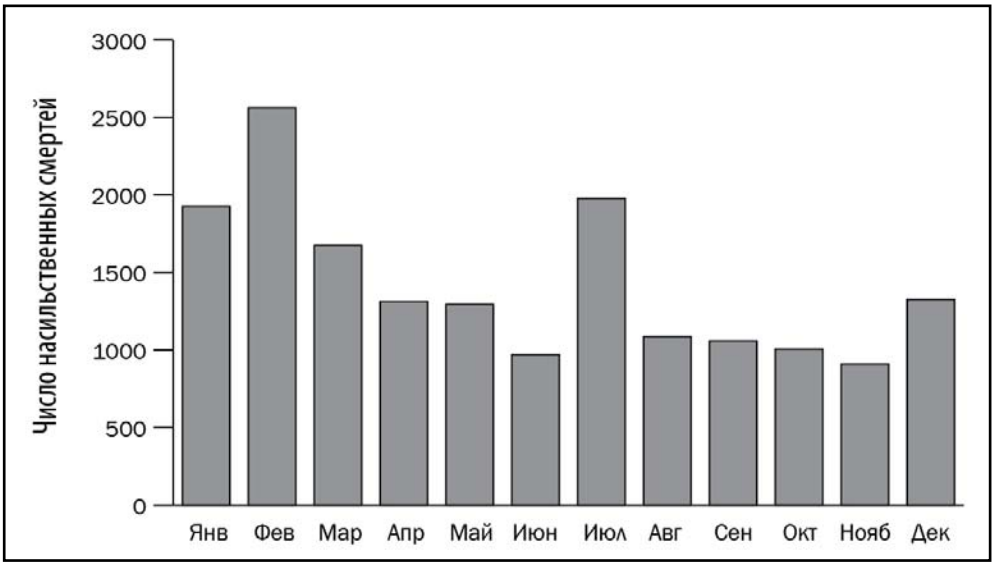


Рис. 6.12. Число насильственных смертей в Нигерии по месяцам, январь–декабрь 2015 г.

Источник: воспроизведено с разрешения Nigeria Watch: Fifth Report on Violence in Nigeria, 2015 (Nigeria Watch: Ibadan, 2016) <http://www.nigeriawatch.org/media/html/NGA- Watch-Report15Final.pdf>, p. 10.

Watch). Она ведет записи о погибших насильственной смертью в Нигерии, что выходит за рамки вооруженного конфликта[14]. Ее работа опирается на систематический и непрерывный мониторинг десяти национальных ежедневных газет, а полученные данные позволяют отслеживать и выявлять присущие стране модели насилия и их причины (рис. 6.12)[15]. Другим примером может служить «Эйрворс» (Airwars), для которой документальные свидетельства являются основным, но не единственным источником[16]. Эта мониторинговая группа использует: (*a)* военные источники, например брифинги военных представителей государств, участвующих в воздушной войне в Ираке и Сирии; (*b)* зарегистрированные данные других организаций по конфликтам в Сирии или Ираке; (*c)* англо- и арабоязычные СМИ; и (*d)* местные контакты собственного исследователя из Ирака для подтверждения определенной информации. «Эйрворс» регистрирует данные на инцидентной основе в зависимости от времени и географических координат события, а также учитывает человеческие издержки каждого из них. Эти данные ис-

[14] Более подробную информацию о методологии Nigeria Watch см. на веб-сайте <http://www.nigeriawatch.org/index. php?html=4>; общую информацию см. на веб-сайте <http://www.everycasualty.org/practice/nigeriawatch>.

[15] Подробный анализ методологии Nigeria Watch и области применения данных см.: *Giger, A.* and *Minor, E.,* Learning from Casualty Recording Experience: Nigeria Watch 2015 (Every Casualty: London, 2015).

[16] См.: Airwars, ‘Our methodology’ <http://www.airwars.org/methodology.html>; и веб-сайт Every Casualty, ‘Airwars’ <http://www.everycasualty.org/practice/airwars>.

пользуются для содействия информационным усилиям по привлечению к ответственности различных международных сил.

Второй подход к регистрации жертв на первом этапе опирается на широкий круг источников с последующим расследованием инцидентов на местах. Цель этого подхода состоит в получении полной и очень детальной базы данных. Используются все возможные документальные свидетельства и прочие виды информации, причем приоритет отдается показаниям членов семьи и очевидцев. Такого рода сбор данных позволяет составлять подробные списки жертв и, как правило, он осуществляется на индивидуальном уровне. Но даже этот подход не позволяет идентифицировать всех погибших и включает также регистрацию данных по инцидентам.

Большая часть процесса детальной записи происходит после окончания конфликта. Однако Бецелем (B'Tselem) – организация, регистрирующая жертвы продолжающегося конфликта в Израиле, на оккупированных палестинских территориях и в секторе Газа, – фиксирует потери путем сбора официальных документов, например, копий удостоверений личности, свидетельств о смерти и медицинских карт, а также показаний свидетелей и членов семей погибших. Эта информация затем сверяется с документальными материалами Армии обороны Израиля (ЦАХАЛ), палестинских вооруженных группировок, палестинских и международных правозащитных организаций и СМИ[17]. Полученные подробные данные могут быть использованы для давления на обе стороны конфликта с целью заставить их соблюдать обязательства в области международного гуманитарного права (МГП), а также для информационной поддержки усилий по оказанию гуманитарной помощи.

Третий подход заключается в идентификации неопознанных тел погибших. Он существенно отличается от предыдущих подходов тем, что регистрирует лишь жертвы определенного типа – те, чьи тела были обнаружены в братских могилах и нуждаются в установлении личности. Такой сбор данных существенно помогает выяснить судьбы без вести пропавших и нуждается в применении передовых методов судебноследственной экспертизы для подтверждения личности погибших. Этот подход, который также использует описанные выше документальные свидетельства, может применяться только в постконфликтных ситуациях, поскольку требует официального обращения или разрешения со стороны государства на осуществление основных элементов процесса – эксгумация тел. Так, Фонд судебной антропологии Гватемалы (ФСАГ, Guatemala Forensic Anthropology Foundation – FAFG) ведет работу по опознанию человеческих останков, найденных в период после завершения внутреннего вооруженного конфликта в Гватемале 1960–1996 гг.[18] Кроме того, Фонд документирует события, связанные с массовыми исчезновениями и тайными расправами, если это помогает процессу идентификации.

---

[17] Информацию о методологии B'Tselem см. на веб-сайте 'Explanation of statistics on fatalities', [n.d.] <http:// www.btselem.org/statistics/casualties_clarifications>; общую информацию см. на веб-сайте Every Casualty, 'B'Tselem' <http://www.everycasualty.org/practice/btselem>.

[18] Информацию о ФСАГ см. на веб-сайте Every Casualty, 'Guatemala Forensic Anthropology Foundation (FAFG)' <http:// www.everycasualty.org/practice/fafg>.

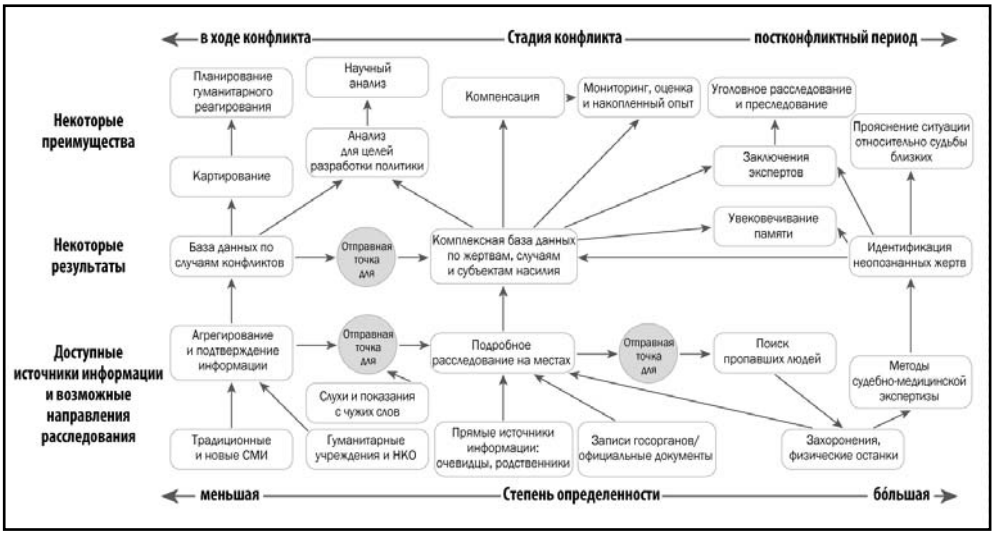


Рис. 6.13. Спектр практических подходов к регистрации жертв

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil <https://nordpil.se/>.

Источник: Minor, E., Towards the Recording of Every Casualty: Analysis and Policy Recommendations from a Study of 40 Casualty Recorders (Oxford Research Group: London, 2012), p. 13.

Анализ 40 регистрирующих организаций, который позволил систематизировать вышеприведенные подходы, наглядно демонстрирует, что собранная информация имела достаточно высокую степень достоверности и была полезной для других акторов, независимо от спектра доступных источников или условий работы регистраторов. Поэтому вариативность методов или типов источников, используемых различными организациями, не является признаком принципиального расхождения их целей или доказательством того, что полученные разными способами данные имеют неодинаковую ценность, и говорит лишь о том, что для эффективного сбора данных разные контексты и ресурсы требуют различных подходов.

Рисунок 6.13 обобщает основные источники, области применения и результаты практики регистрации жертв. Он указывает на методы сбора данных о погибших, применяемые в различных обстоятельствах, и вариативные источники, доступные в зависимости от контекста. Во время интенсификации конфликта число источников сокращается, однако в периоды ослабления насилия или по его завершении их спектр расширяется. Зачастую регистрирующие организации не обладают достаточными ресурсами для незамедлительной самостоятельной проверки предоставленной им информации и поэтому предпочитают заниматься ее агрегацией, подтверждением и созданием базы данных конфликтных инцидентов. Усилия, затраченные на подтверждение информации и создание такой базы данных, становятся основой или отправной точкой для новых расследований, которые в свою очередь приводят к более детальной и точной картине человеческих потерь. После уточнения этой картины открываются новые возможности

для использования данных, включающие поиск пропавших без вести лиц или обеспечение информационной основы для юридических определений.

Гармонизация практики

В то время как регистрирующие организации признают тот факт, что различные методы дают одинаково ценные и достоверные данные, они также выражают стремление добиться определенной степени гармонизации рассматриваемой процедуры сбора данных с целью повысить легитимность ее результатов и облегчить совместное использование и применение данных о потерях.

В 2013 году регистрирующие организации и конечные пользователи объединили усилия, с тем чтобы начать процесс разработки стандартов соответствующей деятельности. Эти стандарты призваны сформировать основы практической методологии для применения всеми заинтересованными организациями с учетом существующего разнообразия акторов, методов и подходов. Цель состоит в упрощении использования и обмена данными о жертвах, а также обеспечении возможности обсуждения этих данных, которые будут основываться на оценках качества, а не на политической позиции тех, кто защищает или критикует конкретные цифры.

Указанные усилия сосредоточены на выявлении вопросов и проблем, которые регистрирующие организации должны принимать во внимание и стараться устранить независимо от используемых методов. К таким вопросам относятся следующие темы: безопасность и в физическом, и цифровом пространстве тех, кто принимает участие в работе по регистрации жертв; источники; организационная транспарентность; методы и обнародование данных[19]. Наиболее важным шагом с точки зрения практического применения стало определение и формулировка ключевого набора пяти ценностных принципов: непричинение вреда, прозрачность, ответственность, открытость и единообразие.

Непричинение вреда относится ко всем этапам регистрации жертв – от сбора данных в часто очень опасных условиях до разработки протоколов безопасности для защиты этих данных. Собранные данные зачастую носят конфиденциальный характер, особенно когда речь идет об источниках и показаниях очевидцев.

Прозрачность является сквозной темой принципов, которая помогает укреплению доверия между организациями по сбору данных, а также между ними и конечными пользователями. Она предполагает открытость всех аспектов деятельности, в том числе касающихся организации, методологии, определений, критериев отбора, оснований для публикации, путей обеспечения безопасности сотрудников, свидетелей и данных без раскрытия процедур безопасности, дабы не поставить их под угрозу.

---

[19] Информацию о процессе разработки общих стандартов регистрации жертв см.: *Casualty, E.,* ‘Developing standards for casualty recording: plenary meeting in London, September 2015’, 8 Oct. 2015.

Ответственность относится к необходимости уважения прав и потребностей различных заинтересованных сторон, затрагиваемых проектом по сбору данных или вовлеченных в него. Это подразумевает учет регистрирующими организациями правовых и нормативных вопросов, связанных с их деятельностью, т. е. безопасность данных может быть скомпрометирована в случае их передачи в судебном порядке в государственный орган или при использовании стороннего поставщика услуг, например для хостинга данных.

Открытость означает стремление включить в базу данных все жертвы вооруженных конфликтов, которые данная организация способна зарегистрировать, и сохранение транспарентности в отношении любых необходимых исключений или ограничений.

Единообразие требуется для обеспечения эффективного использования данных о жертвах. Отклонения от существующей методики, в том числе по уважительным причинам, например в целях ее улучшения, должны быть четко обозначены.

Еще одной важной темой для обсуждения стало создание общего перечня основных категорий информации, которые при условии их доступности представляют наибольший интерес для регистрации. Цель такого списка – создать исчерпывающую документальную базу, которую можно использовать для решения широкого круга задач при условии применения к ней соответствующих аналитических методов. Перечисленные категории включают число погибших; географические координаты инцидента; дату инцидента; источник, т. е. тип источника, который документирует инцидент; имя, возраст и пол жертвы; способ убийства; участников насилия (за исключением жертвы).

Хотя практика регистрации жертв включает различные методы, совместные усилия занимающихся ею организаций, позиционирующих ее в качестве профессиональной области деятельности, способствуют более четкой артикуляции и определению сущности этой практики. Дискуссии, которые становятся результатом такого сотрудничества, играют важную роль для регистрации данных, необходимых многим организациям и институтам, предлагая инструменты беспристрастной оценки того, как были получены и представлены данные.

Регистрация жертв как международная норма

Регистрация жертв ведется по всему миру, но следует отметить, что она осуществляется в основном организациями гражданского общества и реже учреждениями Организации Объединенных Наций – такими, как секции по правам человека в миссиях ООН по оказанию содействия Афганистану (МООНСА) и Ираку (МООНСИ)[20]. Хотя государства регулярно ведут учет

[20] Подробный практический анализ методов и использования данных МООНСА см.: *Beswick, J.* and *Minor, E.*, The UN and Casualty Recording: Good Practice and the Need for Action (Oxford Research Group: London, 2014), pp. 23–40. Более подробную информацию о данных МООНСИ см. на веб-сайте <http://www.uniraq.org/index.php?op-tion=com_k2&view=item&id=4454:un-casualty-figures-for-the-month-of-october-2015&Item-id=633&lang=en>.

погибших военнослужащих, они редко принимают участие в регистрации жертв среди гражданских лиц и комбатантов. В недавнее время к усилиям по сбору данных о всех погибших в конфликтах присоединились Колумбия и Тунис[21]. Но ни одно государство до сих пор публично не занимается прямым и систематическим учетом жертв среди гражданского населения в ходе вооруженного конфликта, в котором оно принимало непосредственное участие[22].

Наличие юридических обязательств

При той непоследовательности, с которой государства участвуют в регистрации жертв, возникает правомерный вопрос, распространяются ли на них какие-либо юридические обязательства по сбору данных о погибших в вооруженных конфликтах среди гражданского населения.

Одно из немногих исследований на эту тему было проведено в 2011 г. и его авторы пришли к выводу, что такое юридическое обязательство существует[23]. Оно обусловлено нормами как МГП, так и международного права прав человека (МППЧ), на основе права международных договоров и обычного международного права. В докладе по результатам исследования содержится обзор всех соответствующих соглашений МГП и МППЧ – Женевских конвенций 1949 г., двух Дополнительных протоколов 1977 г., Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции против пыток, – а также обширного анализа обычного международного гуманитарного права, опубликованного Международным Комитетом Красного Креста (МККК)[24].

В то время как МППЧ применяется в тех случаях, которые не подпадают под определение вооруженного конфликта (международного или внутригосударственного), меняющий характер последнего затрудняет проведение различия между применением МГП и МППЧ. Положения МГП более ограничены в случае внутригосударственного вооруженного конфликта, который стал наиболее распространенным типом организованного насилия. Как следствие формулирование положений МГП на основе МППЧ представляет возможность заполнения существующего пробела. Такая практика

---

[21] В Колумбии в 2011 г. был принят специальный закон, создавший основу для документирования жертв конфликта и обеспечения для них (и в случае смерти их семей) правосудия, а также для решения земельных споров. Дополнительную информацию см. на веб-сайте <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html> (на испанском языке); и Patel, I. and Giger, A., *Casualty Recording in Tunisia: Responses to the 2010–2011* Uprising (Every Casualty: London, 2015).

[22] Например, публикация Wikileaks т.н. «Иракского досье» продемонстрировала, что в Ираке американские военные собирали информацию о жертвах среди как участников боевых действий, так и мирных граждан. Более подробную информацию см. на веб-сайте <https://www.iraqbodycount.org/analysis/qa/warlogs/>.

[23] *Breau, S.* and *Joyce, R.,* Discussion Paper: the Legal Obligation to Record Civilian Casualties of Armed Conflict (Oxford Research Group: London, 2011).

[24] *Henckaerts, J-M.* and *Doswald-Beck, L.,* Customary International Humanitarian Law (Cambridge University Press: Cambridge, 2005).

уже применялась Европейским судом по правам человека при вынесении судебных решений по делам, которые традиционно рассматривались исключительно в рамках МГП[25].

Исходя из этого, в докладе делается вывод о том, что МГП и МППЧ содержат положения, которые составляют элементы правового обязательства государств осуществлять регистрацию жертв. Эти положения касаются: (*a)* поиска и эвакуации погибших; (*b)* обработки тел; (*c)* возвращения останков и личных вещей семьям умерших; (*d)* достойного захоронения; (*e)* документального учета смертей; (*f)* идентификации умерших после захоронения; (*g)* предоставления информации о мертвых. Таким образом, обязательства в области прав человека в отношении мертвых и пропавших без вести подтверждают и обосновывают обязательства вовлеченных в конфликт государств, изложенные в МГП. Несмотря на то что обязательства носят разрозненный характер и содержатся в нескольких различных документах и обычных нормах МГП и МППЧ, это никоим образом не отрицает их существования.

Кроме того, МККК недавно опубликовал ряд новых комментариев к Женевским конвенциям и Дополнительным протоколам к ним[26]. Эти комментарии отражают опыт, накопленный МККК в применении конвенций и протоколов, и эволюцию конфликта и его современные формы[27]. Они более подробно разъясняют обязательства по отношению к умершим, особенно те, что содержатся в статьи 16 и 17 первой Женевской конвенции. Однако эти положения имеют ограниченный характер, поскольку применяются только к комбатантам; статья 16, в частности, относится к «умершим неприятельской стороны, попавшим в руки [другой стороны]». При этом комментарии отражают трудности различения жертв среди комбатантов и гражданского населения и содержат призыв к регистрации погибших в сомнительных случаях[28]. Хотя для государств комментарии МККК не имеют юридически обязательной силы, они являются влиятельным источником толкования права, поэтому внимание, которое в них уделяется вопросу регистрации жертв, усиливает юридические обязательства, изложенные выше.

Поддержка защиты гражданских лиц и других механизмов укрепления мира

Регистрация жертв и полученные в ее результате данные также служат механизмом обоснования и продвижения связанной с конфликтами повестки дня, которая имеет важное значение для международного сообщества.

---

[25] *Breau, S.* and *Joyce, R.,* Discussion Paper, *The Legal Obligation to Record Civilian Casualties of Armed Conflict* (Oxford Research Group: London, 2011), pp. 18–19.

[26] См. комментарии за 2016 г. на веб-сайте МККК <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=4825657B0C7E6BF0C12563CD002D6B0B&action=openDocument>.

[27] Henckaerts, J-M., ‘Bringing the commentaries on the Geneva conventions and their Additional Protocols into the twenty-first century’, *International Review of the Red Cross,* vol. 94, no. 888 (Winter 2012).

[28] См., в частности, § 2 ‘Personal scope of application’ <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=3C522B552C02FD91C-1257F150049E0A8#_Toc436922112>.

Хорошей иллюстрацией здесь может служить возможность этого процесса содействовать мониторингу защиты гражданских лиц в вооруженных конфликтах, а также соблюдению участвующими в войне государствами обязательств по международному гуманитарному праву. Так, во время боевых действий стороны конфликта должны учитывать следующие факторы: принцип пропорциональности – число жертв среди гражданского населения должно быть соразмерно военным целям; необходимость проводить различие между гражданскими лицами, объектами, комбатантами и военными целями, планируя атаки только на последние; меры предосторожности, которые обязывают стороны конфликта предпринимать усилия для предотвращения или минимизации ущерба, наносимого гражданскому населению. Нет сомнения в том, что эти принципы обязательны к соблюдению, однако их реализация на практике вызывает много споров. Как можно количественно определить пропорциональность? Как можно доказать, что принятые меры предосторожности были эффективными[29]? Для обсуждения этих вопросов требуются объективные критерии контроля за выполнением указанных принципов. Данные о жертвах делают возможным анализ и выявление отдельных случаев, а также повторяющихся моделей насилия в отношении гражданского населения во время конфликта. После утверждения таких критериев регистрация жертв становится важным инструментом мониторинга соблюдения этих принципов и выполнения сторонами конфликта своих обязательств в соответствии с МГП.

Посредством мониторинга и анализа влияния конфликтов на отдельные слои населения сбор данных путем регистрации жертв можно также использовать для поддержки других важных тем международной повестки дня, таких как участие детей в вооруженных конфликтах, а также взаимосвязь гендера, мира и безопасности. Он может также помочь работе механизма правосудия переходного периода по вопросам установления истины, компенсации потерь и увековечения памяти и пролить свет на причины гибели и последствия применения оружия, тем самым поддерживая процесс контроля над вооружениями. Со временем, когда практика регистрации жертв будет стандартизована и лучше изучена, полученные данные можно будет более эффективно использовать в качестве информационной основы для принятия решений по этим важным вопросам, способствуя не только усилению подотчетности, но и повышению защищенности.

В настоящее время существует потенциал для более активного вовлечения государств как политически, так и финансово, в поддержку инициатив в сфере регистрации жертв. Хотя последняя является юридическим обязательством правительств, многие из них не признают его универсальный характер и не выполняют его, когда сами выступают стороной конфликта. Тем не менее представляется очевидным, что государства несут ответственность за мониторинг собственных потерь – не в последнюю очередь в соответствии с обязательствами по МГП – и регистрация жертв конфликта могла бы помочь в ее реализации. Признание важного значения этой практики и ее более систематическое осуществление путем регистрации жертв не только

---

[29] *Waszink, C.,* Protection of Civilians Under International Humanitarian Law: Trends and Challenges (Norwegian Peacebuilding Resource Centre: Oslo, 2011).

среди комбатантов стали бы значительным шагом на пути к приданию ей статуса международной нормы.

Выводы

Этот раздел объясняет, как происходит сбор данных о жертвах боевых действий в условиях вооруженного конфликта. Помимо количественной информации регистрирующие организации стремятся получить подробные сведения о погибших не только в целях мониторинга различных видов ущерба, который наносит обществу продолжительное насилие, но и гуманизации жертв. В последние годы эта работа проводится в основном организациями гражданского общества. Их объединенные усилия направлены на гармонизацию практики регистрации жертв во всем мире и взаимодействие на систематической основе с потенциальными конечными потребителями данных. Это свидетельствует о том, что, несмотря на необходимое многообразие используемых ими методов, эти организации объединяет общее видение проблемы.

В данном разделе также приводятся элементы международного права, которые подтверждают юридическое обязательство государств в отношении регистрации жертв, особенно в контексте защиты гражданских лиц. Недавние интерпретации Женевских конвенций МККК указывают на то, что в связи с изменением характера конфликтов на систематическую основу должен быть поставлен учет погибших не только среди комбатантов, но и гражданских лиц. Если государства сами не участвуют в практике регистрации жертв, они должны поддерживать усилия организаций гражданского общества путем финансирования их деятельности, содействия процессу документации или любым другим способом, который ведет к повышению результативности работы этих организаций.

Усиливается призыв, в том числе со стороны Генерального секретаря ООН, к регистрации каждого погибшего в результате вооруженных конфликтов[30]. В то же время организации гражданского общества продемонстрировали, что полезная и эффективная регистрация возможна и уже осуществляется как в ходе, так и по окончании конфликта. В ее основе лежит гуманизация жертв, их признание и защита тех, кто остался в живых, – принцип, который сам по себе является универсальным.

[30] United Nations (сноска 3).

VI. ГЛОБАЛЬНЫЙ ИНДЕКС МИРОЛЮБИЯ 2016 г.

Камилла ШИППА и Даниэль ХИСЛОП
Институт экономики и мира

Глобальный индекс миролюбия (ГИМ) 2016 г. – десятое издание ведущего международного исследования глобального уровня миролюбия. Для составления рейтинга, который в настоящее время включает 163 государства и территории, ГИМ использует 23 качественных и количественных показателя из высоконадежных источников по трем категориям: *(a)* степень безопасности и защищенности общества; *(b)* участие во внутренних или внешних конфликтах; *(c)* уровень милитаризации (табл. 6.5 и 6.6). ГИМ составляется Институтом экономики и мира (ИЭМ) под руководством международной группы независимых экспертов и при поддержке аналитической группы журнала «Экономист» (EIU), которая сопоставляет данные и подсчитывает рейтинги в сотрудничестве с ИЭМ[1]. Публикуя результаты анализа глобального и национальных уровней миролюбия, ИЭМ стремится внести свой вклад в осознание того, как гражданское общество, экспертные круги, политические деятели и правительства могут способствовать построению более мирного социума.

В 2016 году общий уровень глобального миролюбия снизился, продолжая тенденцию на сокращение этого показателя с 2008 г. В отчетный период (с марта 2015 по март 2016 г.) в четырех регионах наблюдалось снижение миролюбия по сравнению с предыдущим годом, в трех других отмечены улучшения, а еще в двух ситуация не изменилась. Незначительное ухудшение показателей было зафиксировано в Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе и странах Африки южнее Сахары, в то время как ситуация на Ближнем Востоке и в Северной Африке (БВСА) стала основной причиной снижения глобального уровня миролюбия. Общее ухудшение, как и прежде, вызвано негативными изменениями нескольких ключевых индикаторов, главным образом тех, что измеряют: *(a)* число беженцев и перемещенных лиц; *(b)* последствия терроризма; *(c)* количество внутренних и внешних конфликтов и связанное с ним число жертв боевых действий.

На региональном уровне отмечены некоторые положительные тенденции, которые уравновешивают общую негативную динамику. Прогресс был зафиксирован в странах Центральной Америки и Карибского бассейна, вызванный улучшением ситуации в Панаме и Тринидад и Тобаго. Европа сохранила статус самого мирного региона, но на него негативно повлияло снижение миролюбия в странах на периферии континента, таких как Гре-

[1] Более подробно об Институте экономики и мира см. <http://www.economicsandpeace.org/>. В экспертную группу в 2015–2016 гг. входили: Кевин Клементс, председатель (Университет Отаго), Сабина Олкайр (Оксфордский университет), Иан Энтони (СИПРИ), Исабель Аррадон (Международная кризисная группа), Ник Гроно («Уолк фри»), Мануэла Меса (Образовательный и исследовательский центр проблем мира) и Екатерина Степанова (ИМЭМО РАН).

ция, Бывшая Югославская Республика Македония и Турция. Последняя, например, испытала самое резкое годовое повышение индекса (0.224) за свою историю в ГИМ, в результате чего рейтинг страны упал до рекордно низкого для Турции 145 места (из 163).

Таблица 6.5. Страны, чей рейтинг претерпел наибольшие изменения в Глобальном индексе миролюбия, 2015–2016 гг.

Страна	Индекс, 2016 г.	Изменение индекса, 2015–2016 гг.	Рейтинг, 2016 г.	Изменение рейтинга, 2015–2016 гг.
5 стран, рейтинг которых вырос в наибольшей степени				
Панама	1.837	–0.136	49	24
Таиланд	2.312	–0.120	125	9
Шри-Ланка	2.133	–0.118	97	18
ЮАР	2.316	–0.113	126	7
Мавритания	2.295	–0.104	123	8
5 стран, рейтинг которых снизился в наибольшей степени				
Йемен	3.399	0.446	158	–9
Украина	3.287	0.237	156	–4
Турция	2.710	0.224	145	–7
Ливия	3.200	0.197	154	–3
Бахрейн	2.398	0.161	132	–23

Примечание: снижение индекса в ГИМ означает повышение миролюбия государства.

Показатели безопасности и защищенности общества, отражающие внутренний уровень миролюбия, демонстрировали противонаправленные тенденции: из десяти соответствующих индикаторов четыре улучшились и шесть ухудшились. Хотя были зарегистрированы значительные положительные изменения количественных показателей, таких как число сотрудников полиции и заключенных, и качественного индикатора уровня преступлений с применением насилия. Произошло заметное ухудшение показателей, отражающих влияние терроризма, число беженцев и внутренне перемещенных лиц и уровень политической нестабильности. Указанные негативные факторы перевесили позитивные и стали главной причиной отрицательной динамики в глобальном миролюбии.

На региональном уровне следует отметить, что помимо стран Африки южнее Сахары, где преступность часто сопровождает этнические конфликты и политические беспорядки, Латинская Америка, несомненно, занимает 1-е место в мире по преступности с применением насилия, что отражают ее низкие показатели по большинству соответствующих категорий. За 2015 г. только БВСА и Южная Америка испытали подъем уровня насильственных преступ-

лений, который либо снизился, либо остался прежним во всех остальных регионах. В странах Центральной Америки и Карибского бассейна зафиксировано небольшое улучшение, в этом регионе число убийств по-прежнему одно из самых высоких в мире, а развитая организованная преступность оказывает пагубное воздействие на повседневную жизнь населения.

Государства Южной и Центральной Америки и Карибского бассейна часто демонстрировали наихудшие показатели, касающиеся общественного спокойствия и безопасности, за единственным исключением – чрезмерно высокого числа заключенных в Соединенных Штатах и большого количества сил внутренней безопасности в странах БВСА. При этом в 2015 г. последний показатель продемонстрировал улучшение во всех регионах мира, кроме Южной Азии. Индикаторы политической нестабильности и политического террора в среднем ухудшились, а также ухудшилась ситуация по обоим показателям в большинстве европейских стран, отражая длительную экономическую напряженность и миграционный кризис, с которыми столкнулся этот регион.

Показатели, связанные с активными внутренними и международными конфликтами, также широко варьировались. Число погибших в результате организованных внутренних конфликтов уменьшилось в трех регионах, в том числе незначительно в БВСА, но увеличилось в четырех других регионах, особенно в России и Евразии, где украинский конфликт продолжался в течение начального этапа отчетного периода. Увеличение числа смертей в организованных внешних конфликтах в общемировом масштабе в большей степени было обусловлено событиями в БВСА и в меньшей – Южной Азии, тогда как во всех остальных регионах ситуация улучшилась или осталась прежней. Число и продолжительность внутренних конфликтов сократились в большинстве стран, хотя в среднем эти показатели ухудшились из-за продолжения конфликтов на Украине, в Сирии, Центрально-Африканской Республике и Ливии, что привело к снижению индикаторов по соответствующим регионам. По количеству, продолжительности и роли во внешних конфликтах рейтинг большего числа стран упал, и почти во всех регионах было зарегистрировано ухудшение ситуации по сравнению с 2015 г. Наибольший спад был отмечен в Северной Америке из-за продолжающегося участия США в нескольких конфликтах на Ближнем Востоке.

Возможность политического урегулирования в Сирии или Йемене, несомненно, улучшит прогноз на следующий год по внутренним и международным конфликтам, но из-за сохраняющейся в регионе угрозы в лице Исламского государства внешние силы будут в течение некоторого времени продолжать свою деятельность на Ближнем Востоке. Параллельно с повышением внешней напряженности ухудшались отношения между соседними странами. Возможно, наиболее тревожным, с точки зрения международной безопасности, является то обстоятельство, что показатель влияния терроризма регрессировал в наибольшей степени, даже несмотря на то, что в трех регионах (России и Евразии, странах Центральной Америки и Карибского бассейна и Южной Азии) отмечены улучшения. Европа заняла 2-е место после БВСА среди наиболее пострадавших от терроризма регионов по сравнению с 2015 г.: сильнее всего оказались затронуты Турция, Франция и Бельгия. Бельгия и Франция боролись с «доморощенным» исламским терро-

ризмом, привлекшим к себе особое внимание после террористических актов в Париже в ноябре 2015 г.

Наконец, категория индикаторов милитаризации характеризовалась широко распространенным сокращением численности личного состава вооруженных сил. Этот процесс контрастировал с общим ростом военных расходов в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП) в трех ключевых регионах: Африке южнее Сахары, Южной Азии и особенно БВСА. В области торговли оружием также наблюдалось сокращение как экспорта, так и импорта на внутриевропейском направлении, однако продолжалась продажа российского оружия в страны Ближнего Востока и Азиатско-Тихоокеанского региона. Большая часть этих поставок была направлена на поддержку сирийских правительственных сил, воюющих против повстанцев, которые получили значительно меньшее количество вооружений с Запада. Существенным позитивным обстоятельством стало снижение потенциала ядерных и тяжелых вооружений. Эта тенденция наиболее ярко проявилась в ряде самых военизированных регионов мира, таких как Европа, Россия, Евразия и БВСА. В последнем это отчасти объясняется потерями, понесенными сирийскими правительственными силами в ходе гражданской войны. Однако эта позитивная тенденция может оказаться недолговечной, если в результате российской агрессии стремление к перевооружению стран Организации Североатлантического договора (НАТО) окажется сильнее. Это стремление будет особенно очевидным в государствах НАТО, граничащих с Россией или близко к ней расположенных, но может также проявиться и в таких странах, как Германия, которая в последние годы сократила свои вооруженные силы и запасы тяжелых вооружений.

Интерпретация индексов ГИМ

Каждому из 23 показателей в ГИМ присваивается индекс («совокупный») по шкале от 1 до 5, и для каждой страны или территории высчитывается общий индекс. Последний абсолютно непрерывен между 1 и 5, где индекс, приближающийся к 1, свидетельствует о большем миролюбии. ГИМ является относительной мерой того, что называется «негативным миром», который определяется как «отсутствие насилия и страха насилия». Негативный мир представляет собой многомерную концепцию и не поддается непосредственному наблюдению на основании одного индикатора, поэтому ГИМ стремится дать целостную оценку состоянию миролюбия каждой страны, предлагая простой и легко интерпретируемый индекс.

Следует отметить, что все описанные выше улучшения и ухудшения – и на страновом, и на региональном уровне – относятся к изменению *индексов*, а не *рейтингов* ГИМ. Представляется важным использовать изменение индекса, а не изменение рейтинга для оценки перемещения стран по таблице, поскольку они свидетельствуют о фактических подвижках в основных показателях ГИМ и, следовательно, о реальном изменении уровня миролюбия. В зависимости от положения страны в ГИМ незначительное колебание индекса может привести к существенному изменению рейтинга, а иногда при небольшом отклонении индекса рейтинг страны меняется в обратном направ-

Таблица 6.6. Глобальный индекс миролюбия, 2016 г.

Рейтинг	Страна	Индекс	Изменение	Рейтинг	Страна	Индекс	Изменение
1	Исландия	1.192	–0.007	55	Намибия	1.873	–0.003
2	Дания	1.246	+0.028	56	Восточный Тимор	1.879	–0.025
3	Австрия	1.278	–0.007	57	Черногория	1.884	–0.013
4	Новая Зеландия	1.287	–0.025	58	Танзания	1.899	+0.003
5	Португалия	1.356	–0.092	59	Вьетнам	1.906	+0.013
6	Чехия	1.360	–0.083	60	Босния и Герцеговина	1.915	–0.007
7	Швейцария	1.370	–0.008	61	ОАЭ	1.931	+0.033
8	Канада	1.388	+0.019	62	Экв.Гвинея	1.940	–0.030
9	Япония	1.395	+0.043	63	Лесото	1.941	+0.027
10	Словения	1.408	–0.026	64	Тунис	1.949	–0.047
11	Финляндия	1.429	+0.028	65	Молдова	1.953	–0.004
12	Ирландия	1.433	+0.005	66	Того	1.954	–0.007
13	Бутан	1.445	–0.049	67	Аргентина	1.957	+0.011
14	Швеция	1.461	+0.015	68	Мозамбик	1.963	+0.003
15	Австралия	1.465	+0.035	69	Никарагуа	1.975	–0.026
16	Германия	1.486	–0.028	70	Сенегал	1.978	+0.075
17	Норвегия	1.500	–0.028	71	Кипр	1.994	+0.032
18	Бельгия	1.528	+0.051	72	Бенин	1.998	+0.020
19	Венгрия	1.534	–0.017	73	Либерия	1.998	+0.044
20	Сингапур	1.535	–0.012	74	Оман	2.016	–0.059
21	Нидерланды	1.541	+0.019	75	Казахстан	2.019	–0.058
22	Польша	1.557	+0.049	76	Эквадор	2.020	–0.022
23	Маврикий	1.559	+0.035	77	Косово	2.022	+0.068
24	Словакия	1.603	+0.051	78	Непал	2.026	+0.112
25	Испания	1.604	+0.043	79	Габон	2.033	+0.053
26	Хорватия	1.633	+0.004	80	Парагвай	2.037	–0.041
27	Чили	1.635	–0.008	81	Боливия	2.038	–0.031
28	Ботсвана	1.639	–0.031	82	Греция	2.044	+0.038
29	Болгария	1.646	–0.040	83	Бангладеш	2.045	+0.007
30	Малазия	1.648	+0.040	84	Тринидад и Тобаго	2.056	–0.055
31	Румыния	1.649	+0.016	85	Грузия	2.057	–0.032
32	Латвия	1.680	–0.029	86	Куба	2.057	–0.013
33	Коста-Рика	1.699	0.000	87	Перу	2.057	–0.030
34	Катар	1.716	–0.043	88	Буркина-Фасо	2.063	+0.146
35	Уругвай	1.726	–0.055	89	Гаити	2.066	–0.023
36	Эстония	1.732	–0.032	90	Свазиленд	2.074	–0.035
37	Литва	1.735	+0.010	91	Марокко	2.086	+0.034
38	Мадагаскар	1.763	–0.026	92	Гамбия	2.091	–0.043
39	Италия	1.774	+0.007	93	Ямайка	2.091	–0.018
40	Замбия	1.783	–0.037	94	Македония (БЮР)	2.092	+0.084
41	Тайвань	1.787	+0.035	95	Гайана	2.105	+0.006
42	Индонезия	1.799	–0.012	96	Иордания	2.127	+0.050
43	Сьерра-Леоне	1.805	–0.022	97	Шри-Ланка	2.133	–0.118
44	Гана	1.809	+0.002	98	Ангола	2.140	+0.058
45	Малави	1.817	+0.097	99	Папуа-Новая Гвинея	2.143	+0.065
46	Франция	1.829	+0.025	100	Доминиканская Респ.	2.143	+0.010
47	Велико-британия	1.830	–0.030	101	Уганда	2.148	–0.090
48	Сербия	1.834	–0.024	102	Гвинея	2.148	–0.066
49	Панама	1.837	–0.136	103	США	2.154	–0.027
50	Монголия	1.838	+0.074	104	Камбоджа	2.161	–0.011
51	Кувейт	1.842	+0.106	105	Бразилия	2.176	+0.016
52	Лаос	1.852	+0.052	106	Беларусь	2.202	–0.079
53	Южная Корея	1.858	+0.047	107	Туркменистан	2.202	0.000
54	Албания	1.867	–0.031	108	Алжир	2.213	–0.054

Окончание таблицы 6.6

Рейтинг	Страна	Индекс	Изменение	Рейтинг	Страна	Индекс	Изменение
109	Узбекистан	2.216	–0.065	137	Мали	2.489	+0.027
110	Армения	2.218	–0.032	138	Бурунди	2.500	+0.153
111	Гондурас	2.237	+0.010	139	Филиппины	2.511	–0.025
112	Сальвадор	2.237	–0.054	140	Мексика	2.557	+0.009
113	Нигер	2.239	–0.074	141	Индия	2.566	+0.014
114	Республика Конго	2.249	+0.002	142	Египет	2.574	+0.117
115	Мьянма	2.256	–0.083	143	Венесуэла	2.651	+0.088
116	Гвинея-Бисау	2.264	–0.006	144	Израиль	2.656	–0.003
117	Гватемала	2.270	+0.046	145	Турция	2.710	+0.224
118	Кот-д'Ивуар	2.279	+0.088	146	Ливан	2.752	–0.004
119	Эфиопия	2.284	+0.003	147	Колумбия	2.764	–0.033
120	Китай	2.288	–0.003	148	Палестина[a]	2.832	. .
121	Джибути	2.292	+0.116	149	Нигерия	2.877	–0.065
122	Таджикистан	2.293	+0.047	150	Северная Корея	2.944	–0.032
123	Мавритания	2.295	–0.104	151	Россия	3.079	–0.021
124	Кыргызстан	2.297	–0.007	152	ДРК	3.112	–0.002
125	Таиланд	2.312	–0.120	153	Пакистан	3.145	–0.003
126	ЮАР	2.316	–0.113	154	Ливия	3.200	+0.197
127	Зимбабве	2.322	+0.020	155	Судан	3.269	–0.081
128	Руанда	2.323	–0.021	156	Украина	3.287	+0.237
129	Саудовская Аравия	2.338	+0.094	157	ЦАР	3.354	–0.082
130	Камерун	2.356	+0.026	158	Йемен	3.399	+0.446
131	Кения	2.379	+0.016	159	Сомали	3.414	+0.105
132	Бахрейн	2.398	+0.161	160	Афганистан	3.538	+0.036
133	Иран	2.411	–0.080	161	Ирак	3.570	+0.021
134	Азербайджан	2.450	+0.016	162	Южный Судан	3.593	+0.003
135	Эритрея	2.460	+0.052	163	Сирия	3.806	+0.040
136	Чад	2.464	–0.063				

. . не применимо.

[a] Вследствие того что Палестина впервые включена в ГИМ, у нее нет индекса и рейтинга за предыдущий год.

лении. Это происходит из-за одновременного перемещения по таблице других стран, ранжированных близко к предмету анализа, или, особенно, если страна занимает место в середине списка, где индексы плотно сконцентрированы.

Последний пункт относится к более широкому вопросу надежности рейтинга, который необходимо учитывать при оценке любого составного показателя. Что касается непосредственно указанного вопроса, анализ ИЭМ показывает, что ГИМ находится на том же уровне абсолютной надежности, что и Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП).

Включение Палестины в ГИМ 2016 г.

В 2016 году Палестина впервые вошла в ГИМ. Индекс ставит своей целью измерение уровня миролюбия в возможно большем числе стран мира, исходя из практических реалий наличествующих и доступных данных. Географические границы Палестины для целей ГИМ охватывают Западный берег с Восточным Иерусалимом, а также Сектор Газа.

Палестина была включена в ГИМ на том основании, что страна должна обладать населением более одного миллиона человек или территорией более 20 000 км$^{2.}$ Эти критерии не опираются на какие-либо конкретные политические решения или допущения. Малые страны создают особые трудности для измерения и сопоставимости данных о прямом насилии. Помимо указанных критериев минимального размера и населения, включение в Индекс зависит от доступности, надежности и практичности данных по стране по каждому из 23 показателей ГИМ. Подход к Палестине как к стране был обусловлен расширением ее международного признания, в том числе: *(a)* в 2012 г. ей был предоставлен статус не являющегося членом государства-наблюдателя при Организации Объединенных Наций, что считается де-факто признанием; *(b)* она была официально признана более чем 130 странами; *(c)* в 2015 г. ее приняли в члены Международного уголовного суда. Кроме того, палестинское государство имеет собственные органы власти и институты, такие как полиция и парламент, что, с точки зрения сбора данных, делает его характеристики поддающимися измерению.

Источники и методы

23 показателя ГИМ делятся на три ключевые тематические категории: *(a)* активные внутренние и международные конфликты; *(b)* социальное спокойствие и безопасность; *(c)* милитаризация. Страновые эксперты EIU оценивают качественные индикаторы, а пробелы в количественных данных компенсируются расчетными показателями. ГИМ должен отражать состояние мира в государствах за период с 16 марта 2015 по 15 марта 2016 г., однако многие показатели основаны на доступных данных за 2013 и 2014 гг.

Каждому показателю присвоен удельный вес на основании его относительной важности по шкале от 1 до 5. На основе 23 показателей были подсчитаны два взвешенных индекса: один, измеряющий уровень внутреннего мира в стране, и второй, измеряющий уровень внешнего миролюбия государства (состояние мира за пределами национальных границ). Общий совокупный рейтинг и величина индекса рассчитываются с учетом того, что показателю внутреннего мира присвоен весовой коэффициент в 60%, а показателю внешнего миролюбия – весовой коэффициент в 40%. Больший коэффициент присвоен показателю внутреннего мира на том основании, что более высокий уровень внутреннего мира способствует снижению конфликтности на международной арене.

1. *Показатели, касающиеся активных внутренних и международных конфликтов.* В этой категории оцениваются следующие шесть индикаторов: *(a)* число, продолжительность и роль во внешних конфликтах с удельным весом 2.28; *(b)* оценочное число жертв организованного внешнего конфликта (УПДК) с удельным весом 5; *(c)* число жертв организованного внутреннего конфликта (база данных по вооруженным конфликтам Международного института стратегических исследований, МИСИ) с удельным весом 5; *(d)* уровень организованного внутреннего конфликта (EIU) с удельным весом 5; *(e)* отношения с соседними странами (EIU) с удельным весом 5; *(f)* число и продолжительность внутренних конфликтов с удельным весом 2.56.

2. *Показатели, отражающие уровень социального спокойствия и безопасности.* В этой категории оцениваются следующие 10 индикаторов: *(a)* восприятие уровня криминализации самим обществом (EIU) с удельным весом 3; *(b)* число беженцев и перемещенных лиц по отношению к численности населения (Статистический ежегодник Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Центра наблюдения за процессами внутреннего перемещения лиц) с удельным весом 4; *(c)* политическая нестабильность (EIU) с удельным весом 4; *(d)* уровень политического террора (Марк Гибни, Линда Корнетт, Рид Вуд, Питер Хашке и Даниэль Арнон, Масштаб политического террора, 1976–2015 гг.) с удельным весом 4; *(e)* террористическая активность (ИЭМ, EIU и Глобальная база данных по терроризму, Университет Мэриленда) с удельным весом 2; *(f)* количество насильственных смертей на 100 000 человек (ООН, Обзор тенденций в области преступности и деятельности систем уголовного правосудия) с удельным весом 4; *(g)* уровень преступлений с применением насилия (EIU) с удельным весом 4; *(h)* вероятность демонстраций с применением насилия (EIU) с удельным весом 3; *(i)* количество заключенных на 100 000 человек (Международный центр пенитенциарных исследований Королевского колледжа в Лондоне, World Prison Population List) с удельным весом 3; *(j)* количество сотрудников служб внутренней безопасности и полиции на 100 000 человек (ООН, Обзор тенденций в области преступности и деятельности систем уголовного правосудия) с удельным весом 3.

3. Показатели милитаризации. В этой категории оцениваются семь индикаторов: *(a)* военные расходы как доля ВВП (МИСИ, Military Balance) с удельным весом 2; *(b)* число военнослужащих на 100 000 человек (МИСИ, Military Balance) с удельным весом 2; *(c)* объем импорта основных видов обычных вооружений на 100 000 человек (СИПРИ, база данных по передаче оружия) с удельным весом 2; *(d)* объем экспорта основных видов обычных вооружений на 100 000 человек (СИПРИ, база данных по передаче оружия) с удельным весом 3; *(e)* финансирование операций по поддержанию мира ООН (подсчеты ИЭМ на основании данных Управления ООН по планированию программ, бюджету и счетам) с удельным весом 2; *(f)* потенциал ядерных и тяжелых вооружений (подсчеты ИЭМ на основании данных МИСИ, Military Balance) с удельным весом 3; *(g)* доступ к стрелковому оружию и легким вооружениям (EIU) с удельным весом 3.

Точное определение каждого показателя см.: Institute for Economics and Peace (IEP), 2016 Global Peace Index (IEP: Sydney, 2016), Annex B.

7. МИРОТВОРЧЕСКИЕ ОПЕРАЦИИ И УПРАВЛЕНИЕ КОНФЛИКТАМИ

КРАТКИЙ ОБЗОР

2015 год стал «годом докладов» для Организации Объединенных Наций, которая отметила 70 лет с момента своего основания; 67 лет с момента учреждения первой миротворческой операции – Органа по наблюдению за выполнением условий перемирия (ОНВУП); 15 лет с момента опубликования Доклада Брахими, утверждения Резолюции 1325 Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности и принятия Целей развития тысячелетия. В 2015 г. ООН практически одновременно подготовила три крупных доклада, обладающих существенным потенциалом совершенствования миротворческих операций и более тесного сопряжения различных элементов системы ООН: доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям ООН (НГВУМО), Десятилетний обзор архитектуры в области миростроительства и Глобальное исследование по вопросам осуществления Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН.

Одновременно 2015 год стал годом консолидации тенденций и развития миротворческих операций. Хотя за рассматриваемый период не было недостатка в конфликтах и кризисах, международные усилия по их разрешению редко включали какие-либо новые или существенно расширенные миротворческие операции. Были учреждены всего четыре новые относительно небольшие миссии: Операция «Решительная поддержка» (ОРП) Организации Североатлантического договора (НАТО); Миссия Европейского союза по укреплению потенциала в Мали (ЕВКАП Сахель Мали) в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО); Военная консультативная миссия ЕС в Центрально-Африканской Республике (ВКМЕС-ЦАР); и Механизм наблюдения за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности (МНПОМБ). В то же время несколько миссий было прекращено (раздел II). Три относительно небольших операции, завершенные в 2015 г., – санкционированная Советом Безопасности ООН французская операция «Единорог» в Кот-д'Ивуаре; Вооруженные силы под руководством ЕС в Центрально-Африканской Республике (СЕС ЦАР); и Механизм Межправительственной организации по развитию (ИГАД) по наблюдению и контролю в Южном Судане (ИГАД МНК).

По сравнению с 2014 г. число операций по поддержанию мира, активных в течение 2015 г., сократилось на две – до 61. С 162 703 сотрудниками на местах общее количество персонала, развернутого в миротворческих операциях в рассматриваемый период, несколько превышало (примерно на 1000 человек) указанный показатель за предыдущий год. Это свидетельствует о том, что снижение общей численности развернутого в миротворческих операциях персонала, которое началось в 2012 г. (вследствие сокращения сил МССБ), подошло к концу и что рост численности персонала всех миротворческих операций (за исключением МССБ и ОРП) замедляется. В 2015 г. в рамках миссий ООН было развернуто на 3336 человек больше, чем в 2014 г. Таким образом, ООН остается основным актором в сфере миротворческих операций с примерно одной третью всех активных операций (20 из 61) и 70% всего персонала (113 660 из 162 703 человек) (раздел I).

В основе указанной консолидации тенденций в области миротворчества лежат несколько факторов. Во-первых, в ряде конфликтов (гео) политические обстоятельства, неудачи мирного процесса и/или условия в области безопасности продолжали препятствовать созданию новых миротворческих операций. Во-вторых, в тех странах, где интересы великих держав совпадали, а ситуация позволяла развернуть миссию, часто уже проводились одна или несколько миротворческих операций. В-третьих, в рамках усилий по урегулированию конфликтов, а также борьбы с джихадистскими группировками, такими как Исламское государство и «Боко Харам», международные и региональные субъекты использовали отличные от миротворческих операций средства, например, военные интервенции и прямую или косвенную поддержку местных союзников.

Трудно предсказать, какое направление примут указанные тенденции в следующем году. Запланировано сокращение ряда миротворческих миссий, что потенциально может привести к уменьшению их количества, а также численности развернутого персонала. Однако не исключено, что это станет затишьем перед бурей с учетом перспективного развертывания тяжелых операций в Бурунди, Ливии, Сирии, на Украине и в Йемене. В этой связи подготовленный НГВУМО обзор миротворческих операций ООН и ее рекомендации и призыв к существенным переменам и стратегическим преобразованиям приобретают все большую актуальность.

По результатам указанного обзора Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун представил собственный доклад о том, как он намеревается выполнять рекомендации НГВУМО. На Саммите по вопросам миротворчества многие из этих рекомендаций были одобрены государствами − членами ООН и ряд стран взяли на себя беспрецедентные обязательства. Однако как будут реализованы рекомендации Группы, покажет будущее. Без сомнения, упущенной возможностью следует считать тот факт, что усилия по подготовке трех основных докладов не были более тесно скоординированы между собой, дабы их выводы имели более комплексное воздействие на систему ООН.

Кроме того, поскольку районы потенциальных новых миссий не отличаются стабильностью и спокойствием, полезными были бы более четкие рекомендации НГВУМО по проведению миротворческих операций ООН в условиях, когда отсутствует не только мир, но и политический процесс в его поддержку. В таких обстоятельствах зачастую неясно, кто выступает сторонами конфликта, а миротворцы сталкиваются с асимметричными и нетрадиционными угрозами. По мере того как стабилизационные миссии ООН приобретают все большую распространенность, возникает необходимость не только в осмотрительности в их проведении, но и в заблаговременном планировании. Эта необходимость дальнейшего совершенствования стратегий, применяемых для разрешения «исключительных ситуаций», становится все более насущной (раздел III).

В том же самом 2015 г., когда участники Саммита по вопросам миротворчества приняли на себя обязательства и активизировали поддержку миротворческих операций, репутация ООН и ее усилия в борьбе за мир были серьезно подорваны попытками сокрытия сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (СЭСН) со стороны французских солдат, принимавших участие в операции «Сангарис» в ЦАР. Создаваемый на протяжении последних нескольких лет механизм ООН по борьбе с СЭСН демонстрирует недостаточную эффективность, в связи с чем призыв НГВУМО к преобразованиям представляется в этом вопросе крайне актуальным (раздел IV).

Яир ван дер ЛЕЙН

I. ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ

Тимо СМИТ

Многосторонние миротворческие операции в 2015 г.

В 2015 году была зарегистрирована 61 многосторонняя миротворческая операция под руководством различных многосторонних акторов – Организации Объединенных Наций, региональных организаций и союзов и временных коалиций государств[1]. По сравнению с предыдущим периодом количество миротворческих операций сократилось на две: в 2014 г. были завершены шесть миссий, а в 2015 г. начаты четыре новых миссии. Это сокращение, хотя и незначительное, стало первым с 2010 г. и обратило вспять восходящую тенденцию предыдущих трех лет в развертывании миссий. Тем не менее число миротворческих операций по-прежнему оставалось выше среднего по сравнению с другими годами за период 2006–2015 гг. (рис. 7.1).

Новые и завершенные миротворческие операции

В 2015 году были начаты четыре миротворческие операции. В начале года операция «Решительная поддержка» (ОРП) под руководством Организации Североатлантического договора (НАТО) сменила Международные силы содействия безопасности (МССБ) в Афганистане. Европейский союз (ЕС) в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) учредил две новые миротворческие операции в Мали и Центрально-Африканской Республике (ЦАР). 15 января официально началась деятельность Миссии Европейского союза по укреплению потенциала в Мали (ЕВКАП Сахель Мали), а 15 марта на смену Вооруженным силам под руководством ЕС в ЦАР (СЕС ЦАР) пришла Военная консультативная миссия ЕС в ЦАР (ВКМЕС-ЦАР). Наконец, в декабре Механизм наблюдения за прекращением огня и переходными

[1] Количественный анализ основывается на данных СИПРИ, предназначенных для изучения тенденций в области миротворческих операций. В соответствии с определением официальной целью миротворческой операции должно быть: *(a)* содействие выполнению уже заключенных мирных договоренностей; *(b)* поддержка мирного процесса; или *(c)* оказание помощи в предотвращении конфликта или миростроительстве. Не учитываются данные по посредническим миссиям, миссиям по сбору информации и содействию в проведении выборов, а также миротворческие миссии, состоящие из нерезидентов − физических лиц или групп переговорщиков. Данные по односторонним операциям включены только тогда, когда они уполномочены резолюцией Совета Безопасности ООН оказывать поддержку другой миротворческой миссии (разд. V). Все данные обновляются на постоянной основе и корректируются по мере поступления более точной информации. По этой причине статистические данные, используемые для анализа в настоящей главе, могут не всегда полностью соответствовать данным предыдущих изданий Ежегодника СИПРИ или содержанию базы данных СИПРИ по многосторонним миротворческим операциям.

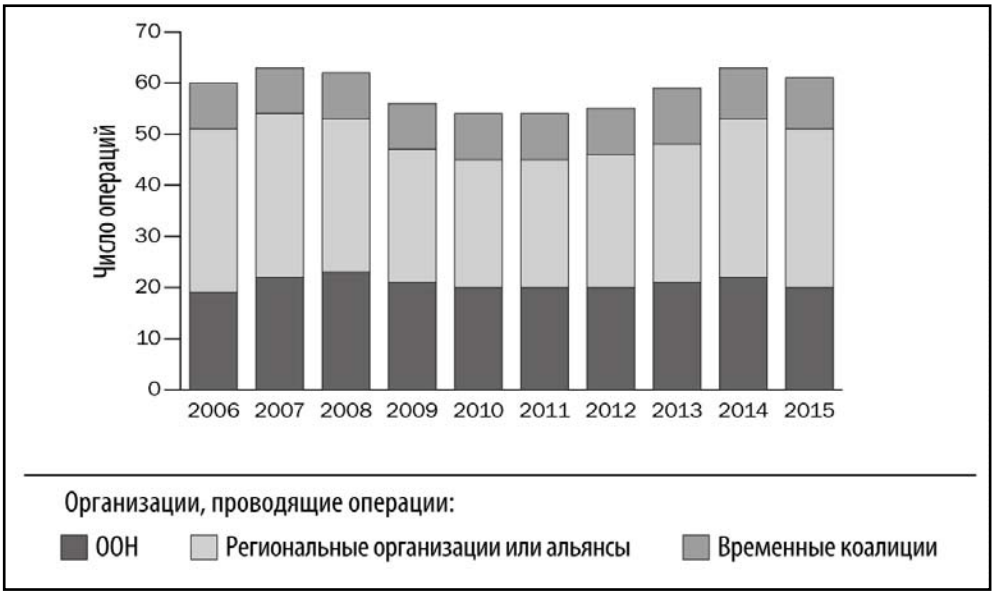


Рис. 7.1. Число многосторонних миротворческих операций по типу организации, 2006-2015 гг.

мерами обеспечения безопасности (МНПОМБ) сменил Механизм по наблюдению и контролю (МНК) в Южном Судане. Примечательно, что 2015 год стал первым годом с 2009 г., когда ООН не возглавила ни одной новой миротворческой операции.

В течение рассматриваемого года были прекращены три миссии (тем не менее они входят в общее число миротворческих операций за 2015 г.). 21 января Франция официально завершила операцию «Единорог» в Кот-д'Ивуаре. Как отмечалось выше, 15 марта истек мандат СЕС ЦАР, которые передали свои полномочия по обеспечению безопасности международного аэропорта и некоторых районов в Банги Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации в Центрально-Африканской Республике (МИНУСКА). Наконец, в декабре МНК в Южном Судане, возглавляемый Межправительственной организацией по развитию (ИГАД), трансформировался в МНПОМБ. Хотя последний во многом является продолжением МНК и сохраняет сходную структуру, он подчиняется не ИГАД, а новому органу, созданному для надзора за реализацией подписанного в августе 2015 г. мирного соглашения по Южному Судану (к числу участников которого среди прочих принадлежит ИГАД).

Таким образом, с четырьмя новыми и тремя завершенными миротворческими миссиями 2015 год прошел относительно спокойно. Для сравнения: в 2014 г. было создано восемь новых миссий и шесть операций были прекращены. Четыре миссии, начатые в 2015 г., более подробно описаны в разделе II настоящего издания.

Районы проведения миротворческих операций

В 2015 году 61 многосторонняя миротворческая операция была активна в 33 странах – на одну меньше, чем в 2014 г.[2] При этом в новых районах миссии не развертывались – все новые миссии разворачивались в странах, на территории которых уже шла одна или несколько миротворческих операций. Единственное изменение по сравнению с предыдущим годом произошло в Сьерра-Леоне: Объединенное представительство ООН по миростроительству в Сьерра-Леоне (ОПООНМСЛ) завершило свой мандат в 2014 г. Более половины всех миссий (33 из 61) проходили в стране, где параллельно действовали две или более миротворческих операций. В 2015 г. государства, на территории которых одновременно велись три или более миротворческих операций, включали: Афганистан, Боснию и Герцеговину, ЦАР, Израиль/Палестину, Косово, Мали, Южный Судан/Абьей и Украину (раздел V).

В последние годы развертывание сложных комбинаций из нескольких миротворческих операций параллельно друг другу, – когда различные субъекты проводят самостоятельные операции в одном и том же районе либо одновременно, либо последовательно, – стало, по-видимому, практически стандартной практикой. Эта тенденция наиболее отчетливо прослеживается в Мали и ЦАР. Так, ЕВКАП Сахель Мали и ВКМЕС-ЦАР стали шестой и восьмой по счету миротворческими операциями, проводимыми с 2013 г. в Мали и ЦАР, соответственно. 14 миссий в двух указанных странах велись под руководством шести различных акторов[3].

Крупнейшие миротворческие операции в 2015 г.

Хотя африканский континент не является лидирующим регионом ни по числу, ни по степени жестокости вооруженных конфликтов, именно там в 2015 г. были зарегистрированы пять крупнейших миротворческих операций[4], наиболее многочисленной из которых была Миссия Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) с 22 126 сотрудниками. Таким образом, АМИСОМ стала первой для Африканского союза (АС) крупнейшей миротворческой операцией, потеснив с этой позиции Миссию ООН по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), которая заняла 2-е место с 19 543 сотрудниками. Смешанная операции АС и ООН в Дарфуре (ЮНАМИД) сохранила свой статус третьей по величине миротворческой операции, в которой участвовали 18 518 человек. Миссия ООН в Южном Судане (МООНЮС) и Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в ЦАР (МИНУСКА) входят в первую пятерку с 13 822 и 12 879 сотрудниками соответственно. Также в 2015 г. контингенты, превышающие 10 000 человек,

---

[2] Израиль/Палестина (включая Голанские высоты), Индия/Пакистан (Кашмир) и Южный Судан/Абьей рассматриваются как единые районы проведения страновых операций.

[3] Шесть участников включали: Африканский союз (АС), Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ЭСЦАГ), Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС), Европейский союз (ЕС), Организацию Объединенных Наций и Францию (чьи вооруженные силы поддерживали операции под руководством Африканского союза и ООН).

[4] См. также разд. II и V гл. 6 настоящего издания.

были развернуты в рамках следующих миссий: ОРП, Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации в Мали (МИНУСМА) и Временных сил ООН в Ливане (ВСООНЛ) (см. раздел V).

Численность персонала, развернутого в миротворческих операциях

В 61 операции, активной в 2015 г., было задействовано 162 703 человека[5]. Общее число сотрудников миротворческих операций в 2015 г. было лишь немногим выше, чем в предыдущем году, когда в 63 миссиях участвовало 162 052 человека.

Изменения в развертывании персонала в 2015 г.

Ежегодные изменения в общей численности персонала, развернутого в миротворческих операциях, являются результатом начала и окончания миссий и изменения в текущих миссиях. Завершение миротворческих операций в рассматриваемый период не обязательно оказывает непосредственное влияние на его совокупные годовые показатели, поскольку последние учитывают персонал таких операций, однако оно влияет на общие показатели следующего года. При этом поскольку начало вывода войск происходит задолго до истечения мандата миссии, сокращение персонала в течение заключительного года ее работы может быть весьма существенным.

Учреждение четырех новых миротворческих операций в 2015 г. мало повлияло на совокупную численность персонала миссий. Так, в составе двух новых миссий ЕС совместно было развернуто не более 140 человек; в то время как переход от МССБ к ОРП не оказал значительного воздействия, поскольку численность последней примерно соответствовала МССБ на конец 2014 г., когда большинство сил НАТО уже были выведены из Афганистана. Хотя МНПОМБ должен стать расширенной версией МНК, к концу 2015 г. он находился в начале процесса развертывания и, следовательно, еще не был усилен. Из завершенных в 2014 г. миссий только французская операция «Сервал» в Мали и Международная миссия под африканским руководством по поддержке в ЦАР (Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique sous Conduite Africaine, АФИСМЦАР) развернули значительный персонал (1600 и 6080 человек соответственно). Однако окончание АФИСМЦАР не повлияло существенно на общую численность персонала в 2015 г., так как бóльшая часть ее сотрудников была переведена в состав МИНУСКА[6].

---

[5] Сводные данные по численности персонала представляют собой оценки численности развернутых миссий по состоянию на 31 декабря 2015 г. или, в случае прекращения миссии в 2015 г., на дату ее прекращения. Приведенные данные по численности персонала кратко характеризуют миротворческие операции, проводимые в 2015 г., и призваны служить ориентиром для проведения сравнительного анализа между операциями 2015 г. и предыдущих лет. Эти данные не отражают ни максимальной, ни средней численности развернутого персонала, ни общей численности персонала, развернутого в течение года. Данные по численности персонала не включают местный вспомогательный персонал, добровольцев ООН и субподрядчиков.

[6] Операция «Сервал» была интегрирована в новую региональную контртеррористическую операцию под руководством Франции – «Бархан». В отличие от предшественницы, «Бархан» не подпадает под определение миротворческой операции.

За 2015 год ряд миротворческих операций либо нарастили, либо значительно сократили свои силы. Франция не только завершила операцию «Единорог», но и перевела 900 военнослужащих из операции «Сангарис» в поддержку контртеррористической операции «Бархан» в Сахеле, в составе которой насчитывалось 3500 человек[7]. Хотя эти французские войска со штаб-квартирой в Мали и компонентом передового базирования в Кот-д'Ивуаре по-прежнему имеют мандат СБ ООН на поддержку миротворческих миссий организации в этих странах (при необходимости и по запросу), они более не подпадают под определение персонала миротворческой миссии из-за изменения характера операции.

СЕС ЦАР вывели 432 военнослужащих из ЦАР прежде чем отозвать оставшийся там контингент (313 человек) после окончания мандата миссии. Между тем Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) расширила свою Специальную мониторинговую миссию (СММ) на Украине на 315 человек. Но самые крупные кадровые изменения произошли в рамках миротворческих операций ООН. Совокупным результатом этих изменений стало то, что в 2015 г. ООН развернула дополнительно 3336 человек по сравнению с предыдущим годом. Из-за этого увеличения (см. ниже) общее число сотрудников, задействованных во всех многосторонних миротворческих операциях, в 2015 г. было несколько выше, чем в 2014 г.

Тенденции в развертывании персонала

Незначительное увеличение общей численности развернутого персонала в 2015 г. представляет собой явный перелом в динамике последних нескольких лет, прервав нисходящую тенденцию, начало которой было положено в 2012 г. сокращением МССБ. Численность персонала во всех миссиях в совокупности вернулась примерно на тот же уровень, что и в 2006 г. В промежуточный период общая численность персонала выросла до более 260 000 человек в 2010 и 2011 гг. Эти драматические изменения были вызваны почти исключительно событиями в рамках миссии МССБ, которая была крупнейшей миротворческой операцией в период с середины 2006 и до конца 2014 г. (рис. 7.2).

Учитывая большое влияние МССБ на общегодовые показатели в 2006–2013 гг. и отсутствие консенсуса по вопросу о том, подпадают ли они под определение миротворческой операции, целесообразно проанализировать динамику изменений численности миссий за вычетом персонала МССБ и их преемницы – ОРП. Исключение последней позволяет избежать внезапного «резкого всплеска» численности персонала миротворческих операций в 2014–2015 гг., притом что в реальности в результате трансформации МССБ в ОРП количество сил НАТО в Афганистане почти не изменилось.

Действительно, изъятие из анализа операций НАТО в Афганистане в 2006–2015 гг. заметно меняет наблюдаемую динамику. В 2015 г. показатель численности личного состава миротворческих миссий (за исключением МССБ и ОРП) четвертый год подряд демонстрировал рост. В 2014 г. в составе

[7] Франция объявила, что операция «Сангарис» завершится после выборов в ЦАР, запланированных на начало 2016 г.

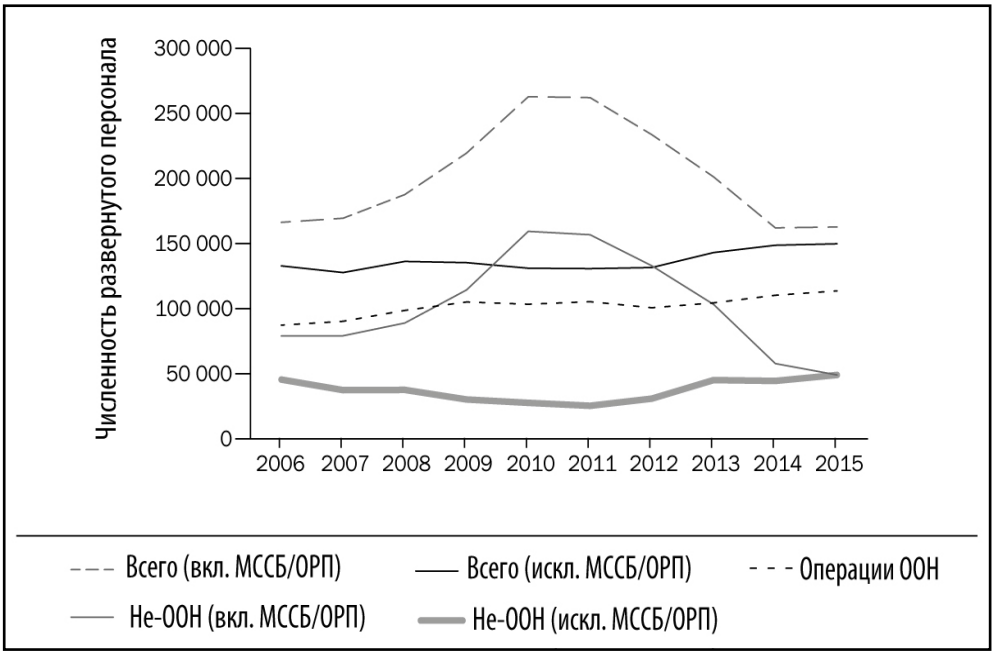


Рис. 7.2. Численность личного состава в многосторонних миротворческих операциях, 2006–2015 гг.

МССБ = Международные силы содействия безопасности; ОРП = операция «Решительная поддержка».

миротворческих операций без учета МССБ было развернуто рекордное на тот момент число в 148 716 человек. В 2015 г. эта цифра без учета ОРП составила 149 798 человек, что стало не только новым рекордом, но и почти на 20 000 превзошло показатель 2006 г. Другими словами, в 2015 г. тенденция на увеличение числа персонала миротворческих миссий при определенном замедлении темпов сохранилась, что было обусловлено прежде всего постоянным ростом численности миротворческих операций ООН (рис. 7.2).

Пока неясно, останется ли эта тенденция актуальной в дальнейшем. На ближайшее будущее запланировано сокращение и возможное завершение нескольких крупных миротворческих операций. Миротворческие операции ООН в Кот-д'Ивуаре, Гаити и Либерии уже находятся на стадии вывода сил, одновременно ведутся дискуссии о стратегии выхода в отношении крупных миссий ООН в Дарфуре и Демократической Республике Конго (ДРК). Хотя перспективы дальнейшего присутствия НАТО в Афганистане остаются неопределенными и первоначальные шаги по уменьшению масштаба операции в 2015 г. были отложены, текущие планы все еще предусматривают значительное сокращение персонала ОРП к концу 2016 г. Между тем масштабные действующие миссии в ЦАР, Мали, Сомали и Южном Судане либо достигли, либо приближаются к утвержденной мандатом численности. Это означает, что по сравнению с предыдущими годами они не будут значитель-

но расти. Таким образом, сокращение или увеличение персонала миротворческих операций в ближайшие годы, по всей видимости, будет зависеть от развертывания новых крупных миссий по разрешению продолжающихся конфликтов в Бурунди, Ливии, Сирии, Йемене и на Украине.

Организации, возглавляющие миротворческие операции

В 2015 году ООН оставалась основным актором в сфере миротворчества, возглавив треть всех миссий (20 из 61) и развернув более двух третей персонала (113 660 из 162 703 человек)[8]. Численность сотрудников миротворческих операций ООН росла третий год подряд – в 2015 г. Организация задействовала на 3336 человек больше, чем в 2014 г. (рис. 7.2). Поскольку в течение года ООН не учреждала новых миссий, этот рост отражает итоговый результат изменений в рамках действующих операций Организации. Четырем миссиям ООН были приданы значительные дополнительные силы: МИНУСКА – 3938 человек, МИНУСМА – 2235, ЮНАМИД – 1682 и МООНЮС – 1571 человек[9]. Одновременно были значительно сокращены четыре другие миссии ООН: МООНСДРК – на 2382 человека, Миссия ООН по стабилизации в Гаити (МООНСГ) – на 2376, Миссия ООН в Либерии (МООНЛ) – на 1144 и Операции ООН в Кот-д'Ивуаре (ОООНКИ) – на 1042 человека.

АС сохранил позицию второй по численности развернутого персонала организации, возглавляющей многосторонние миротворческие операции. В 2015 г. в трех миссиях Союза участвовали 22 141 человек по сравнению с 27 368 сотрудниками в четырех миссиях в предыдущем году. Почти весь персонал был задействован в АМИСОМ, тогда как две другие миссии – в Мали и ЦАР носили ограниченный политический характер. В 2015 г. АС санкционировал две новые миссии в Бурунди – группу наблюдателей-правозащитников и военных экспертов, а также охранные и превентивные силы, но до конца года ни одна из них не приступила к работе. Несколько наблюдателей АС, которые были развернуты в Бурунди, не смогли начать реализацию своего мандата, поскольку Союзу и бурундийскому правительству не удалось договориться об условиях миссии (см. раздел II).

В 2015 году НАТО проводила две миротворческие операции – Силы для Косово (СДК) и ОРП – с 17 514 сотрудниками. Первоначально предполагалось сократить к концу года численность и географическую зону ответственности ОРП, пришедшей на смену МССБ. Однако в 2015 г. масштаб миссии и ее региональное базирование не подверглись изменениям главным образом потому что правительство США отложило запланированный вывод сил в свете ухудшающейся ситуации в области безопасности в Афганистане. Как и в случае с МССБ, США возглавили и предоставили основной контингент сил ОРП.

---

[8] Сюда включены миротворческие операции под руководством ЮНАМИД и специальные политические миссии.

[9] В то время как увеличение персонала ООН в ЦАР, Мали и Южном Судане было частью более длительного процесса наращивания сил, ЮНАМИД оправилась от резкого сокращения персонала в 2014 г., хотя и не в полной мере.

В рассматриваемый период ЕС проводил 14 миротворческих операций, что на одну больше, чем в 2014 г.[10], при общей численности персонала в 3231 человека (3579 человек годом ранее). Крупнейшими миротворческими операциями под эгидой ЕС стали две долгосрочные миссии Союза в Боснии и Герцеговине и в Косово: Военная операция ЕС в Боснии и Герцеговине (СЕС «Алтея») и Миссия ЕС по вопросам законности и правопорядка в Косово (ЕВЛЕКС-Косово). Совместно на них приходится почти половина (47%) всего персонала, задействованного в миротворческих операциях ЕС. Хотя значительная часть последнего развернута в европейском регионе, большинство миротворческих операций ЕС проводит за его за пределами: семь – в Африке, две – на Ближнем Востоке (Израиль/Палестина) и одну – в Афганистане. Развертывание третьей миссии ОПБО в регионе Сахеля отражает возрастающее значение, которое ЕС придает стабильности и устойчивости в соседнем южном регионе. В составе миссий в Мали и Нигере ЕС задействовал 655 человек – пятую часть всего персонала миротворческих операций Союза в 2015 г.

В том же году ОБСЕ возглавила девять миротворческих миссий – столько же, сколько и в предыдущий период, – при общей численности персонала в 1005 человек. Единственным заметным изменением соответствующего показателя за 2015 г. стало расширение СММ на Украине с 423 до 738 человек. СММ является самой масштабной операцией ОБСЕ со времени Верификационной миссии в Косово в 1998–1999 гг. и насчитывает почти в три раза больше персонала, чем все остальные миротворческие операции Организации в совокупности.

В 2015 году Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), Организация американских государств (ОАГ) и ИГАД возглавили по одной миссии, а остальные десять миротворческих операций проводились временными коалициями государств. В рамках этих 13 миссий было задействовано 5152 человека.

Военный персонал и полицейские силы

Второй год подряд Эфиопия стала крупнейшим поставщиком военных сил для многосторонних миротворческих операций: к концу 2015 г. она развернула 12 659 военнослужащих в АМИСОМ и различных миротворческих миссиях ООН (рис. 7.3). Эфиопия еще более укрепила свои позиции в этом качестве в 2015 г. путем предоставления дополнительных подразделений АМИСОМ и Временным силам ООН по обеспечению безопасности в Абьее (ЮНИСФА). Примечательно, что почти все эфиопские силы были развернуты в миротворческих операциях в соседних странах – Сомали, Судане и Южном Судане.

---

[10] Не все миссии ОПБО ЕС относятся к миротворческим операциям. Например, настоящая глава не включает военно-морскую операцию для борьбы с незаконным провозом мигрантов и торговлей людьми в целях их перевозки через Средиземное море (Средиземное военно-морское соединение Европейского союза, EUNAVFOR MED). Эта операция подробно обсуждается в разд. III гл. 11 настоящего издания.

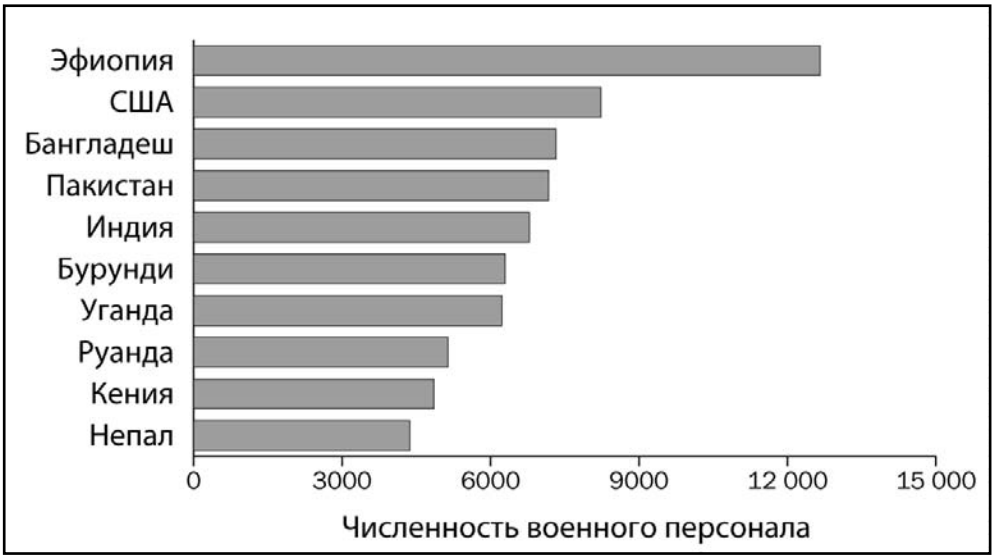


Рис. 7.3. Десять стран, предоставивших наибольшие воинские контингенты для многосторонних миротворческих операций, 2015 г.

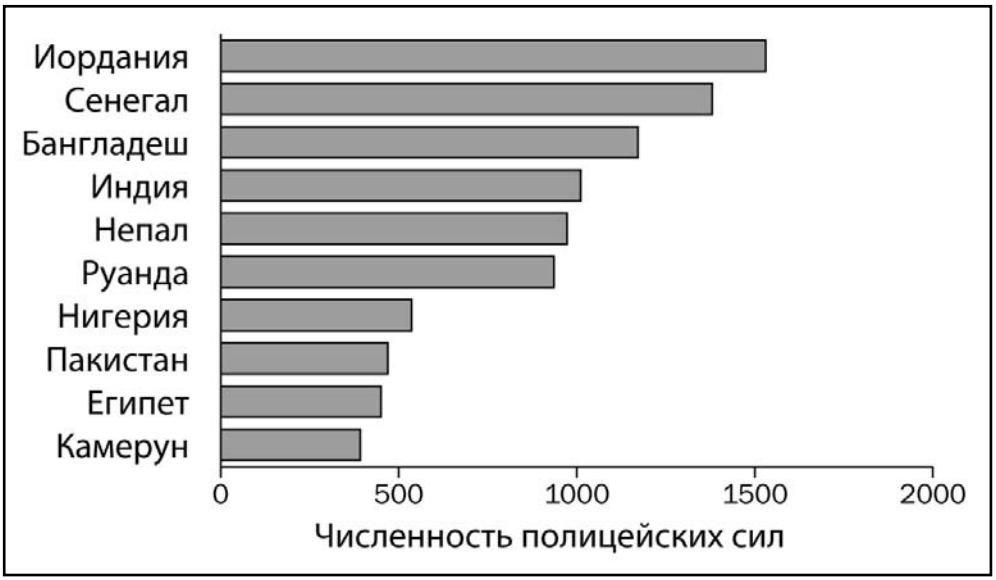


Рис. 7.4. Десять стран, предоставивших наибольшие полицейские контингенты для многосторонних миротворческих операций, 2015 г.

Соединенные Штаты стали вторым по величине поставщиком военного персонала для миротворческих операций с 8231 военнослужащим. С 2006 по 2013 гг. США занимали 1-е место по этому показателю, но в 2014 г. опустились на 5-е место вследствие сокращения МССБ в указанном году. Возвращение США в лидеры в 2015 г. объясняется увеличением численно-

сти американских войск в Афганистане (МССБ/ОРП) по сравнению с концом 2014 г., а также их существенным вкладом в миссию Многонациональных сил и наблюдателей (МНСН) на Синайском полуострове и СДК. (Для операций ООН в 2015 г. США выделили лишь 41 военнослужащего.) Остальные позиции в первой десятке государств, предоставивших военные контингенты для участия в многосторонних миротворческих операциях, принадлежат африканским или южноазиатским странам (рис. 7.3).

В 2015 году Иордания укрепила свой статус крупнейшего поставщика полицейских сил для миротворческих операций (1531 полицейского). Сенегал занял 2-е место с 1380 полицейскими, а Бангладеш, бывший лидером в 2013 г., по сравнению с 2014 г. потерял еще одну позицию с 1172 сотрудниками полиции (рис. 7.4).

II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И СОБЫТИЯ

Тимо СМИТ

В последние годы континентом, на котором проводилось большинство миротворческих операций, традиционно выступала Африка (рис. 7.5). Эта тенденция сохранилась и в 2015 г.: из 61 многосторонней миротворческой операции 26 были развернуты в африканских странах, из них шесть миссий с персоналом более 10 000 человек (раздел V). Здесь же действовали три из четырех миссий, начатых в 2015 г., также как и более 80% персонала миротворческих операций ООН (94 616 из 113 660 человек). Всего в Африке в рамках миротворческих миссий было задействовано 119 945 человек, что составляет примерно 75% от общего показателя за 2015 г. Остальные 25% (42 758 человек) были развернуты в составе 35 миссий в Северной и Южной Америке, в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Европе и на Ближнем Востоке (табл. 7.1).

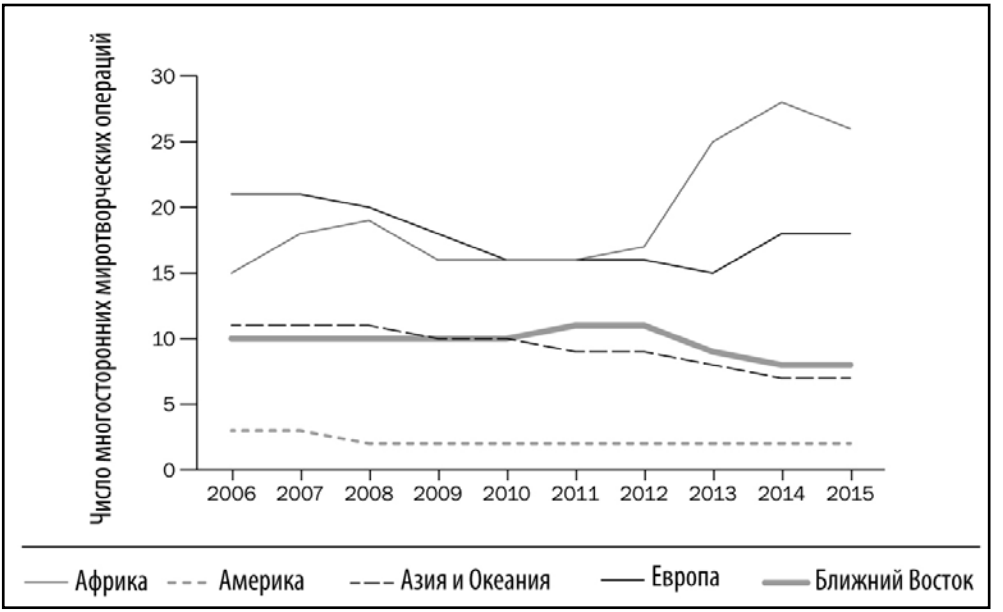


Рис. 7.5. Число многосторонних миротворческих операций по регионам, 2006–2015 гг.

Резкое увеличение численности персонала миротворческих операций, проводимых в африканских странах, может стать наиболее важной тенденцией XXI в. в соответствующей сфере. В 2000 г. в рамках 10 миротворческих миссий на континенте были развернуты около 15 000 человек. С тех пор этот показатель в среднем удваивался каждые пять лет. На фоне осталь-

ных регионов, где в последние годы наблюдается общее сокращение численности персонала, разрыв между Африкой и остальным миром продолжает расти (рис. 7.6).

Таблица 7.1. Число миротворческих операций и численность развернутого персонала по регионам и типам организаций, 2015 г.

Организация	Африка	Америка	Азия и Океания	Европа	Ближний Восток	Всего в мире
Операции	*26*	*2*	*7*	*18*	*8*	*61*
ООН[a]	11	1	2	2	4	20
Региональные организации или альянсы	12	1	2	14	2	31
Временные коалиции	3	–	3	2	2	10
Персонал	*119 945*	*5177*	*13 658*	*9644*	*14 279*	*162 703*
ООН[a]	94 616	5156	434	1071	12 383	113 660
Региональные организации или альянсы	23 979	21	13 059	7436	60	44 555
Временные коалиции	1350	–	165	1137	1836	4488

[a] Цифры по ООН включают миротворческие операции, проводимые Департаментом операций ООН по поддержанию мира, Департаментом ООН по политическим вопросам и Смешанную операцию АС/ООН в Дарфуре (ЮНАМИД).

Источник: база данных SIPRI по многосторонним миротворческим операциям <http://www.sipri.org/databases/pko/>.

Африка

В 2015 году в Африке проходило 26 миротворческих операций – в два раза меньше, чем в предыдущем году. Тем не менее численность развернутого на континенте персонала выросла на 3% со 116 723 до 120 500 человек. Это относительно скромный рост по сравнению с тремя предыдущими годами, особенно учитывая, что в значительной степени он стал результатом расширения Смешанной операции АС и ООН в Дарфуре (ЮНАМИД). Последняя испытала временное сокращение во второй половине 2014 г., от которого она полностью оправилась в течение 2015 г. благодаря дополнительному развертыванию 1682 сотрудников. Таким образом, в 2015 г. признаки консолидации сил наблюдались даже в Африке.

Учитывая большое число миротворческих операций, активных на африканском континенте, авторы настоящего раздела предлагают их анализ по четырем сквозным темам: новые миротворческие операции; заключение мирных соглашений; джихадистские группировки и асимметричные атаки на миссии; стратегии завершения операций. В разделе также проводится ситуационное исследование на примере Бурунди.

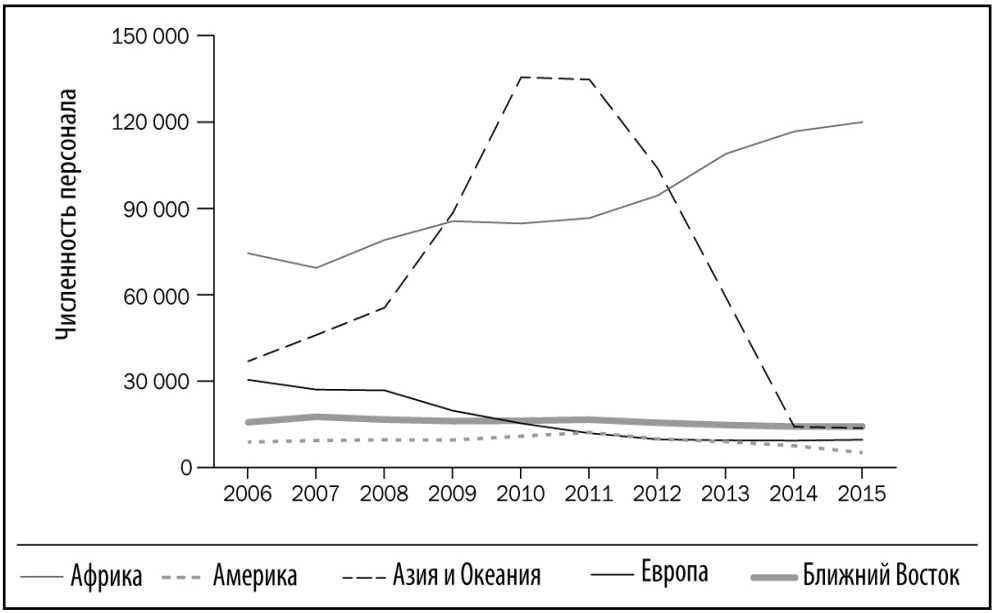


Рис. 7.6. Численность персонала, развернутого в рамках многосторонних миротворческих операций по регионам, 2006–2015 гг.

Новые миротворческие операции в Африке

Три из четырех миротворческих операций, начатых в 2015 г., были развернуты в Африке. Европейский союз (ЕС) учредил две новые миссии в рамках Общей политики обороны и безопасности (ОПБО): Миссию ОПБО ЕС по укреплению потенциала в Мали (ЕВКАП Сахель Мали) и Военную консультативную миссию ЕС в Центрально-Африканской Республике (ЦАР) (ВКМЕС-ЦАР). Кроме того, в Южном Судане был создан Механизм наблюдения за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности (МНПОМБ) в целях мониторинга реализации положений нового мирного соглашения в сфере безопасности.

ЕВКАП Сахель Мали официально начала реализацию своего мандата 15 января 2015 г., хотя к тому моменту она была уже частично развернута в Мали во исполнение учредительной санкции от апреля 2014 г.[1] К концу 2015 г. миссия насчитывала 71 международного сотрудника. ЕВКАП Сахель Мали является гражданской миссией, уполномоченной оказывать поддержку национальному правительству в реформировании сил внутренней безопасности (полиции и жандармерии). В этом качестве она выполняет ту же задачу, что и развернутая в 2012 г. Миссия ОПБО ЕС по укреплению потенциала в соседнем Нигере (ЕВКАП Сахель Нигер) и дополняет усилия Мис-

[1] Council Decision 2015/76/CFSP of 19 Jan. 2015 launching the European Union CSDP mission in Mali (EUCAP Sahel Mali) and amending Decision 2014/219/CFSP, *Official Journal of the European Union*, L13/5, 20 Jan. 2015.

сии ЕС по подготовке кадров для Мали (МЕСПК Мали), которая занимается обучением и консультированием малийской армии с 2013 г.[2]

ВКМЕС-ЦАР была учреждена ЕС 19 января и начала свою деятельность 15 марта[3]. Хотя ее запуск совпал с завершением полномочий СЕС ЦАР, это совсем другая миссия с точки зрения размера и мандата: СЕС ЦАР в составе 750 военнослужащих имели характер военной операции с ограниченной задачей по обеспечению безопасности и стабилизации обстановки вокруг аэропорта и в некоторых районах Банги. Они были развернуты ЕС в целях содействия трансформации Международной миссии под африканским руководством по поддержке в ЦАР (АФИСМЦАР) в Многопрофильную комплексную миссию ООН по стабилизации в ЦАР (МИНУСКА) и оказания помощи последней в период ее становления, прежде чем передать ей свои функции. В противоположность этому ВКМЕС-ЦАР состоит из примерно 70 военнослужащих и играет консультативную роль. Ей поручено консультировать Вооруженные силы ЦАР по вопросам реформы сектора безопасности, способствовать повышению их профессионализма, инклюзивности и усилению демократического контроля над вооруженными силами[4]. Одновременно продолжалось развертывание сил МИНУСКА, чью утвержденную численность Совет Безопасности ООН увеличил на 750 военнослужащих, 280 полицейских и 20 сотрудников пенитенциарных учреждений[5]. В 2015 г. политическая ситуация и обстановка в области безопасности в ЦАР оставалась нестабильной, а в сентябре указанного года ухудшилась. В ноябре 2015 г. силы быстрого реагирования в количестве 250 военнослужащих из состава Операции ООН в Кот-д'Ивуаре (ОООНКИ) были развернуты в Банги для обеспечения дополнительной временной поддержки переходным властям ЦАР на время визита папы римского Франциска и предстоящих всеобщих выборов[6].

МНПОМБ в Южном Судане начал свою работу в декабре 2015 г., сменив Механизм по наблюдению и контролю (МНК), возглавляемый Межправительственной организацией по развитию (ИГАД), который осуществлял мониторинг за прекращением огня между правительством Южного Судана и вооруженной оппозицией. Трансформация МНК в МНПОМБ стала результатом мирного соглашения, заключенного в августе 2015 г. МНПОМБ подчиняется Совместной комиссии по наблюдению и оценке (СКНО) и потому является новой миссией, хотя ИГАД и сохраняет в нем лидирующую роль в качестве члена и председателя СКНО.

---

[2] Council Decision 2014/219/CFSP of 15 Apr. 2014 on a European Union CSDP mission in Mali (EUCAP Sahel Mali), *Official Journal of the European Union*, L113/21, 16 Apr. 2014.

[3] Council Decision 2015/78/CFSP of 19 Jan. 2015 on a European Union CSDP Military Advisory Mission in the Central African Republic (EUMAM RCA), *Official Journal of the European Union*, L13/8, 20 Jan. 2015.

[4] Council Decision 2015/442 of 16 Mar. 2015 launching the European Union CSDP Military Advisory Mission in the Central African Republic (EUMAM RCA) and amending Decision 2015/78/ CFSP, *Official Journal of the European Union*, L72/39, 17 Mar. 2015.

[5] Резолюция Совета Безопасности ООН 2212, 26 марта 2015 г.

[6] ООН, Совет Безопасности, Тридцать седьмой очередной доклад Генерального секретаря об Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре, S/2015/940, 8 декабря 2015 г.

Мирные соглашения в Мали, Южном Судане и Ливии

В мае и июне 2015 года правительство Мали подписало мирное соглашение с двумя коалициями вооруженных группировок, базирующихся на севере страны[7]. Вскоре после этого Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Мали (МИНУСМА) взяла на себя дополнительные функции по поддержке реализации мирного соглашения и мониторингу прекращения огня, на котором основано соглашение. Для этой цели Совет Безопасности ООН придал миссии 40 военных наблюдателей[8]. Хотя МИНУСМА не сообщала о значительных нарушениях режима прекращения огня в течение оставшейся части года, она продолжала подвергаться регулярным асимметричным атакам со стороны джихадистских вооруженных группировок, которые не участвуют в мирном соглашении.

В Южном Судане правительство и оппозиционные группировки подписали мирное соглашение в августе 2015 г., договорившись совместно осуществлять властные полномочия в переходном правительстве национального единства в течение 30-месячного переходного периода. Будущее политической системы Южного Судана должны определить национальные выборы. Мирное соглашение также устанавливает постоянный режим прекращения огня на всей территории страны и включает комплекс мер переходного периода в области безопасности для демилитаризации национальной столицы Джубы[9]. Несмотря на то что августовское соглашение было поддержано в качестве важного шага на пути разрешения конфликта, который продолжался с конца 2013 г., в его реализации было отмечено много сбоев. До конца года так и не было создано правительство национального единства, а продолжающиеся боевые действия и взаимные нарушения режима прекращение огня привели к дальнейшему перемещению населения и сохранению нестабильной обстановки. Как следствие число внутренне перемещенных лиц в охраняемых зонах Миссии ООН в Южном Судане (МООНЮС) увеличилось примерно до 200 000 человек[10].

Мирная сделка имела прямые последствия для МНК и МООНЮС. МНК был учрежден годом ранее для наблюдения за реализацией Соглашения о прекращении военных действий, которое было подписано в январе 2014 г. и легло в основу постоянного режима прекращения огня 2015 г. В соответствии с соглашением была учреждена новая миссия – МНПОМБ, наследовавшая функции МНК по мониторингу соблюдения новых договоренностей о прекращении огня и мерах безопасности. Трансформация МНК в МНПОМБ завершилась в декабре[11]. Одновременно СБ ООН расширил

---

[7] Мирное соглашение 2015 г. в Мали более подробно обсуждается в гл. 5 настоящего издания.

[8] Резолюция Совета Безопасности ООН 2227, 29 июня 2015 г.

[9] Intergovernmental Authority on Development, Agreement on the resolution of the conflict in the Republic of South Sudan, 17 Aug. 2015.

[10] ООН, Совет Безопасности, Доклад Генерального секретаря по Южному Судану, S/2016/138, 9 февраля 2016 г.

[11] Joint Monitoring and Evaluation Commission (JMEC), Report from the Chairperson of the Joint Monitoring and Evaluation Commission (JMEC) for the Agreement on the Resolution of the

мандат МООНЮС для содействия осуществлению мирного соглашения, в частности, путем наблюдения за выводом иностранных сил и разоружения негосударственных субъектов[12]. МООНЮС также продолжала поддерживать МНК, а позже и МНПОМБ, обеспечивая защиту групп и участков мониторинга. В декабре Совет Безопасности санкционировал увеличение численности МООНЮС на 1178 военнослужащих и полицейских и согласился рассмотреть вопрос о расширении ее мандата в целях сдерживания дальнейшей эскалации насилия в стране[13].

Действия Миссии ООН по поддержке в Ливии (МООНПЛ) были направлены на содействие мирному процессу в стране, который в конечном итоге привел к заключению политического соглашения 17 декабря 2015 г. Среди подписантов соглашения были представители двух конкурирующих правительств: международно признанного Всеобщего национального конгресса и Палаты представителей. Они договорились учредить президентский совет, который в свою очередь сформирует правительство национального согласия. В октябре 2015 г. появились сообщения о планах ЕС на случай чрезвычайных ситуаций по возможному развертыванию миссии ОПБО в Ливии после создания правительства национального согласия. Как сообщалось, варианты таких планов включали гражданскую миссию по наблюдению за режимом прекращения огня, поддержку разоружения, демобилизации и реинтеграции боевиков, а также – в случае провала режима прекращения огня – усиленную военную операцию[14].

Джихадистские группировки и асимметричные атаки на миротворческие миссии

Присутствие и распространение джихадистских организаций в Африке продолжает вызывать серьезную озабоченность субъектов в области безопасности как местного, так и международного уровня. Работа нескольких миротворческих миссий, в первую очередь МИНУСМА и АМИСОМ, по-прежнему проходила под постоянной угрозой нападения со стороны таких группировок[15].

В Мали экстремистские силы использовали против персонала МИНУСМА ракеты, самодельные взрывные устройства (СВУ) и мины, а также эпизодические атаки террористов-смертников. Гражданские сотрудники ООН среди прочих пострадали от нападений на юге Мали, в частности в центральном городе Севарэ и в столице Бамако. Хотя за 2015 г. вследствие

Conflict in the Republic of South Sudan to the African Union Peace and Security Council (PSC), Addis Ababa, 29 Jan. 2016.

[12] Резолюция Совета Безопасности ООН 2241, 9 октября 2015 г.

[13] Резолюция Совета Безопасности ООН 2252, 15 декабря 2015 г.

[14] Guarascio, F., ‘EU mulls mission to disarm Libyan factions if unity government in place’, Reuters, 20 Oct. 2015.

[15] Многонациональная объединенная оперативная группа (МООГ) по борьбе с «Боко харам», состоящая из военных контингентов стран Комиссии по освоению бассейна озера Чад и Чада, не подпадает под определение миротворческой операции. Она была учреждена в 2015 г., но не получила непосредственного мандата Совета Безопасности ООН.

враждебных действий МИНУСМА потеряла 12 человек – больше, чем любая другая миссия ООН, – это значительно меньше, чем в предыдущем году, когда число жертв составило 28 человек. Это дает основание полагать, что дополнительные меры безопасности, предпринятые миссией для более эффективной защиты своих сотрудников от асимметричных угроз, имели определенный положительный эффект[16].

В Сомали «Аль-Шабаб» продолжала осуществлять успешные нападения на АМИСОМ, наглядно продемонстрировав сохраняющуюся способность причинять массовый ущерб силам АС в ходе двух крупных атак на базы АМИСОМ в июне и сентябре. В обоих случаях были задействованы СВУ на автотранспорте и более сотни хорошо вооруженных боевиков. Хотя число погибших в нападениях военнослужащих не было подтверждено АС, по данным «Аль-Шабаб» и свидетельствам очевидцев, были убиты десятки человек[17]. Однако в результате новой наземной операции при поддержке боевых самолетов и американских ударных беспилотных летательных аппаратов АМИСОМ сумела освободить от боевиков значительную территорию[18].

Стратегии завершения миротворческих операций

На протяжении 2015 года несколько крупных и длительных миротворческих операций в Африке находились либо в процессе вывода сил, либо разработки стратегии выхода, предусматривающей их сокращение в ближайшем будущем. В этом разделе анализируется текущее, отложенное или возможное завершение следующих операций: Миссии ООН в Либерии (МООНЛ), ОООНКИ в Кот-д'Ивуаре, Миссии ООН по стабилизации в Демократической Республике Конго (ДРК) (МООНСДРК) и ЮНАМИД. Французская операция «Сангарис» в ЦАР и Миссия советников и содействия ЕС по реформе безопасности в ДРК (ЕВСЕК Конго) также были значительно сокращены в течение года и планируются к завершению в 2016 г. Однако поскольку эти миссии имели сравнительно ограниченный характер, они в настоящем разделе не обсуждаются.

В Западной Африке в 2015 году МООНЛ и ОООНКИ продолжали сокращать свое присутствие в свете улучшения ситуации в области безопасности в Либерии и Кот-д'Ивуаре. МООНЛ возобновила поэтапный вывод сил, который ранее был приостановлен из-за вспышки лихорадки Эбола в 2014 г. СБ ООН санкционировал дальнейшее снижение численности миссии с 5465 до 1846 военнослужащих к 30 июня 2016 г., когда МООНЛ должна передать свои функции по обеспечению безопасности либерийскому прави-

---

[16] ООН, Совет Безопасности, Доклады Генерального секретаря о ситуации в Мали, S/2015/426, 11 июня 2015 г.; S/2015/732, 22 сентября 2015 г.; и S/2015/1030, 24 декабря 2015 г.

[17] 'Al-Shabaab kills dozens of African Union troops at base in Somalia', *The Guardian*, 26 June 2015; и 'Al-Shabab claims "scores" killed in attack on AU troops', Al Jazeera, 1 Sep. 2015.

[18] 'In Somalia, African forces make gains against al Shabaab', Stratfor, 23 July 2015; и Blanchard, L. P., 'The fight against Al Shabaab in Somalia in 2016', Congressional Research Service (CRS) Insight, 19 Jan. 2016.

тельству[19]. После того как в октябре в Кот-д'Ивуаре выборы прошли мирно, Генеральный секретарь ООН рекомендовал сократить военный компонент ОООНКИ с 5437 до 4000 военнослужащих к 31 марта 2016 г. В конце года Совет Безопасности планирует провести анализ необходимости присутствия миротворцев ООН в Либерии и Кот-д'Ивуаре[20].

МООНСДРК начала сокращать свой военный контингент в соответствии с итогами проведенного в 2014 г. стратегического обзора будущей роли этой миротворческой операции. СБ ООН одобрил рекомендацию о выводе 2000 военнослужащих, что стало возможным благодаря улучшению ситуации в области безопасности в отдельных районах ДРК, а также меры по более эффективному использованию редуцированных сил путем создания подразделений быстрого развертывания[21]. Национальное правительство обратилось с просьбой о гораздо более глубоком сокращении миссии – на 7000 человек к середине 2015 г., но авторы стратегического обзора пришли к выводу, что уменьшение сил миссии более чем на 2000 военнослужащих поставило бы под угрозу ее способность осуществлять свой мандат[22]. Тем не менее в декабре 2015 г. Генеральный секретарь ООН рекомендовал провести дополнительное сокращение на 1700 человек и возобновить консультации с ДРК о постепенном свертывании миссии[23].

В Дарфуре ЮНАМИД продолжала прилагать усилия по реализации своего мандата, в то время как переговоры о завершении миссии официально начались в феврале 2015 г.[24] Правительство Судана изначально сопротивлялось присутствию ЮНАМИД и в ноябре 2014 г. потребовало предпринять конкретные шаги по реализации стратегии выхода. Это требование последовало за заявлениями президента Судана Омара аль-Башира о том, что миссия превратилась в бремя для страны и занимается поддержкой повстанцев вместо защиты гражданских лиц[25]. Тем не менее к концу 2015 г. политическое разрешение конфликта в Дарфуре по-прежнему оставалось вне досягаемости, а эскалация военных действий в течение года привела к перемещению еще 100 000 человек. В свете ухудшения ситуации в области безопасности Совет Безопасности при продлении мандата ЮНАМИД на очередной год утвердил ее численность на прежнем уровне. Между тем

---

[19] Резолюция Совета Безопасности ООН 2239, 17 сентября 2015 г.

[20] Резолюция Совета Безопасности ООН 2239, 17 сентября 2015 г.; и ООН, Совет Безопасности, Тридцать седьмой очередной доклад Генерального секретаря об Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре, S/2015/940, 8 декабря 2015 г.

[21] Резолюция Совета Безопасности ООН 2211, 26 марта 2015 г.

[22] ООН, Совет Безопасности, Доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго, представленный во исполнение пункта 39 Резолюции 2147 (2014) Совета Безопасности, S/2014/957, 30 декабря 2014 г.

[23] ООН, Совет Безопасности, Доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго, S/2015/1031, 24 декабря 2015 г.

[24] ООН, Совет Безопасности, Специальный доклад Генерального секретаря о Смешанной операции Африканского союза–Организации Объединенных Наций в Дарфуре, S/2015/163, 6 марта 2015 г.

[25] 'Sudan's Bashir slams UN peacekeepers, demands they leave', Reuters, 30 Nov. 2014.

ООН, АС и правительство Судана не смогли договориться о сроках и условиях завершения миссии, что означало, что ее будущее остается неопределенным в течение всего года[26].

Ситуационный анализ: кризис в Бурунди

В Бурунди эскалация политического насилия в 2015 г. вызвала опасения о возобновлении гражданской войны. По мере ухудшения ситуации в области безопасности и нарастания хаоса в стране некоторые наблюдатели предупреждали о возможности массовых зверств, подобных этническому конфликту, в ходе которого в 1993–2005 гг. были убиты 300 000 бурундийцев. Некоторые пошли еще дальше и проводили параллели с периодом, предшествующим геноциду в соседней Руанде, и последствиями бездействия в той ситуации[27]. Хотя многие призывали ООН или АС начать миротворческую операцию, две попытки развернуть в Бурунди миссию АС не были успешными до конца года.

Народные волнения начались в Бурунди в апреле 2015 г., когда президент Пьер Нкурунзиза объявил, что будет баллотироваться на третий срок на предстоящих выборах. Демонстрации с применением насилия начались в столице страны, Бужумбуре: протестующие выступали против кандидатуры Нкурунзизы, который был подвергнут критике за нарушение национальной конституции 2005 г.[28] Неудавшийся переворот в мае привел к интенсивным боевым действиям в Бужумбуре и подстегнул набирающую обороты репрессивную кампанию правительственных сил и проправительственных ополченцев, направленную против всех общественных элементов, связанных с оппозицией. Ожесточенные столкновения между сторонниками правящей партии и оппозиции продолжались и после переизбрания Нкурунзизы 21 июля. К концу года в результате беспорядков были убиты по меньшей мере 400 человек, а около 220 000 вынуждены искать убежище в других странах[29].

В декабре 2015 года нападения повстанцев на различные военные объекты в столице привели к наиболее тяжелым за последние несколько месяцев боям и по крайней мере 87 убитым[30]. Кроме того, они спровоцировали новые сообщения о грубых нарушениях прав человека со стороны бурундийских сил безопасности. Сведения о последовавших за атаками неизбира-

---

[26] Резолюция Совета Безопасности ООН 2228, 29 июня 2015 г.; и ООН, Совет Безопасности, Доклад Генерального секретаря о Смешанной операции Африканского союза – Организации Объединенных Наций в Дарфуре, S/2015/1027, 24 декабря 2015 г.

[27] ‘Burundi violence: Africa “will not allow genocide”’, Al Jazeera, 17 Dec. 2015.

[28] Разногласия возникли по поводу того, подпадает ли первое постпереходное пребывание Нкурунзизы в должности президента, – на которую он был назначен парламентом, а не избран в результате всеобщего прямого голосования, – под определение одного из двух максимально возможных согласно Конституции Бурунди президентских сроков. Если нет, то это позволило бы Нкурунзизе баллотироваться на третий срок.

[29] United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, Opening Statement by Zeid Ra’ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, at the Human Rights Council 24th Special Session, Geneva, 17 Dec. 2015.

[30] ‘Burundi crisis: Army says 87 killed in day of violence’, BBC News, 12 Dec. 2015.

тельных и внесудебных казнях, в основном мужчин-тутси, усугубили опасения профилирования по этническому признаку со стороны правительства особенно потому, что до того момента насилие не имело выраженного этнического измерения[31].

13 июня Совет мира и безопасности АС (СМБ) принял решение об отправке наблюдателей и военных экспертов в Бурунди для контроля за соблюдением прав человека и мониторинга процесса разоружения негосударственных вооруженных группировок[32]. Реализация этого решения должна была начаться 8 июля, однако по просьбе правительства Бурунди была отложена до президентских выборов. Дальнейшая задержка объяснялась тем, что АС и Бурунди не смогли согласовать меморандум о взаимопонимании по условиям развертывания миссии. К концу 2015 г. в Бурунди находилось всего 10 наблюдателей АС из санкционированных 100. В условиях отсутствия меморандума о взаимопонимании миссия была переведена в режим ожидания[33].

17 декабря, вслед за вспышкой насилия в Бужумбуре, СМБ АС постановил развернуть новые силы в составе 5000 человек – Африканскую миссию предотвращения и защиты в Бурунди (МАПРОБУ) – для пресечения дальнейшей эскалации насилия и защиты гражданских лиц[34]. СМБ призвал бурундийский парламент согласиться на развертывание миссии в течение 96 часов, в противном случае пригрозив рекомендовать Ассамблее глав государств и правительств АС применить статью 4(h) Учредительного акта. Эта статья позволяет АС осуществлять вмешательство на территории стран-членов без их предварительного согласия в случаях военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности. СМБ также призвал Совет Безопасности санкционировать миссию в Бурунди. СБ ООН принял резолюцию по Бурунди еще в ноябре, но она не содержала никаких ссылок на возможное развертывание миротворческой операции АС или ООН[35].

Бурундийское правительство выступило против развертывания МАПРОБУ и заявило, что любое вмешательство в дела страны без его разрешения будет рассматриваться как нарушение ее территориальной целостности и встречено вооруженным сопротивлением[36]. В итоге Ассамблея АС не смогла применить статью 4(h) из-за оппозиции ряда ее членов[37]. Однако, учитывая нестабильную ситуацию в Бурунди и растущее давление на национальное правительство дабы заставить его согласиться на определенную

---

[31] Gettleman, J., ‘Burundi crackdown puts Hutus and Tutsis, and the West, on edge’, *New York Times*, 28 Dec. 2015.

[32] African Union, Peace and Security Council, 515th Meeting, Communiqué PSC/AHG/COMM.2 (DXV), 13 June 2015.

[33] ‘Dispatches from the field: Meetings with the African Union and UN Special Representatives in Addis Ababa’, What’s in Blue, 23 Jan. 2015.

[34] African Union, Peace and Security Council, 565th Meeting, Communiqué PSC/PR/COMM. (DLXV), 17 Dec. 2015.

[35] Резолюция Совета Безопасности ООН 2248, 12 ноября 2015 г.

[36] ‘Burundi crisis: Pierre Nkurunziza threatens to fight AU peacekeepers’, BBC News, 30 Dec. 2015.

[37] Williams, P. D., ‘Special report: The African Union’s coercive diplomacy in Burundi’, Global Observatory, 18 Dec. 2015.

форму международного присутствия, не исключено, что в 2016 г. в стране будет развернута МАПРОБУ, группа наблюдателей АС или, возможно, миротворцы ООН.

Северная и Южная Америка

В 2015 году в Северной и Южной Америке действовали лишь две миротворческие операции – Миссия ОАГ по поддержанию мирного процесса в Колумбии (МПМПК) и Миссия ООН по стабилизации в Гаити (МООНСГ). Обе миссии начали свою работу в 2004 г. МПМПК, возглавляемая Организацией американских государств (ОАГ), носит ограниченный характер и насчитывает всего 21 международного сотрудника, причем численность ее персонала остается стабильной в течение многих лет. Таким образом, общую динамику в регионе полностью определяет МООНСГ. В 2015 г. последняя продолжила постепенное сокращение своих сил. В предыдущем году численность ее персонала сократилась на 41% до 5156 человек. В октябре 2015 г. СБ ООН продлил мандат МООНСГ еще на один год, сохранив утвержденную годом ранее численность персонала. В 2016 г. Совету Безопасности предстоит определить, нуждаются ли ситуация в области безопасности и национальное правительство в сохранении присутствия миротворцев ООН или можно рассмотреть вопрос об их выводе[38].

Между тем в 2015 году мирный процесс в Колумбии с участием национального правительства и Революционных вооруженных сил Колумбии (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas, FARC) продолжал демонстрировать прогресс. 23 сентября обе стороны согласились установить шестимесячный срок для достижения окончательного перемирия к 23 марта 2016 г.[39]

Азия и Океания

В 2015 году в Азии и Океании были активны семь миротворческих операций – столько же, что и в предыдущем году. К концу года в составе этих миссий было развернуто 13 658 сотрудников, что представляет собой снижение на 3% по сравнению с концом 2014 г. После значительных колебаний в предыдущие годы из-за событий, связанных с МССБ, 2015 год стал первым относительно стабильным периодом для многих миссий в регионе.

В Афганистане были развернуты три миссии: операция «Решительная поддержка» (ОРП), возглавляемая Организацией Североатлантического договора (НАТО); Полицейская миссия ЕС в Афганистане (ЕВПОЛ Афганистан); и Миссия ООН по содействию Афганистану (МООНСА). Остальные четыре миссии работают в регионе на протяжении длительного времени: Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане (ГВНООНИП); Международная наблюдательная группа (МНГ) на острове Минданао, на

[38] Резолюция Совета Безопасности ООН 2243, 14 октября 2015 г.

[39] Brodzinsky, S., ‘Colombia’s government and FARC rebels reach agreement in step to end civil war’, *The Guardian*, 15 Dec. 2015.

Филиппинах; Наблюдательная миссия нейтральных государств (НМНГ) в Южной Корее; Региональная миссия по оказанию помощи Соломоновым Островам (РМОПСО). ОРП была самой крупной миротворческой операцией в регионе с 12 905 сотрудниками. Единственной миссией в Азии и Океании, которая испытала значительные изменения в штате, стала ЕВПОЛ в Афганистане, чей персонал был сокращен с 235 до 154 человек (миссия планируется к завершению в 2016 г.).

Операция «Решительная поддержка»

В 2015 году наиболее заметным событием в регионе стало начало 1 января в Афганистане операции «Решительная поддержка» под руководством НАТО. Кроме того, в этот день афганское правительство официально приняло на себя полную ответственность за поддержание безопасности на всей территории страны, при том что ситуация в данной области оставалась чрезвычайно хрупкой после 13 лет международного военного вмешательства. Задачи ОРП включают «подготовку, консультирование и помощь» афганским институтам безопасности, а также Афганским силам национальной обороны и безопасности (АСНОБ) на уровне министерств и корпусов. Тем не менее с самого начала не вызывал сомнений тот факт, что АСНОБ по-прежнему не обладают достаточным потенциалом по ряду ключевых направлений. Таким образом, им, как и раньше, придется полагаться на НАТО и Соединенные Штаты в отношении так называемых важнейших вспомогательных средств, в том числе непосредственной авиационной поддержки в боевых ситуациях[40]. В течение года становилось все более очевидным, что АСНОБ не одолеют возрождающийся «Талибан» без постоянного международного содействия.

К концу года талибы контролировали бóльшую, чем когда-либо, территорию с момента отстранения их от власти в 2001 г., а число погибших среди гражданского населения превысило показатели за все предыдущие годы начиная с 2009 г., когда МООНСА начала вести соответствующую статистику[41]. Появление вооруженных группировок, присягнувших на верность Исламскому государству (ИГ), еще более усугубляет опасения в том, что преждевременный вывод коалиционных сил приведет к ситуации, аналогичной сложившейся в Ираке после вывода американских войск. В марте правительство США объявило о переносе первоначальных планов по выводу приблизительно половины своего контингента из Афганистана к концу 2015 г.[42] В октябре президент Барак Обама объявил, что 5500 американских военнослужащих останутся в Афганистане до 2017 г., тем самым полностью отказавшись от ранее принятого решения завершить миссию к концу

[40] Smith, J., ‘NATO promises Afghans air support after 2014 as it shuts key base’, *Stars and Stripes*, 26 Oct. 2014.

[41] Raghavan, S., ‘A year of Taliban gains shows that “we haven’t delivered”, top Afghan official says’, *Washington Post*, 27 Dec. 2015; и UNAMA, ‘Civilian casualties hit new high in 2015’, 14 Feb. 2016.

[42] Jaffe, G. and Nakamura, D., ‘Obama agrees to slow US troop withdrawal from Afghanistan’, *Washington Post*, 24 Mar. 2015.

2016 г.[43] Это означало, что ОРП может сохранить свой потенциал в составе 13 000 военнослужащих и четырех региональных командных центров на протяжении всего 2015 г. вместо запланированного сокращения до 5500 военнослужащих, развернутых на базе в Кабуле.

Европа

В 2015 году на европейском континенте было зарегистрировано 18 активных миротворческих операций – столько же, как и в предыдущем году. Численность персонала этих миссий составила 9644 человека, что представляет собой увеличение на 3%. За исключением трех миссий, которые были созданы в 2014 г. в ответ на украинский конфликт, миротворческие операции в Европе, как правило, продолжались в течение многих лет. Кроме Вооруженных сил ООН по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК) все остальные миссии были развернуты в странах, прежде входивших в состав бывшего Советского Союза или бывшей Югославии.

В разрешении продолжающегося конфликта на востоке Украины не было достигнуто никакого существенного прогресса. Несмотря на неоднократные призывы со стороны украинского правительства развернуть в стране миротворческую операцию ООН или ЕС, было очевидно, что реализовать их невозможно в свете политической ситуации и вероятной оппозиции России[44]. Решение о расширении Специальной мониторинговой миссии (СММ) yf Украине удвоением утвержденной численности с 500 до 1000 международных сотрудников, принятое в марте 2015 г. Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), стало наиболее заметным из произошедших событий[45]. К концу года в СММ было развернуто 738 сотрудников – на 315 человек больше, чем в 2014 г. В результате СММ ОБСЕ потеснили Миссию ЕС по вопросам законности и правопорядка в Косово (ЕВЛЕКС-Косово) с позиции крупнейшей гражданской миротворческой операции в Европе. Военная операция в Косово под руководством НАТО – Силы НАТО для Косово (СДК) – с большим отрывом остается крупнейшей миротворческой операцией в Европе. Все остальные миссии сохранили свою численность на сопоставимом с предыдущим годом уровне.

Ближний Восток

В 2015 году на Ближнем Востоке проходили восемь миротворческих операций – столько же, как и в предыдущем году. Численность миротворческого персонала в регионе также оставалась стабильной на уровне

---

[43] Jaffe, G. and Ryan, M., ‘Obama outlines plan to keep 5500 troops in Afghanistan’, *Washington Post*, 15 Oct. 2015.

[44] ‘Ukraine conflict: Poroshenko calls for UN peacekeepers’, BBC News, 19 Feb. 2015; и Rettman, D., ‘Kiev’s call for EU mission falling on deaf ears’, EUobserver, Brussels, 2 Nov. 2015.

[45] Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, Decision no. 1162 (PC.DEC/1162), 12 Mar. 2015.

14 279 человек, продемонстрировав минимальный рост по сравнению с 2014 г. В рассматриваемый период Временные силы ООН в Ливане (ВСООНЛ) увеличили свой персонал на 444 человека. За исключением Миссии ООН по оказанию содействия Ираку (МООНСИ) и Многонациональных сил и наблюдателей (МНСН), все миссии на Ближнем Востоке были развернуты в Леванте.

Несколько миссий на Ближнем Востоке оказались под воздействием неустойчивой ситуации в области безопасности в регионе и роста региональной напряженности. В январе миротворец ВСООНЛ был убит огнем израильской артиллерии на фоне враждебных действий и обмена ответными ударами между Израилем и «Хезбаллой» в районе южной ливанской границы[46]. Продолжающиеся боевые действия и общая нестабильная ситуация в области безопасности в зоне разъединения между Израилем и Сирией воспрепятствовали возвращению Сил ООН по наблюдению за разъединением (СООННР) на свои исходные позиции[47]. В июне на Синайском полуострове боевики, связанные с ИГ, совершили ракетный обстрел авиабазы, используемой МНСН[48].

Международные усилия по урегулированию конфликтов в Сирии и Ираке не включали миротворческие операции. В 2015 г. сирийская война и коллективные действия по борьбе с ИГ приобрели более интернациональный характер, в основном как следствие российской операции в Сирии. Одновременно ряд европейских стран активизировали свою деятельность в рамках возглавляемой США операции «Непоколебимая решимость», целью которой является «ослабление и уничтожение ИГ». Арабская коалиция во главе с Саудовской Аравией начала военную интервенцию в Йемене, включающую нанесение авиаударов и использование наземных сил, для подавления восстания хути, которое обострилось в 2015 г.

К положительным событиям 2015 г., которые могут стать основой будущей миротворческой операции Сирии, можно отнести прогресс, достигнутый к концу года в посредничестве в сирийском конфликте. После произошедшего в октябре прорыва в переговорах Совет Безопасности принял свою первую с начала конфликта в 2011 г. резолюцию по Сирии. В Резолюции 2254 от 18 декабря было озвучено решение при содействии ООН начать официальные мирные переговоры между сирийским правительством и представителями оппозиции (кроме ИГ и «Фронта ан-Нусра») по политическому переходному процессу, направленному на прекращение войны. Совет Безопасности подчеркнул, что будущий режим прекращения огня потребует проведения международного мониторинга и верификации, тем самым открывая возможность учреждения миссии наблюдателей в Сирии[49].

---

[46] ‘Israel admits its fire killed Spanish UN peacekeeper’, BBC News, 7 Apr. 2015.

[47] ООН, Совет Безопасности, Доклад Генерального секретаря о Силах Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением за период с 29 августа по 18 ноября 2015 г., S/2015/930, 3 декабря 2015 г.

[48] ‘Sinai Province fires rockets towards airport used by multinational peacekeepers’, Reuters, 9 June 2015.

[49] Резолюция Совета Безопасности ООН 2254, 18 декабря 2015 г.

III. ГОД ДОКЛАДОВ

Яир ван дер ЛЕЙН

В 2015 году миротворческие операции Организации Объединенных Наций стали темой сразу нескольких обзоров, подготовленных на высоком уровне. В июне, через 15 лет после выхода доклада Брахими, Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям (НГВУМО), которая была создана в октябре 2014 г. распоряжением Генерального секретаря Пан Ги Муна, обнародовала доклад «Объединяя наши силы в интересах мира: политические решения, партнерские связи и люди»[1]. В течение лета Секретариат ООН работал над ответом Генерального секретаря ООН и в сентябре опубликовал доклад под названием «Будущее миротворческих операций Организации Объединенных Наций: выполнение рекомендаций Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям»[2]. Эта работа по приведению миротворческих миссий ООН в соответствии с их целевым назначением завершились Саммитом по вопросам миротворчества, состоявшегося в ходе недели заседаний высокого уровня Генеральной Ассамблеи в конце сентября, на котором были даны беспрецедентные обязательства по содействию миротворческим операциям ООН.

Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям

Содержавший более 100 страниц и более 100 рекомендаций доклад НГВУМО представлял собой призыв к переменам. Хотя Группа высокого уровня признала, что за последнее десятилетие в области миротворческих миссий по поддержанию мира было произведено множество улучшений, она также обозначила широкий спектр «значительных хронических проблем», в первую очередь таких как растущий спрос на проведение операций при отсутствии необходимых ресурсов, недостаточное единство усилий между различными частями системы ООН, слишком частое использование шаблонных методов и слишком мало решений, предназначенных для поддержки политических процессов и стратегий, а также излишняя концентра-

---

[1] ООН, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности, «Идентичные письма Генерального секретаря от 21 августа 2000 г. на имя Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности», A/55/305-S/2000/809, 21 августа 2000 г.; United Nations, Secretary-General, ‘Secretary-General appoints High-Level Independent Panel on Peace Operations’, Press release, SG/SM/16301-SG/A/1521-PKO/451, 31 Oct. 2014; и ООН, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности, «Идентичные письма Генерального секретаря от 17 июня 2015 г. на имя Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности», A/70/95-S/2015/446, 17 июня 2015 г.

[2] ООН, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности, «Будущее миротворческих операций Организации Объединенных Наций: выполнение рекомендаций Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям», Доклад Генерального секретаря, A/70/357-S/2015/682, 2 сентября 2015 г.

ция на технических и военных подходах в ущерб мерам по предотвращению и посредничеству[3].

Призыв к переменам

Для достижения требуемых перемен НГВУМО призвала осуществить четыре «существенных изменения» для адаптации миротворческих операций к решению проблем будущего. Во-первых, «политика должна определять подходы к планированию и проведению миротворческих операций». Зачастую активные миссии, такие как Смешанная операция Африканского союза (АС) и ООН в Дарфуре (ЮНАМИД) или Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Центрально-Африканской Республике (МИНУСКА), создают впечатление оторванных от политической стратегии. НГВУМО указала на то, что политика должна быть в центре любой операции по поддержанию мира. Во-вторых, «весь диапазон миротворческих операций Организации Объединенных Наций должен использоваться более гибко для реагирования на изменения потребностей на местах». Именно поэтому НГВУМО использует широкое определение термина «миротворческая операция», выходящее за рамки операций по поддержанию мира и специальных политических миссий: «широкий набор инструментов, находящихся в распоряжении Секретариата Организации Объединенных Наций. Эти инструменты варьируются от специальных посланников и посредников; политических миссий, включая миссии по миростроительству; региональных отделений превентивной дипломатии; миссий по наблюдению как за прекращением огня, так и проведением выборов; до небольших специализированных технических миссий, таких как миссии по оказанию поддержки в проведении выборов; как крупных, так и небольших междисциплинарных операций, использующих гражданский, военный и полицейский персонал для поддержки осуществления мирного процесса и даже включающих переходные органы власти с функциями управления; а также передовых миссий по планированию»[4]. В-третьих, НГВУМО призвала к «более прочным и широким партнерским связям в интересах мира и безопасности». Поскольку ООН не может взять на себя ответственность за все миротворческие операции и, возможно, не является наиболее подходящей для этого организацией, Группа высокого уровня подчеркивает важность партнерских отношений с региональными организациями. Наконец, вследствие того что миротворческие операции слишком долго были в введении Секретариата ООН и определялись международной политикой в Совете Безопасности, который недостаточно учитывает потребности местного на-

[3] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1). СС. 21–28.

[4] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1). СС. 24–25. Определение миротворческих операций ООН, используемое НГВУМО, шире, чем определение многосторонних миротворческих операций, используемое СИПРИ. Последнее включает операции по поддержанию мира и большинство специальных политических миссий, но исключает, например, посланников и миссии по наблюдению за выборами. Это делает определение НГВУМО менее четким в отношении того, что не является миротворческой операцией, в то время как многие из этих инструментов также применяются, например, отдельными странами.

селения – «адресата» мира, НГВУМО подчеркнула, что миротворческие операции ООН должны «в большей степени ориентироваться на деятельность на местах», а «в центре [их] внимания должны находиться люди»[5].

В дополнение к этим четырем основным преобразованиям НГВУМО указала на необходимость «решительных и далекоидущих изменений» по четырем основным направлениям деятельности миротворческих операций ООН. Во-первых, на первый план вновь должны выйти предотвращение конфликтов и посредничество. Во-вторых, так как на ООН возлагаются большие надежды по защите гражданских лиц, ожидания и возможности в этом отношении должны быть приведены в соответствие. Однако вероятное противоречие между задачами защиты гражданских лиц и поддержки политических решений, а также потенциальные краткосрочные и долгосрочные компромиссы, Группой не рассматривались[6]. В-третьих, многие из недавно развернутых операций действуют во враждебной обстановке и необходимо внести большую ясность в вопрос, когда, как и при каких условиях они могут применить силу. Наконец, больше внимание следует уделить поддержанию мира посредством, среди прочего, укрепления инклюзивного экономического роста, более широкого вовлечения общин и участия женщин[7]. НГВУМО также представила подробные рекомендации о партнерских отношениях, применении силы и ряде технических и организационных реформ.

Партнерские отношения

НГВУМО сделала основной акцент на необходимости укреплять отношения партнерства и координацию усилий с региональными организациями. ООН не в состоянии действовать в качестве глобальной полицейской силы во всех конфликтах – роль, которая в любом случае была бы воспринята некоторыми как внешнее вмешательство. Поэтому НГВУМО призывает к «глобальным и региональным партнерским связям в интересах мира и безопасности», с тем чтобы Совет Безопасности ООН мог «опираться на более устойчивую и эффективную структуру участников деятельности по реагированию на будущие угрозы»[8].

Идея партнерских миротворческих операций не нова. Глава VIII Устава Организации Объединенных Наций предлагает аналогичное видение отношений между ООН и региональными организациями. Доклад Проди вторит Уставу, призывая усилить глобальные и региональные партнерства[9]. Правительства в целом предпочитают действовать через региональные организации, поскольку чувствуют, что в региональном контексте они имеют больше влияния и контроля над миссиями. Это особенно сильно проявляется в Аф-

---

[5] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1). СС. 31, 33–38.

[6] Gorur, A. and Sharland, L., *Prioritizing the Protection of Civilians in UN Peace Operations: Analyzing the Recommendations of the HIPPO Report* (Stimson Center: Washington, DC, 2016).

[7] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1). СС. 30–32.

[8] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1). СС. 16, 35–37.

[9] ООН, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности, «Идентичные письма Генерального секретаря от 24 декабря 2008 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности», A/63/666-S/2008/813, 31 декабря 2008 г.

рике, где идея африканской ответственности находит поддержку не только среди местных лидеров, которые рассчитывают возглавить этот процесс, но и неафриканских правительств, которые в отсутствие локальных интересов надеются, помимо всего прочего, что им не придется иметь дело с проблемами на континенте. Вследствие этого сотрудничество между ООН, ЕС и АС значительно улучшилось в последние годы. Также неудивительно, что АС, в частности, поддержал призыв НГВУМО по укреплению стратегического партнерства по линии ООН–АС и призвал «на индивидуальной основе обеспечивать необходимую поддержку (в том числе за счет более предсказуемого финансирования) операций по поддержанию мира Африканского союза, когда это санкционировано Советом Безопасности, даже несмотря на то что АС наращивает свой собственный потенциал и ресурсы для этой цели»[10].

Хотя у партнерств в Африке, по всей видимости, есть будущее, препятствия на их пути сохраняются. В 2015 г. были опубликованы еще два доклада ООН, посвященные «переходу от миротворческих операций АС к операциям ООН» и «партнерскому миротворчеству»[11]. Сотрудничество между АС и ООН приводит к частым проблемам операционного характера и финансовым трудностям в связи с различными организационными культурами и бюрократическими ограничениями[12]. По словам одного эксперта, сотрудничество в рамках гибридной миссии АС и ООН ЮНАМИД пока производит больше «извлеченных из опыта уроков», нежели «примеров для подражания»[13]. Трансформация Международной миссии под африканским руководством по поддержке Мали (АФИСМА) в Многопрофильную комплексную миссию ООН по стабилизации в Мали (МИНУСМА) показала, что на стадии переходной операции также возникает множество проблем[14].

Применение силы

Одна из причин создания НГВУМО состояла в том, чтобы найти решения проблем, с которыми сталкиваются многие миротворческие операции ООН, когда: (*a)* нет ни «мира» для поддержания, ни политического процесса для поддержки; (*b)* неясно, кто выступает сторонами конфликта; (*c)* миро-

---

[10] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1), СС. 16–17; и Peace and Security Council, 532nd meeting, Press Statement PSC/PR/BR.(DXXXII), 10 Aug. 2015.

[11] ООН, Генеральный секретарь, «Письмо Генерального секретаря от 2 января 2015 г. на имя Председателя Совета Безопасности», S/2015/3, 5 января 2015 г.; и ООН, Генеральный секретарь, «Партнерство ради мира: на пути к партнерскому миротворчеству», Доклад Генерального секретаря, S/2015/229, 1 апреля 2015 г.

[12] Williams, P. D. and Boutellis, A., ‘Partnership peacekeeping: Challenges and opportunities in the United Nations-African Union relationship’, *African Affairs*, vol. 113, no. 451 (Apr. 2014), pp. 254–278.

[13] Fleshman, M., ‘Darfur: An experiment in African peacekeeping, is African Union-UN hybrid a model for the future?’, *Africa Renewal* (Dec. 2010), p. 219.

[14] ‘Extract from MINUSMA report: Review of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali by the Office for the Peacekeeping Strategic Partnership’, [n.d.]; и Avezov, X., The new geopolitics of peace operations II: A dialogue with Sahel-Saharan Africa, Bamako, 16–18 Nov. 2015, SIPRI Workshop Report, 2015.

творцы сталкиваются с асимметричными и нетрадиционным угрозами[15]. Решение таких проблем представляет собой сложную задачу, поэтому неудивительно, что НГВУМО не смогла предложить комплексный подход к ним.

НГВУМО недвусмысленно указала на то, что «войска Организации Объединенных Наций не должны проводить военные операции по борьбе с терроризмом»[16]. Тем не менее в этом заявлении не учитывается, что миротворческие операции могут стать жертвами террористических актов, как, например, бомбардировка здания миссии ООН в Багдаде; они могут столкнуться с более асимметричными враждебными действиями в ходе потенциальных будущих развертываний в Ливии, Сирии и Йемене; и иногда могут привлекаться к поддержке военных операций по борьбе с терроризмом, например, когда МИНУСМА обеспечивала условия безопасности и медицинскую помощь во время осады отеля «Рэдиссон Блю» (Radisson Blue) в Мали в ноябре 2015 г.[17]

Позиция НГВУМО по вопросу применения силы в других случаях была менее четкой. Группа высокого уровня крайне осторожно подошла к поддержке таких операций, как развертывание Бригады оперативного вмешательства (БОВ) в Демократической Республике Конго (ДРК), уполномоченных «ослабить, нейтрализовать или победить установленного противника». Она предупредила, что такой мандат должен выдаваться только в исключительных случаях, на ограниченный период времени и «с полным пониманием рисков и ответственности за миссию Организации Объединенных Наций в целом». Миротворческим операциям ООН, развернутым параллельно с наступательными боевыми силами, было также рекомендовано сохранять четкое разделение труда и различия в выполняемой роли[18].

Эти рекомендации предназначены для умиротворения предоставляющих военные контингенты государств, которые опасаются за безопасность своих миротворцев, и тех, что сохраняют приверженность принципам миротворчества – согласие сторон, беспристрастность и неприменение силы. При этом миссии, развернутые в течение последнего десятилетия, как правило, действуют в обстановке продолжающихся конфликтов, особенно БОВ, МИНУСМА и МИНУСКА, являясь свидетельством того, что для Совета Безопасности ООН стабилизация – скорее правило, чем исключение. Следовательно, существует потребность не только в предупреждении, но и планировании проведения миссий по стабилизации[19].

К сожалению, формулировки НГВУМО аналогичны тем, что использует Совет Безопасности для преодоления внутренних разногласий по поводу мандатов БОВ и МИНУСКА: «в порядке исключения и без создания прецедента и без ущерба для согласованных принципов операций по поддержа-

---

[15] ООН, Совет Безопасности, 7196-е заседание, S/PV.7196, 11 июня 2014 г.; и United Nations, Secretary-General, ‘Secretary-General appoints High-level Independent Panel on Peace Operations’, Press release, SG/SM/16301-SG/A/1521-PKO/451, 31 Oct. 2014.

[16] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1). С. 14.

[17] Della-Giacoma, J., ‘The UN panel on peace operations: Getting the politics right’, Global Peace Operations Review, 19 June 2015; и United Nations, ‘Mali: UN condemns “horrific” terrorist attack on hotel in Bamako’, UN News Centre, 20 Nov. 2015.

[18] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1). С. 14.

[19] Muggah, R., ‘The United Nations turns to stabilization’, Global Observatory, 5 Dec. 2014.

нию мира»[20]. Эти принципы остаются правилом, но все чаще встречаются исключения, которые в свою очередь становятся правилом. Следовательно, необходимость в дальнейшей разработке стратегии противодействия «исключениям из правил» становится все более актуальной.

Технические решения

Наибольшим достоинством доклада НГВУМО, вероятно, является тот факт, что участники Группы, изнутри знающие систему ООН, смогли предложить ряд технических и организационных рекомендаций, которые должны и могут быть реализованы в рамках указанной системы.

Среди прочих рекомендаций НГВУМО наметила меры по совершенствованию процесса планирования созданию потенциала стратегического анализа и планирования, и применению двухэтапного процесса утверждения мандатов, в рамках которого Генеральный секретарь ООН должен устанавливать приоритетность задач и более широко задействовать экспертный анализ и исследования. Она одобрила новый стратегический подход к формированию сил, который, как она надеется, будет лучше обеспечен ресурсами и получит более весомую политическую поддержку. НГВУМО также обратила внимание на тот факт, что многие подходы уже разработаны и просто нуждаются в применении на практике, например, совершенствование отбора, подготовки и подотчетности старших руководителей миссий, а также назначение большего числа женщин на руководящие должности. Кроме того, она подчеркнула, что в небезопасных условиях, в которых действуют многие операции, поддержание систем безопасности, охраны и кризисного управления, а также медицинских стандартов на согласованном уровне становится жизненно важным[21].

НГВУМО высказалась в пользу большей ориентированности на результат в сфере подготовки бюджета и контроля, а также в пользу инноваций в реализации мандатов путем программного финансирования. С учетом того, что специальные политические миссии страдают от недостаточного финансирования и поддержки, Группа высокого уровня предложила учредить единый «счет миротворческих операций» для финансирования всех операций по поддержанию мира и связанных с ними будущих мероприятий в соответствии с инициативой Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам от 2011 г.[22] Она также отметила ряд пожеланий, часто высказываемых сотрудниками миссии, таких как необходимость укрепления взаимодействия и с международным сообществом, и с принимающими странами; предоставление всех имеющихся технологий в соответствующей области в поддержку миссий; а также модернизация и фокусировка административных процедур ООН на деятельности на местах, в частности на человеческих ресурсах[23].

---

[20] Резолюция Совета Безопасности ООН 2149, 10 апреля 2014 г.; и Резолюция Совета Безопасности ООН 2098, 28 марта 2013 г.

[21] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1).

[22] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1).

[23] ООН, 17 июня 2015 г. (сноска 1).

Анализ доклада

Призыв НГВУМО к «существенным изменениям» и «решительным и далекоидущим изменениям» звучит более революционно, чем его осуществление на практике. Некоторые аналитики раскритиковали его за «технократичность», другие – за отсутствие «убедительного нарратива, который бы заставил государства-члены с энтузиазмом подтвердить свою приверженность миротворческим операциям»[24]. Доклад Брахими часто упоминается как эпохальный документ, имеющий гораздо более революционный характер[25]. Тем не менее некоторые эксперты назвали доклад НГВУМО «актуальным и прагматичным», указывая на то, что он «сочетает в себе обстоятельный анализ текущих проблем миротворчества с комплексным набором конкретных рекомендаций… При этом, в отличие от большинства предыдущих докладов ООН, авторы признают, что основные проблемы миротворческих операций лежат в плоскости политического и бюджетного манипулирования со стороны государств-членов... Авторы доклада не уклонились от признания «первопричины» существующих проблем, и правительства от Вашингтона до Хартума и Дели обязательно найдут в нем неприятные для себя моменты… Однако доклад станет хорошей отправной точкой, если государства – члены ООН примут хотя бы половину его рекомендаций»[26].

Действительно, подобно тому, как ряд наиболее масштабных рекомендаций, содержащихся в докладе Брахими, по-прежнему остается нереализованным, некоторые из рекомендаций НГВУМО также могут оказаться слишком утопичными. Например, призыв выйти за рамки реактивных миротворческих миссий и мобилизовать все инструменты ООН в борьбе за мир не является новым – впервые он прозвучал после геноцида 1994 г. в Руанде. Но политика, интересы и суверенитет постоянно блокируют любой прогресс по вопросу о предотвращении насилия[27]. Призыв к поддержанию постоянного потенциала миротворческих операций может быть прослежен до статьи 43 Устава ООН, но он так и не был реализован государствами-членами вследствие высоких издержек и нерешенной проблемы контроля. Даже предложение НГВУМО о «передовых» силах быстрого реагирования и интегрированной штаб-квартире быстрого развертывания для новых миссий, которое Генеральный секретарь ООН назвал «интригующей концепцией», вероятно, будет сочтено слишком амбициозным[28].

Призыв Группы высокого уровня перейти от консультаций с местным населением к его активному вовлечению и включению в работу миссий имеет важное значение по многим причинам. Осознание необходимости поиска подходов, ориентированных на деятельность на местах и на интересы

---

[24] Della-Giacoma (сноска 17); и Einsiedel, J. von and Chandran, R., *The High-level Panel and the Prospects for Reform of UN Peace Operations* (United Nations University, Centre for Policy Research: Tokyo, 2015).

[25] Della-Giacoma (сноска 17); и Nadin, P., ‘From Brahimi to Ramos-Horta: A 15-year peacekeeping quest’, Pass Blue, 23 June 2015.

[26] Nadin (сноска 25); и Call, C. T., ‘The good, the bad, and the sad of the High-Level Report on UN peace operations’, Council on Foreign Relations, 28 July 2015.

[27] Einsiedel and Chandran (сноска 24).

[28] ООН (сноска 2), с. 27; и Einsiedel and Chandran (сноска 24).

человека, также восходит к более ранним докладам, но до сих пор так и не было реализовано на практике. Многосторонним субъектам, очевидно, нужны идентифицируемые партнеры, которых они обычно находят в государственных чиновниках и военных, при этом им не хватает организационных навыков для работы с гражданским обществом, женскими ассоциациями и другими негосударственными субъектами, которые представляют собой более многоплановый круг акторов[29]. Фактически, хотя авторы доклада призывают к ориентированному на людей подходу, сам доклад вновь фокусируется на бюрократических институциональных решениях[30].

В связи с этим возникает вопрос о том, привел бы более революционный доклад к более эффективным преобразованиям? Уроки, извлеченные из неспособности реализовать многие из рекомендаций доклада Брахими, указывают на отрицательный ответ. Такой доклад удовлетворил бы более критически настроенных экспертов в области миротворческих операций, но также, вероятно, вызвал бы большее сопротивление со стороны государств-членов и бюрократии ООН. По-видимому, по этой причине НГВУМО предпочла постепенный подход, и эта стратегия, как представляется, оправдала себя: Совет мира и безопасности АС выразил удовлетворение докладом[31]. Многие страны – члены Генеральной Ассамблеи ООН, которые участвовали в прениях по докладу, также частично или в полном объеме одобрили его[32]. Останется эта поддержка лишь на словах или приведет к реальному прогрессу, покажет время. Возможно, самые большие надежды следует возлагать на то, что доклад Группы высокого уровня поспособствует изменению мышления в ООН и среди международного сообщества[33].

Доклад Генерального секретаря ООН

В своем докладе о выполнении рекомендаций НГВУМО Генеральный секретарь ООН сосредоточился на мерах, направленных на развитие потенциала в области предупреждения и посредничества; укрепление партнерских отношений на региональном и глобальном уровнях; выработку миротворческих операций; повышение оперативности полевой поддержки; увеличение быстродействия, потенциала и производительности силовых компонентов миссий; обеспечение охраны и безопасности развернутого персонала; и на укрепление лидерства и подотчетности[34].

---

[29] Van der Lijn, J., ‘Imagi-nation building in Illusionstan: Afghanistan, where dilemmas become dogmas, and models are perceived to be reality’, *International Peacekeeping*, vol. 20, no. 2 (June 2013), pp. 173–188.

[30] Call (сноска 26).

[31] Peace and Security Council, 532nd meeting, Press statement PSC/PR/BR.(DXXXII), 10 Aug. 2015.

[32] ООН, Генеральная Ассамблея, 29-е пленарное заседание, A/70/PV.29, Нью-Йорк, 12 октября 2015 г.; и ООН, Генеральная Ассамблея, 30-е пленарное заседание, A/70/PV.30, Нью-Йорк, 12 октября 2015 г.

[33] Boutellis, A., ‘From HIPPO to SG legacy: What prospects for UN peace operations reform?’, Global Observatory, 24 Sep. 2015.

[34] ООН (сноска 2).

При этом Генеральный секретарь использовал широкое определение миротворческих операций, данное НГВУМО: «весь спектр» «всех полевых операций по поддержанию мира и безопасности, санкционированных или утвержденных Советом Безопасности и/или Генеральной Ассамблеей», включая миротворческие операции, специальных посланников и специальные политические миссии. Следуя примеру Группы высокого уровня, он указал на необходимость комплексного подхода в сочетании с пониманием того, что различные инструменты, используемые в операциях, должны быть адаптированы и соответствовать конкретным условиям. В центр миротворческой деятельности Генеральный секретарь поставил политический процесс, также как и надежды на переориентацию на превентивные меры, посредническую деятельность и дальнейшее укрепление регионального партнерства. Кроме того, он принял основную часть рекомендаций, касающихся планирования и анализа[35].

Генеральный секретарь коснулся всех предложенных НГВУМО изменений и преобразований, но призыв уделять больше внимания поддержанию мира и изменению представления о том, что мирный процесс завершается с прекращением огня или выборов, был в значительной степени проигнорирован. Эта важная мысль стала частью концепции укрепления превентивного потенциала и, в частности, усиления страновых групп ООН. Таким образом, идея повышение роли гражданского общества и женщин, которую отстаивала Группа высокого уровня, в основном исчезла из доклада Генерального секретаря, сведенная в выводах к подходу «с учетом потребностей людей»[36]. Кроме того, доклад Генерального секретаря уделяет недостаточно внимания вопросу применения силы: так же, как и НГВУМО, он упоминает защиту гражданских лиц, но в остальном остается неясным, как операции, действующие в более агрессивной обстановке, должны принимать решения о том, когда, каким образом и при каких условиях они могут использовать силу. Доклад упоминает лишь о том, что «при разработке и организации миротворческих операций ООН не преследуется цель навязывания политического урегулирования за счет последовательного применения силы. Не ставится также цель добиться военной победы. Как справедливо отмечает Группа, миротворческие операции ООН не являются надлежащим инструментом для проведения военных операций по борьбе с терроризмом. При этом они развертываются в условиях применения насилия и существования асимметричных угроз и должны быть в состоянии действовать как можно более эффективным и безопасным образом»[37].

Наконец, Генеральный секретарь проигнорировал ряд технических рекомендаций НГВУМО, таких как создание поста заместителя Генерального секретаря по вопросам мира и безопасности или учреждение «счета миротворческих операций» для финансирования всех операций по поддержанию мира и связанных с ними вспомогательных мероприятий в будущем.

---

[35] ООН (сноска 2).
[36] ООН (сноска 2). С. 27.
[37] ООН (сноска 2). С. 6.

Саммит по вопросам миротворчества

После докладов НГВУМО и Генерального секретаря 28 сентября в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке состоялся Саммит по вопросам миротворчества. Аналогичное мероприятие, проведенное по инициативе вице-президента США Джо Байдена в 2014 г., завершилось тем, что 31 страна-участница приняла обязательство по поддержке миротворческих операций ООН. В саммите, созванном в 2015 г. президентом США Бараком Обамой, приняли участие официальные лица гораздо более высокого уровня и 49 государств-членов, а также три региональные организации взяли на себя превзошедшие все ожидания обязательства общим количеством более 40 000 военнослужащих и полицейских, почти 40 вертолетов общего назначения и ударных вертолетов и 12 полевых госпиталей[38].

Однако обещания еще не являются взносами, и давшие их государства должны выполнять их, а не прятаться за оговорками[39]. Кроме того, ООН должна быть в состоянии освоить эти обязательства, причем не все бреши в потенциале одинаково легко заполнить. Таким образом, только время может показать, насколько действительно успешным был саммит с точки зрения мобилизации сил.

Вместе с тем он имел важное значение и по другой причине, так как подтвердил и оказал дальнейшую поддержку выводам, содержащимся в докладе НГВУМО. В декларации саммита упомянут ряд технических рекомендаций Группы высокого уровня, включая совершенствование управления кадровыми ресурсами и практики закупочной деятельности и создание условий для «более быстрого, эффективного и гибкого» развертывания миссий. В документе была подчеркнута важность разведывательного потенциала как одного из путей обеспечения безопасности персонала ООН. Декларация также одобрила выбор на основе личных заслуг способных и подотчетных руководителей и дальнейшее повышение эффективности бюрократического аппарата Организации[40].

В то время как Генеральный секретарь уделил мало внимания учету гендерной проблематики в миротворческой деятельности ООН, декларация саммита подчеркнула такую необходимость. Она призвала к надлежащему поведению персонала операций по поддержанию мира и абсолютной нетерпимости ООН в отношении сексуальной эксплуатации и надругательства, а также к защите гражданских лиц, в том числе путем применения силы в соответствии с мандатом и правилами применения оружия той или иной миссии. Защита и безопасность персонала миротворческих операций ООН сохранила высокое положение в повестке дня[41]. Особенно примечателен тот факт, что защита гражданских лиц и безопасность сотрудников ООН были

---

[38] Обзор обязательств см.: United Nations Peacekeeping, ‘Leaders’ summit, 2015’ [n.d.].

[39] Kromah, L. M., ‘Hopes high for new capacities after Obama’s peacekeeping summit’, Global Observatory, 5 Oct. 2015.

[40] The White House, Office of the Press Secretary, ‘Declaration of Leaders’ Summit on Peacekeeping’, Press release, 28 Sep. 2015.

[41] The White House (сноска 40).

упомянуты практически единым пакетом, поскольку приоритизация последней задачи, как правило, препятствует выполнению первой.

Вслед за докладом НГВУМО декларация саммита специально подчеркнула важную роль партнерских отношений и сотрудничества между ООН и региональными организациями; идею о том, что миротворческие операции, по существу, являются средством поддержания эффективного политического урегулирования вооруженных конфликтов; а также значимость предотвращения конфликтов и посреднических мер, в том числе путем оказания «добрых услуг» и использования специальных политических миссий[42].

Выводы

Тот факт, что ни государства-члены, ни Генеральный секретарь ООН не воспользовались возможностью объединить инициативы НГВУМО, Обзора архитектуры ООН в области миростроительства и Глобального исследования по вопросам осуществления Резолюции 1325 с целью создать совместную процедуру реализации их рекомендаций, следует считать упущенной возможностью. При отсутствии формального механизма остается лишь предполагать, как эти рекомендации будут осуществляться на практике. Срок полномочий действующего Генерального секретаря приближается к концу, и многое будет зависеть как от готовности его преемника осуществлять реформы, так и от готовности заинтересованных государств-членов поддерживать процесс их реализации и моральный дух НГВУМО.

На этом пути они, вероятно, столкнуться с сопротивлением как бюрократии ООН, так и – по некоторым вопросам – ряда других стран. Кроме того, реформы потребуют финансового обеспечения или реструктуризации текущего финансирования и ресурсов. Если отношения между государствами, предоставляющими ООН военные и полицейские силы, с одной стороны, и странами-финансовыми донорами – с другой, не улучшатся, и первые не получат больше влияния одновременно с повышением их подотчетности, реформы вряд ли будут успешными[43]. Хотя для чрезмерного оптимизма причин недостаточно, некоторые аналитики надеются, что обзор сможет повысить эффективность миротворческих операций[44]. Если эти надежды оправдаются, то этот успех станет одним из шагов вперед в более широком и длительном процессе.

---

[42] The White House (сноска 40).

[43] Abilova, O., *The Future of Peace Operations: Maintaining Momentum* (International Peace Institute: Vienna, Nov. 2015), p. 2.

[44] Ilitchev, A., ‘Implementing the HIPPO report: Sustaining peace as a new imperative?’, Challenges Forum Policy Brief no. 5 (2015), <http://www.challengesforum.org/PageFiles/8243/Policy%20Brief%202015_5_WEBB.pdf>.

IV. СЕКСУАЛЬНАЯ ЭКСПЛУАТАЦИЯ И СЕКСУАЛЬНЫЕ НАДРУГАТЕЛЬСТВА В МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЯХ

Тереза ХОГХАММАР

В 2015 году сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства (СЭСН) в миротворческих операциях в очередной раз попали в заголовки новостей. Обвинения миротворцев ООН в СЭСН по отношению к гражданским лицам неоднократно появлялись в международных средствах массовой информации начиная с 1990-х годов[1]. Впервые они прозвучали в адрес Миссии ООН в Камбодже, позже выдвигались в связи с операциями в Боснии и Герцеговине, Центрально-Африканской Республике (ЦАР), Демократической Республике Конго (ДРК), Гаити, Косово, Либерии, Сьерра-Леоне, Сомали и Восточном Тиморе[2]. Эти обвинения включали изнасилование, принуждение к проституции, изнасилование «под видом проституции», сексуальное насилие над детьми и педофилию, торговлю людьми и другие формы сексуального насилия[3]. Они затронули все категории персонала миротворческих операций ООН – как гражданский, так и военный[4]. Несмотря на негативную общественную реакцию и международное давление с целью положить конец этим злоупотреблениям, информация об указанных действиях продолжала поступать. СЭСН не ограничивается ООН, в адрес персонала многосторонних миротворческих операций, развернутых другими организациями, союзами и специальными коалициями, поступают аналогичные обвинения[5]. В попытке лучше понять суть проблемы были опубликованы несколько теоретических работ по вопросам влияния и гендерных последствий миротворческих операций, а также ряд крупных статистических исследований[6].

---

[1] ООН определяет утверждение как «недоказанное сообщение о предполагаемом проступке, которое не обязательно ведет к расследованию, если недостаточно информации, чтобы служить основанием для начала расследования. Утверждения относятся к отдельным лицам, за исключением случаев, когда число и/или личности отдельных лиц не были установлены. В таком случае утверждения относятся к инцидентам». United Nations, Conduct and Discipline Unit, ‘Statistics: Overview of statistics’.

[2] Karim, S. and Beardsley, K., ‘Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries’, *Journal of Peace Research*, vol. 53, no. 1 (Jan. 2016), p. 101.

[3] В случае, когда преступник (и) стремятся замаскировать изнасилование под проституцию, они насилуют жертву, а затем оставляют деньги или продукты питания, стремясь придать легитимный характер насилию под видом консенсуальной сделки.

[4] Burke, R., ‘Shaming the state: Sexual offences by UN military peacekeepers and the rhetoric of zero tolerance’, eds G. Heathcote and D. Otto, *Rethinking Peacekeeping: Gender Equality and Collective Security* (Palgrave Macmillan: London, 2014), pp. 70–95.

[5] Herbert, L., ‘Analyzing UN& NATO responses to sexual misconduct in peacekeeping operations’, eds A. Kronsell and E. Svedberg, *Making Gender, Making War: Violence, Military and Peacekeeping Practices* (Routledge: Abingdon, 2012), pp. 121–136.

[6] Резолюция Совета Безопасности ООН 1325, 31 октября 2000 г.; Nordås, R. and Rustad, S. A., ‘Assessing sexual exploitation and abuse by peacekeepers’, eds L. Olsson and T. I. Gizelis,

Обвинения против французских войск в Центрально-Африканской Республике

В 2015 году появились сообщения о том, что французские военнослужащие, развернутые в рамках санкционированной Советом Безопасности ООН операции «Сангарис», были вовлечены в транзакционной (бартерный) секс и изнасилование детей в ЦАР[7]. В результате избранного ею подхода к разрешению проблемы ООН подверглась дальнейшему давлению в целях реализации жестких мер по исправлению сложившейся ситуации и привлечению виновных к ответственности[8].

По сообщениям, служащие французских войск специального назначения были замешаны в сексуальной эксплуатации детей мужского пола в лагере для внутренне перемещенных лиц. Мальчики в возрасте 9–15 лет подвергались изнасилованию и другим формам сексуального насилия в обмен на продовольствие в период с декабря 2013 г. по июнь 2014 г.[9] Хотя миротворческая операция «Сангарис» осуществлялась не под руководством ООН, последняя была подвергнута критике за отсутствие адекватной или серьезной реакции на ситуацию до тех пор, пока история не попала в СМИ благодаря неправительственной организации (НПО) под названием «Эйдс фри уорлд» (‘AIDS-Free World’). НПО представила СМИ документы, описывающие бездействие ООН в отношении СЭСН в ЦАР, вместе с историей сотрудника Организации и «разоблачителя» Андерса Компасса, который был отстранен от работы после передачи французским властям внутренних докладов, в которых содержались соответствующие обвинения. Позже Верховный комиссар по правам человека, Зейд Раад аль-хусейн, потребовал от Компасса уйти в отставку, но тот отказался. В докладе говорится о сексуальном насилии в отношении 13 детей, которые совершили 16 сотрудников миротворческих миссий: 11 французов, служащих в рядах операции «Сангарис»; три гражданина Чада и два военнослужащих из Экваториальной Гвинеи Международной миссии под африканским руководством по поддержке в ЦАР (АФИСМЦАР)[10]. Правительство Франции инициировало рас-

---

Gender, Peace and Security: Implementing UN Security Council Resolution 1325 (Routledge: 2015); и Olsson, L. and Gizelis-Ismene, T., ‘Advancing gender and peacekeeping research’, *International Peacekeeping*, vol. 21, no. 4 (Aug. 2014), pp. 3–4.

[7] «Бартерный секс» определяется как отношения, которые предполагают обмен денег или материальных благ на секс. Он зачастую отличается от организованного бизнеса по предоставлению сексуальных услуг, поскольку лица, участвующие в бартерном сексе, не всегда считают себя работниками секс-индустрии.

[8] В декабре 2013 г. Совет Безопасности ООН утвердил мандат Международной миссии под африканским руководством по поддержке в ЦАР (АФИСМЦАР), которая при содействии французских миротворческих сил (операция «Сангарис») была призвана остановить нарастающее распространение насилия, угрожающего стране. См. Van der Lijn, J., ‘New peace operations’, *SIPRI Yearbook 2015*.

[9] Cumming-Bruce, N., ‘UN official says French learned early of abuse’, *New York Times*, 14 Oct. 2015; и Laville, S., ‘UN whistleblower who exposed sexual abuse by peacekeepers is exonerated’, *The Guardian*, 18 Jan. 2016.

[10] Laville, S., ‘UN aid worker suspended for leaking report on child abuse by French troops’, *The Guardian*, 29 Apr. 2015; и AIDS Free World, Code Blue Campaign, ‘Statement: The UN’s

следование, результаты которого до сих пор не обнародованы. Позже с Компасса были сняты обвинения в каком-либо нарушении протокола ООН[11].

После того как произошла утечка этой информации в СМИ, в июне 2015 г. Генеральный секретарь ООН поручил провести внешний независимый обзор действий ООН в связи с выдвинутыми обвинениями. В докладе, подготовленном по результатам обзора, говорится, что «информация об обвинениях передавалась от одного чиновника к другому, пересылалась с одного электронного адреса на другой, прошла через многочисленные подразделения ООН, но никто не захотел взять на себя ответственность за решение проблемы серьезных нарушений прав человека»[12]. В докладе также сделан вывод о том, что в целом реакция ООН на предполагаемые случаи СЭСН в ЦАР имела фрагментарный и бюрократический характер. Структуры ООН, представленные на месте событий, такие как Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и руководитель Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации в ЦАР (МИНУСКА), не предприняли действий в защиту интересов пострадавших. Согласно докладу «персонал был чрезмерно озабочен вопросом ненадлежащей «утечки» обвинений французским властям и сосредоточился на протоколах, а не на действиях»[13]. Сразу после опубликования доклада из ЦАР поступили семь новых обвинений в СЭСН, на этот раз в отношении персонала МИНУСКА, создав еще большее давление на ООН в целях устранения нарушений и неадекватной реакции на них[14].

Актуальность проблемы сексуальной эксплуатации и надругательств

События в ЦАР получили широкое освещение, но СЭСН не ограничиваются этим случаем. По данным Управления служб внутреннего надзора (УСВН), в 2008–2013 гг. соответствующие обвинения были выдвинуты в отношении 480 сотрудников миротворческих операций и специальных политических миссий ООН (семь – в отношении специальных политических миссий и 473 – операций по поддержанию мира); 173 обвинения (36%) затрагивали детей, что является очевидным и серьезным нарушением прав ребенка и политики «абсолютной нетерпимости ООН»[15]. Основная доля обвинений в СЭСН в 2008–2013 гг. пришлась на операции ООН в ДРК

---

dirty secret, the untold story of Anders Kompass and peacekeeper sex abuse in the Central African Republic', 29 May 2015.

[11] Laville (сноска 10).

[12] Deschamps, M., Jallow, B. H. and Sooka, Y., *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers*, Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic (United Nations, DPKO: New York, 15 Dec. 2015).

[13] Deschamps, Jallow and Sooka (сноска 12), p. 1.

[14] United Nations, 'New allegations of sexual abuse emerge against UN peacekeepers in Central African Republic', Press release, 4 Feb. 2016.

[15] United Nations, Office of Internal Oversight Services, Inspection and Evaluation Division, Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping, 15 May 2015, pp. 4–8.

(214 обвинения, 45%): Миссию ООН по стабилизации в ДРК (МООНСДРК) и ее предшественницу – Миссию ООН в ДРК (МООНДРК). Половина обвинений в СЭСН в 2008–2013 гг. касалась военнослужащих. В тот же период гражданские лица составляли 17% всего персонала миротворческих операций, а обвинения против них – непропорциональные 33%, тогда как сотрудники полиции и обвинения в их адрес – 11 и 12% соответственно. Оставшиеся 5% злоупотреблений совершили неизвестные или неустановленные предполагаемые преступники[16].

Согласно ежегодному докладу Генерального секретаря ООН о «специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств» число обвинений в СЭСН в отношении всех категорий персонала увеличилось с 52 в 2014 г. до 69 в 2015 г. Из заявлений, поступивших в 2015 г., 38 (55%) касались МИНУСКА и МООНСДРК. Остальные обвинения были адресованы сотрудникам восьми других миротворческих миссий[17].

Помимо того что СЭСН противоправны и аморальны и чрезвычайно негативно воздействуют на пострадавших, они также имеют более широкие последствия для миротворческих операций и ООН в целом. СЭСН подрывают доверие между персоналом миссий по поддержанию мира и местным населением. Современные международные миротворческие операции носят многосторонний характер, их мандаты выходят за рамки выполнения чисто военных задач, они включают гражданский и военный персонал, который имеет тесные контакты с местным населением, в том числе женщинами и детьми[18]. Во многих сегодняшних конфликтах сексуальное насилие, изнасилования, сексуальное рабство женщин, девочек и мальчиков и принудительная вербовка детей в солдаты составляют часть тактики современной войны[19]. Недавние исследования показали, что существует повышенный риск обвинения в СЭСН персонала миротворческой операции, если последняя действует в агрессивной среде, где сексуальное насилие было широко распространено во время конфликта[20]. Защита гражданских лиц является ключевым обязательством ООН и неправомерные действия в их отношении дискредитируют миротворческие операции и государства, предоставляющие для них военные контингенты, и в конечном счете подрывают доверие к ООН как к гаранту международного мира и безопасности. СЭСН также нарушают нормы международного гуманитарного права (МГП) и международного права в области прав человека (МППЧ), а также подрывают под-

---

[16] United Nations (сноска 15), pp. 9–10.

[17] ООН, Генеральная Ассамблея, Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. Доклад Генерального секретаря, A/70/729, 16 февраля 2016 г.

[18] Karim and Beardsley (сноска 2), p. 101; and United Nations, Report of the Secretary-General, A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations, A/59/710, 24 Mar. 2015, para. 3.

[19] United Nations, General Assembly, Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people, A/70/95 S/2015/446, 16 June 2015, paras 7–11.

[20] Nordås and Rustad (сноска 6), p. 139.

держиваемые ООН ценности гендерного равенства и прав человека на международном и местном уровнях[21].

Действия ООН по борьбе с сексуальной эксплуатацией и сексуальными надругательствами

Поскольку в последние годы ООН столкнулась с волной критики, ей пришлось предпринять ряд реформ и мер по предотвращению и смягчению последствий СЭСН[22]. Впервые серьезное внимание политических кругов к этой проблеме привлекла Резолюция СБ ООН 1325 от 2000 г.[23] Она стала основанием для инкорпорирования гендерной перспективы в деятельность всех миссий Организации и создания соответствующих механизмов оценки, что позволило ввести гендерную тематику не только в число основных вопросов, касающихся миротворческих операций, но и в более широкий дискурс о мире, безопасности и миротворчестве. Однако продолжающие звучать обвинения в СЭСН серьезно подрывают осуществление резолюции и в целом деятельность ООН в этой области[24].

Впервые ООН обратилась к рассмотрению СЭСН в качестве отдельного вопроса в 2003 г., когда тогдашний Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в бюллетене с изложением специальных мер по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств объявил политику «абсолютной нетерпимости» в отношении сексуальной эксплуатации[25]. Эта политика запрещает все формы сексуальной активности и транзакционного секса с детьми, определенными как лица, не достигшие 18-летнего возраста. Кроме того, она настоятельно не рекомендует, но не запрещает, сексуальные отношения между сотрудниками ООН и местным населением, «так как они основаны на заведомо неравном соотношении сил, [что] подрывает авторитет и принципы добросовестной работы Организации Объединенных Наций»[26].

В 2004 году Аннан назначил постоянного представителя Иордании, Зейда Раада аль-хусейна, бывшего гражданского миротворца, позже ставшего Верховным комиссаром по правам человека (см. выше), ответственным за подготовку доклада о мерах ООН по рассмотрению и предотвращению СЭСН в миротворческих операциях Организации. Так называемый доклад Зейда, опубликованный в 2005 г., стал для ООН важным шагом в признании обвинений, выдвигаемых против миротворцев, в сексуальном насилии в от-

---

[21] Burke, R., *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents: Moving Beyond the Current Status Quo and Responsibility Under International Law* (Brill/Martinus Nijhoff: Leiden, 2014), p. 1.

[22] Пример реформ см. в United Nations, Conduct and Discipline Unit, Evolution of initiatives to address sexual exploitation and abuse [n.d.].

[23] Резолюция Совета Безопасности ООН 1325, 31 октября 2000 г.; Nordås and Rustad (сноска 109), p. 141; и Olsson and Gizelis-Ismene, 2014 (сноска 109), pp. 3–4.

[24] Karim and Beardsley (сноска 2), p. 101.

[25] United Nations, Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, Secretary-General's Bulletin, ST/SGB/2003/13, 9 Oct. 2003.

[26] United Nations (сноска 25), section 3.2 (d).

ношении гражданских лиц[27]. Авторы доклада рекомендовали подготовить и реализовать всеобъемлющую стратегию по уменьшению риска совершения СЭСН миротворческим персоналом ООН, которая подразделяется на три направления: профилактика, правоприменение и коррективные меры. Доклад также обратил внимание на недостаточное представительство женщин в миротворческой деятельности[28].

Серьезным шагом стало учреждение в рамках Департамента операций ООН по поддержанию мира (ДОПМ) Группы по вопросам поведения и дисциплины для проведения инструктажа среди миротворцев по новой стратегии и ее реализации на местах, а также по методам ведения расследования обвинений в СЭСН. Позже статус Группы был повышен, и в 2006 г. она приступила к сбору данных по обвинениям в СЭСН и их расследованию, что послужило важным сигналом серьезного отношения ООН к этой проблеме. Генеральный секретарь ООН приступил к ежегодной публикации собранных данных, а также информации о мерах, принимаемых Организацией в целях повышения эффективности противодействия правонарушениям[29].

В 2007 году Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию об «обеспечении того, чтобы жертвы сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала своевременно получали надлежащую помощь и поддержку»[30]. В 2008 г. Типовой меморандум о взаимопонимании, заключаемый между ООН и предоставляющими войска странами, был пересмотрен и впервые включил конкретные положения по СЭСН[31].

Сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства в докладах ООН 2015 г.

Сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства в миротворческих операциях стали важной темой двух крупных докладов ООН, опубликованных в 2015 г.: доклада Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям ООН (НГВУМО) и Глобального исследования по вопросам осуществления Резолюции 1325 СБ ООН. Оба доклада содержали рекомендации о том, как решить проблему СЭСН в миротворческой деятельности.

---

[27] Harrington, C., *Politicization of Sexual Violence: From Abolitionism to Peacekeeping* (MPG Books Group: 2010), p. 163.

[28] United Nations (сноска 18). Дополнительную информацию см.: Stern, J., ‘Reducing sexual exploitation and abuse in UN peacekeeping: Ten years after the Zeid Report’, Civilians in Conflict Policy Brief no.1 (Feb. 2015), p. 5.

[29] Karim and Beardsley (сноска 2), p. 101. Доклады Генерального секретаря см.: United Nations, Conduct and Discipline Unit, Resources, ‘Documents’ [n.d.].

[30] ООН, Резолюция Генеральной Ассамблеи, A/RES/62/214, 21 декабря 2007 г.

[31] United Nations, General Assembly, ‘Letter dated 25 February 2011 from the Chair of the 2011 Working Group on Contingent Owned Equipment to the Chair of the Fifth Committee’, A/c.5/66/84, p. 182.

Тема сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств в докладе НГВУМО

Несмотря на предпринятые усилия, описанные выше, в докладе сделан вывод о том, что в рамках миротворческих операций «существует культура уклонения от правоприменения» в отношении «борьбы со злоупотреблением и усиления подотчетности». Кроме того, НГВУМО подчеркнула, что местные общины не знают порядок сообщения о случаях неправомерных действий со стороны персонала ООН или проведения миссиями какой-либо профилактической работы по вопросам сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. В докладе указывается на слабость нынешней системы, в рамках которой Секретариат ООН запрашивает государств-членов о принимаемых дисциплинарных мерах и юрисдикции, а также судебном преследовании предполагаемых преступников. В большинстве случаев адресованные государствам-членам запросы остаются без ответа[32]. Ответственность за предотвращение СЭСН и обеспечение реализации соответствующей политики лежит на миссиях и штаб-квартире ООН, а все вопросы, касающиеся обвинения военных и сотрудников полиции, находятся в ведении национальных столиц, что существенно осложняет комплексный анализ уголовных дел. Кроме того, отсутствует обеспеченная достаточными ресурсами программа оказания помощи индивидуальным жертвам или детям, рожденным вследствие СЭСН[33].

Для решения некоторых из указанных проблем НГВУМО предложила ряд рекомендаций, включая (*a)* создание групп немедленного реагирования для «сбора и сохранения улик, свидетельствующих о случаях сексуальной эксплуатации и злоупотреблений, для использования в ходе расследований»; (*b)* установление шестимесячного срока для завершения расследований о СЭСН; (*c)* принятие новых санкций и административных мер, таких как увольнение и репатриация персонала без возможности дальнейшего прохождения службы в системе ООН; (*d)* новые обязательства о предоставлении государствами-членами отчетности о состоянии расследования обвинений в СЭСН; и (*e)* введение стандартных подходов к решению вопроса о получении военного и полицейского персонала из стран с плохой историей соблюдения прав человека; лишение права предоставлять войска в состав миссий ООН правительств тех стран, чьи силы фигурируют в докладах Генерального секретаря о правовых нарушениях в отношении детей и о связанном с конфликтами сексуальном насилии, до тех пор, пока они не будут исключены из этих перечней[34].

Рекомендации НГВУМО сосредоточены главным образом на правоприменении и корректирующих мерах, они не содержат никаких идей по предотвращению СЭСН, несмотря на то что предотвращение является частью стратегии ООН по борьбе с ними.

---

[32] United Nations (сноска 19), para. 281.

[33] ООН, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности, «Идентичные письма Генерального секретаря от 17 июня 2015 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности», A/70/95-S/2015/446, 17 июня 2015 г., с. 113.

[34] United Nations (сноска 33), p. 291.

Тема сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств в Глобальном исследовании

Сразу после обнародования результатов работы НГВУМО был опубликован обзор хода реализации повестки дня в интересах женщин, мира и безопасности, подготовленный независимой группой экспертов ООН[35]. В Глобальном исследовании по вопросам осуществления Резолюции СБ ООН 1325 раздел «Сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства со стороны миротворческого персонала» подтвердил и развил рекомендации НГВУМО.

В отношении культуры безнаказанности Глобальное исследование указывает на то, что иммунитет от уголовного преследования не распространяется – и никогда не предназначался для распространения – на персонал ООН, подозреваемый в совершении СЭСН. Странам же, неоднократно нарушавшим свои обязательства по проведению расследований и привлечению к ответственности своих солдат, следует запретить предоставлять войска для миротворческих миссий; необходимо предавать гласности и порицанию те государства, которые не отвечают на запросы ООН, что дает Секретариату Организации право обнародовать список государств, не предоставляющих отчеты о проведении расследования и уголовном преследовании. Кроме того, «если ООН располагает убедительными доказательствами нарушения, на страну, являющуюся родиной предполагаемого правонарушителя, должно быть наложено обязательство инициировать его преследование в уголовном порядке. В случае отказа страны от уголовного преследования виновного должно быть предоставлено подробное объяснение причин».

Авторы Глобального исследования предложили создать независимую комиссию для проведения широкомасштабного расследования в рамках всей системы ООН по вопросу СЭСН и рассмотрения обвинений государствами-членами и самой Организацией. Другие варианты этого предложения включали учреждение международного трибунала с юрисдикцией проведения расследования в отношении всех сотрудников ООН и всех категорий миротворческого персонала или смешанного суда с совместной юрисдикцией ООН, принимающего государства и страны, предоставляющей войска[36].

В отличие от доклада НГВУМО Глобальное исследование подчеркивает, что одной из наиболее важных мер предотвращения СЭСН является предварительная подготовка персонала по вопросам сексуального насилия и сексуальных надругательств. В документе также отмечено, что «ни одна из женщин-миротворцев не была когда-либо обвинена в сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах»[37]. Призыв к развертыванию женщин-миротворцев прозвучал в ряде программных документов как способ расширения участия женщин и реализации гендерных аспектов в операциях

---

[35] ООН, Предотвращение конфликтов, преобразование сектора правосудия, обеспечение мира. Глобальное исследование по вопросам осуществления Резолюции СБ ООН 1325, «ООН-женщины», 2015 г., сс. 148–149.

[36] ООН (сноска 35).

[37] ООН (сноска 35).

ООН по поддержанию мира и военной сфере в целом. Часто утверждается, что такая мера будет иметь значительные положительные последствия[38].

Ответ Генерального секретаря ООН

Наиболее характерной особенностью доклада Генерального секретаря ООН о «специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств» 2015 г. стала новая политика гласности и порицания: в докладе содержался список национальностей военного и полицейского персонала, чьи дела были переданы на расследование. Это должно было способствовать усилению давления на государства-члены в отношении привлечения виновных к ответственности и проведения надлежащего расследования обвинений в СЭСН[39]. Кроме того, Генеральный секретарь определил ряд мер на основе анализа доклада, подготовленного в декабре 2015 г. Внешней независимой группой высокого уровня по обзору СЭСН, совершенных международными миротворческими силами в ЦАР.

Одной из таких мер стало назначение Джейн Холл Лут в качестве специального координатора по совершенствованию мер реагирования ООН на сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства[40]. Другие меры включали: (*a)* усиление подготовки персонала на этапе, предшествующем развертыванию, и подготовки по вопросам прав человека; (*b)* расширение проверки всего миротворческого персонала ООН на предмет отсутствия истории злоупотреблений сексуального характера; (*c)* проведение быстрых и эффективных расследований; (*d)* увеличение помощи жертвам; и (*e)* совершенствование финансовой подотчетности и удержание денежных выплат предполагаемым преступникам. Генеральный секретарь призвал также Генеральную Ассамблею и государства, предоставляющие войска, учредить в принимающих странах военные суды и создать регистр ДНК всего персонала миротворческих операций[41].

Основные препятствия на пути предотвращения и борьбы с сексуальной эксплуатацией и сексуальными надругательствами

Несмотря на проводимые реформы, ООН продолжает сталкиваться с рядом препятствий на пути разработки полноценной и эффективной политики в области борьбы с СЭСН.

---

[38] Дополнительную информацию и дискуссию о женщинах-миротворцах см., например: Simic, O., ‘Increasing women’s presence in peacekeeping operations: Rationales and realities of “gender balance”’, eds G. Heathcote and D. Otto, *Rethinking Peacekeeping: Gender Equality and Collective Security* (Palgrave Macmillan: New York, 2014), pp. 185–199.

[39] ООН, Доклад Генерального секретаря, Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, A/70/729, 16 февраля 2016 г.

[40] United Nations, ‘Secretary-General appoints Jane Holl Lute of United States as Special Coordinator on Improving United Nations Response to Sexual Exploitation and Abuse’, Press release, 8 Feb. 2016.

[41] United Nations, ‘Secretary-General tells troop contributors no one with past record of abuse can ever serve United Nations, outlining plans for victim trust fund’, Press release, 17 Sep. 2015.

Привилегии и иммунитет персонала миротворческих операций

Первым серьезным препятствием являются привилегии и иммунитет, которыми обладают сотрудники миссий по поддержанию мира. ООН принимает дисциплинарные меры в отношении своего гражданского персонала, подтвержденные случаи преступного поведения также могут быть переданы в органы судебного преследования или напрямую преследоваться в уголовном порядке национальными властями принимающей страны. Однако воинские контингенты находятся под контролем предоставившего их государства и соответственно в его исключительной уголовной и дисциплинарной юрисдикции на период развертывания в рамках миротворческой операции. Типовое соглашение ООН о статусе сил (ТССС) предусматривает, что военнослужащие обладают юридическим иммунитетом от судебного преследования в принимающей стране и как следствие страна их гражданства несет ответственность за расследование и судебное преследование предполагаемых правонарушений. Это затрудняет для ООН привлечение виновных к ответственности[42], результатом чего зачастую становится безнаказанность связанных с СЭСН преступлений, что создает впечатление терпимого к ним отношения[43].

Организационная инерция

Другим препятствием является очевидная организационная инерция ООН в отношении сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. Проведенная УСВН ООН оценка правоприменения соответствующей политики Организации завершилась критикой Отдела расследований УСВН за чрезмерно длительные задержки в расследованиях обвинений в СЭСН, что, по мнению Управления, подрывает указанное правоприменение. В результатах оценки подчеркивается, что медленный процесс расследования и правоприменения и отсутствие целевого финансирования негативно сказываются на помощи пострадавшим[44]. В прошлом имели место попытки сокрытия случаев СЭСН старшими должностными лицами миротворческих операций ООН и преследования разоблачителей за их обнародование[45]. На решение вышеуказанных проблем направлен ряд недавно принятых мер, в частности, данное Генеральным секретарем обещание сократить время, необходимое для расследования обвинений в СЭСН.

Недостаток информации о случаях сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств

Деликатный характер СЭСН приводит к тому, что не все случаи насилия оказываются зарегистрированными. Многие жертвы не хотят сообщать

[42] Burke (сноска 21), pp. 70–71; и Stern (сноска 28), p. 10.

[43] Karim and Beardsley (сноска 2), p. 101; и Burke (сноска 21), p. 8.

[44] United Nations, Office of Internal Oversight Services, Inspection and Evaluation Division, Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping, 15 May 2015.

[45] Burke (сноска 21), p. 8.

о сексуальных надругательствах из-за страха подвергнуться осуждению со стороны родственников и общины или возмездию со стороны виновного. Кроме того, постконфликтные условия, в которых действуют операции по поддержанию мира, как правило, имеют неустойчивый характер со слабыми или коррумпированным системами правоохранительных органов и правосудия, что мало способствует откровенности жертвы[46]. Частой причиной сокрытия СЭСН становится нищета, отчаяние и/или разлука с семьей: женщины и дети в таком уязвимом положении могут заниматься «сексом ради выживания» в обмен на услуги, продукты питания, деньги или вещи. В некоторых случаях это их единственный источник дохода[47].

Мужское доминирование в миротворческих операциях

Последним препятствием, как представляется, заключается в том, что основополагающая динамика миротворческой операции, как любой военной организации, поощряет СЭСН. Существует предположение, что взгляды на секс, культуру, пол, мужественность и милитаризм являются факторами, способствующими сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам. Недавнее исследование установило связь между риском СЭСН и уровнем гендерного равенства в стране, предоставляющей войска для миротворческих миссий. В нем утверждается, что более высокий уровень гендерного равенства в обществе снижает уровень насилия в отношении женщин и, таким образом, утверждается связь между нормами гендерного равенства и физической безопасностью женщин[48].

Выводы

Все доклады независимых групп, опубликованные в 2015 г., указывают на то, что неспособность ООН привлечь виновных в СЭСН к справедливой ответственности воспринимается как свидетельство приемлемости таких злоупотреблений. Правовая система, сложившаяся вокруг миротворческих операций ООН, призвана гарантировать сотрудникам миссий иммунитет от судебного преследования со стороны полиции и судебных органов принимающей страны. Эти нормы и правила юридической неприкосновенности персонала миротворческих операций усугубляют проблему отсутствия подотчетности в отношении СЭСН, а нормативно-правовая база ООН требует дальнейшего реформирования. Предложения радикальной реформы этой системы, такие как создание международного трибунала для миротворческого персонала, были заблокированы государствами, которые не хотят делегировать контроль над своими войсками.

Политика гласности и порицания, принятая Генеральным секретарем после скандалов в ЦАР, не является непосредственным решением пробле-

[46] Stern (сноска 28), p. 8.
[47] Burke (сноска 21), pp. 4–5.
[48] Karim and Beardsley (сноска 2), p. 101.

мы, но может выступить в качестве косвенного катализатора усилий государств-членов по эффективному преследованию виновных и более прозрачной отчетности. К этому призывал доклад НГВУМО и Глобальное исследование. Кроме того, военно-полевые суды, созданные на период развертывания миссий, и ведение реестра ДНК персонала миротворческих операций могут стать действенными мерами сдерживания и помочь положить конец культуре безнаказанности. Тем не менее эти меры вряд ли будут поддержаны теми государствами-членами, которые стремятся сохранить контроль над своими войсками.

Увеличение числа женщин-миротворцев может сыграть положительную роль, но их участие в плохо сбалансированных в гендерном отношении структурах, которым недостает гендерного равенства и гендерной чувствительности, не гарантирует решение существующих проблем. Поэтому ООН и страны, предоставляющие войска, должны и далее прилагать усилия, направленные на подготовку персонала по вопросам равенства мужчин и женщин, а также реальное значение гендерного подхода в миротворческих миссиях.

В то же время в 2015 году политика по борьбе с сексуальным насилием со стороны миротворцев подверглась существенному реформированию, в основном в результате скандалов в ЦАР. Однако эта политика, помимо регулярной оценки и мониторинга достижения поставленных задач, требует дальнейшего совершенствования.

V. ТАБЛИЦА ПО МНОГОСТОРОННИМ МИРОТВОРЧЕСКИМ МИССИЯМ, 2015 г.

Тимо СМИТ

Таблица 7.2 содержит данные о 61 многосторонней миротворческой операции, проводимой в течение 2015 г., в том числе о тех операциях, которые были начаты или завершены в течение указанного года. В соответствии с определением, официальной целью миротворческой операции должно быть: *(a)* содействие выполнению уже заключенных мирных договоренностей; *(b)* поддержка мирного процесса; или *(c)* оказание помощи в предотвращении конфликта или миростроительстве.

СИПРИ использует выработанное Департаментом операций ООН по поддержанию мира (ДОПМ) определение миротворчества как механизма содействия охваченным конфликтами странам по созданию условий для достижения устойчивого мира. Миротворческие задачи также могут включать: мониторинг и наблюдение за выполнением соглашений о прекращении огня; реализацию мер укрепления доверия; охрану доставляемой гуманитарной помощи; содействие процессам демобилизации и реинтеграции; укрепление потенциала институтов правосудия и правопорядка (в том числе органов пенитенциарной системы), полиции и защиты прав человека; помощь в проведении выборов; содействие экономическому и социальному развитию. Таким образом, таблица 5.2 охватывает широкий спектр миротворческих миссий, что свидетельствует о том, что мандаты таких миссий становятся все более комплексными, а сами миссии со временем трансформируются. В таблицу не включены данные по посредническим миссиям, миссиям по сбору информации и содействию в проведении выборов, а также миротворческие миссии, состоящие из нерезидентов – физических лиц или групп переговорщиков.

В таблицу включены операции, проводимые ООН, региональными организациями и альянсами, временными коалициями государств, а также односторонние операции, санкционированные ООН или резолюцией Совета Безопасности. Операции ООН разделены на три группы: (*a)* миссии наблюдателей и комплексные операции, проводимые ДОПМ; (*b)* специальные политические миссии и миссии по миростроительству; (*c)* смешанная операция Африканского союза и ООН в Дарфуре (ЮНАМИД).

Таблица подготовлена на основе базы данных СИПРИ по многосторонним миротворческим операциям (http://www.sipri.org/databases/pko), в которой содержится информация обо всех миротворческих операциях, проводимых ООН и другими организациями с 2000 г., в том числе место проведения операции, даты развертывания и проведения операции, содержание мандата, государства-участники, численность персонала, затраты и потери среди персонала.

Таблица 7.2. Многосторонние миротворческие миссии, 2015 г.

Если не указано иное, все данные приведены по состоянию на 31 декабря 2015 г. или, в случае прекращения миссии в 2015 г., на дату ее прекращения. Названия миссий, начатых в 2015 г., выделены полужирным шрифтом. Названия миссий, завершившихся в 2015 г., выделены курсивом.

Миссии	Год начала	Место проведения	Воен.	Пол.	Гражд.
ООН[a]			**78 391**	**10 732**	**4445**
ОНВУП	1948	Ближний Восток	150	–	88
ГВНООНИП	1951	Индия/Пакистан	44	–	25
ВСООНК	1964	Кипр	859	54	33
СООННР	1974	Сирия (Голанские высоты)	793	–	50
ВСООНЛ	1978	Ливан	10 494	–	257
МООНРЗС	1991	Западная Сахара	226	2	84
МООНСДРК	1999	ДРК	17 527	1200	816
МООНК	1999	Косово	8	8	109
МООНЛ	2003	Либерия	3401	1318	358
МООНСГ	2004	Гаити	2352	2500	304
ОООНКИ	2004	Кот-д'Ивуар	5177	1441	301
ЮНИСФА	2011	Абьей	4485	21	130
МООНЮС	2011	Южный Судан	11 892	1143	787
МИНУСМА	2013	Мали	10 605	1062	585
МИНУСКА	2014	ЦАР	10 378	1983	518
Специальные политические миссии ООН[a]			**804**	**16**	**754**
МООНСА	2002	Афганистан	11	4	350
МООНСИ	2003	Ирак	241	–	310
МООНПЛ	2011	Ливия	2	–	36
МООНСОМ	2013	Сомали	550	12	58
ООН/Африканский союз (ООН/АС)[a]			**14 585**	**3122**	**811**
ЮНАМИД	2007	Судан (Дарфур)	14 585	3122	811
Африканский союз (АС)			**21 645**	**481**	**15**
АМИСОМ	2007	Сомали	21 645	481	. .
МИСАХЕЛЬ	2013	Мали	–	–	15
Миссия АС в ЦАР и Центральной Африке	2014	ЦАР	–	–	. .
Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС)			**398**	**145**	**–**
МЭКОГБ	2012	Гвинея-Биссау	398	145	–
Европейский союз (ЕС)[b]			**1864**	**. .**	**1367**
СЕС «Алтея»	2004	Босния и Герцеговина	796	–	19
ЕВСЕК ДРК	2005	ДРК	–	–	10
МЕСППР	2005	Палестинские территории (КПП Рафах)	–	–	3
ЕСПОЛ КОППС	2005	Палестинские территории	–	. .	57
ЕВПОЛ Афганистан	2007	Афганистан	–	. .	154
ЕВЛЕКС-Косово	2008	Косово	–	. .	719
МНЕС-Грузия	2008	Грузия	–	–	202
МЕСПК Сомали	2010	Сомали	148	–	–
Миссия ЕС по укреплению потенциала в Нигере	2012	Нигер	–	. .	45

Окончание таблицы 7.2

Миссии	Год начала	Место проведения	Воен.	Пол.	Гражд.
МЕСПК Мали	2013	Мали	539	–	–
КМЕС-Украина	2014	Украина	–	. .	86
СЕС ЦАР	2014	ЦАР	313	–	–
ЕВКАП Сахель Мали	2015	Мали	–	. .	71
ВКМЕС-ЦАР	2015	Сомали	68	–	1
Межправительственная организация по развитию (ИГАД)			**–**	**–**	**(100)**
ИГАД МНК	2014	Южный Судан	–	–	(100)
Организация Североатлантического договора (НАТО)			**17 514**	**–**	**–**
СДК	1999	Косово	4609	–	–
ОРП	2015	Афганистан	12 905	–	–
Организация американских государств (ОАГ)			**–**	**–**	**21**
МПМПК	2004	Колумбия	–	–	21
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)			**–**	**–**	**1005**
Миссия ОБСЕ в Скопье	1992	Македония	–	–	37
Миссия ОБСЕ в Молдове	1993	Молдова	–	–	13
Личный представитель Действующего председателя ОБСЕ по конфликту, являющемуся предметом рассмотрения на Минской конференции	1995	Азербайджан (Нагорный Карабах)	–	–	6
Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине	1995	Босния и Герцеговина	–	–	36
Представительство ОБСЕ в Албании	1997	Албания	–	–	18
Миссия ОБСЕ в Косово	1999	Косово	–	–	113
Миссия ОБСЕ в Сербии	2001	Сербия	–	–	25
СММ ОБСЕ	2014	Украина	–	–	738
Миссия наблюдателей ОБСЕ на российских КПП Гуково и Донецк	2014	Россия[c]	–	–	19
Временные коалиции государств			**4188**	**96**	**204**
НКНГ	1953	Южная Корея	10	–	–
МНСН	1982	Египет (Синай)	1682	–	88
СКК	1992	Молдова (Приднестровье)	1121	–	–
Управление Высокого представителя	1995	Босния и Герцеговина	–	–	16
ВМПХ-2	1997	Палестинские территории (Хеврон)	–	–	66
Операция «Единорог»	2003	Кот-д’Ивуар	450		–
РМОПСО	2003	Соломоновы Острова	–	93	26
МНГ	2004	Филиппины (Минданао)			
Операция «Сангарис»	2013	ЦАР	900	–	–
МНПОМБ	2015	Южный Судан	. .	. .	. .

– = не применяется;.. = нет данных; (.) = оценка СИПРИ; Воен. = военный персонал (военнослужащие и военные наблюдатели); Пол. = полицейские силы; Гражд. = международный гражданский персонал.

АМИСОМ = Миссия АС в Сомали; ЦАР = Центрально-Африканская Республика; МНПОМБ = Механизм наблюдения за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности; ДРК = Демократическая Республика Конго; МЭКОГБ = Миссия ЭКОВАС в Гвинее-Бисау; КМЕС-Украина = Консультативная миссия ЕС по реформированию сектора гражданской безопасности Украины; МЕСППР = Миссия ЕС по приграничной помощи на КПП в Рафах; ЕВКАП Сахель Мали = Миссия Европейского союза по укреплению потенциала в Мали; СЕС «Алтея» = Военная операция ЕС в Боснии и Герцеговине; СЕС ЦАР = Вооруженные силы под руководством ЕС в Центрально-Африканской Республике; ЕВЛЕКС-Косово = Миссия ЕС по вопросам законности и правопорядка в Косово; ВКМЕС-ЦАР = Военная консультативная миссия ЕС в Центрально-Африканской Республике; МНЕС-Грузия = Миссия наблюдателей ЕС в Грузии; ЕВПОЛ Афганистан = Полицейская миссия ЕС в Афганистане; ЕСПОЛ КОППС = Полицейская миссия ЕС на Палестинских территориях; ЕВСЕК Конго = Миссия советников и содействия ЕС по реформе безопасности в Демократической Республике Конго; МЕСПК Мали = Миссия ЕС по подготовке кадров для Мали; МЕСПК Сомали = Миссия по подготовке кадров для Сомали; ИГАД МНК = Механизм ИГАД по наблюдению и контролю в Южном Судане; МНГ = Международная наблюдательная группа; СКК = Миротворческие силы Смешанной контрольной комиссии; СДК = Силы НАТО для Косово; МПМПК = Миссия ОАГ по поддержанию мирного процесса в Колумбии; МНСН = Многонациональные силы и наблюдатели; МООНРЗС = Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре; МИНУСКА = Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Центрально-Африканской Республике; МИНУСМА = Многопрофильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Мали; МООНСГ = Миссия ООН по стабилизации в Гаити; МИСАХЕЛЬ = Миссия АС по Мали и Сахелю; МООНСДРК = Миссия ООН по стабилизации в Демократической Республике Конго; НКНГ = Наблюдательная миссия нейтральных государств; СММ ОБСЕ = Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ на Украине; РМОПСО = Региональная миссия по оказанию помощи Соломоновым Островам; ОРП = Операция «Решительная поддержка»; ВМПХ-2 = Временное международное присутствие в Хевроне; МООНСА = Миссия ООН по содействию Афганистану; МООНСИ = Миссия ООН по оказанию содействия Ираку; ЮНАМИД = Смешанная операция АС и ООН в Дарфуре; СООННР = Силы ООН по наблюдению за разъединением; ВСООНК = Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре; ВСООНЛ = Временные силы ООН в Ливане; ЮНИСФА = Временные силы ООН по обеспечению безопасности в Абъее; МООНК = Миссия ООН по делам временной администрация в Косово; МООНЛ = Миссия ООН в Либерии; МООНЮС = Миссия ООН в Южном Судане; ГВНООНИП = Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане; ОООНКИ = Операция ООН в Кот-д'Ивуаре; МООНПЛ = Миссия ООН по поддержке в Ливии; МООНСОМ = Миссия ООН по содействию Сомали; ОНВУП = Орган ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия.

[a] Численность международного гражданского персонала приведена по состоянию на 31 июля 2015 г.

[b] Численность международного гражданского персонала может включать полицейские силы.

[c] Районом миссии являются контрольно-пропускные пункты Гуково и Донецк.

*Источник: б*аза данных СИПРИ по многосторонним миротворческим операциям <http://www.sipri.org/databases/pko/>.

Источники: данные о многосторонних миротворческих миссиях взяты из следующих категорий открытых источников: *(a)* официальная информация, предоставленная секретариатом организации, проводящей операцию; *(b)* информация, предоставленная представителями миссии на местах, содержащаяся как в официальных публикациях, так и в ответах на ежегодные опросники СИПРИ; *(c)* информация правительств государств, участвующих в проведении операции. В ряде случаев исследователи СИПРИ могут запрашивать дополнительную информацию о миссии у представителей организаций, ответственных за проведение миссии, или правительств стран-участниц посредством телефонных интервью, или по электронной почте. В дополнение к основным источникам используется широкий спектр второстепенных открытых источников, в числе которых специализированные журналы, научные исследования, сообщения информационных агентств, а также публикации международных, региональных и местных СМИ.

ЧАСТЬ II. БЕЗОПАСНОСТЬ И РАЗВИТИЕ, 2015

Глава 8. Женщины, мир и безопасность

Глава 9. Проблемы помощи и развития в опасных местах

Глава 10. Информационные и коммуникационные технологии, кибербезопасность и человеческое развитие

Глава 11. Факторы нестабильности и устойчивости Европейского союза: развитие дискуссии

Глава 12. Климат и безопасность

8. ЖЕНЩИНЫ, МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ

КРАТКИЙ ОБЗОР

Повестка дня по вопросам женщин, мира и безопасности (ЖМБ) основывается на восьми резолюциях Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН), которые привносят гендерную проблематику на различные форумы по вопросам мира и безопасности. Эта проблематика требует участия женщин в предотвращении вооруженных конфликтов и миростроительстве, равно как и защиты женщин и девочек в условиях конфликта. Основополагающая резолюция по повестке ЖМБ – Резолюция СБ ООН 1325 – была единогласно принята в октябре 2000 г. Это была первая резолюция Совета Безопасности, специально посвященная влиянию вооруженных конфликтов на женщин, а также вкладу женщин в урегулирование конфликтов и обеспечение устойчивого мира. Эта официальная повестка также положила начало укреплению соответствующего транснационального эпистемологического сообщества, объединяющего правительства, субъекты частного сектора, исследователей и в особенности гражданскую общественность. Многие участники этого сообщества вышли из рядов женского движения за мир.

Хотя повестка по вопросам ЖМБ была удостоена похвал как способствующая лучшему пониманию уместности гендерной проблематики в общем международном дискурсе о мире и безопасности, не обошлось и без некоторых критических замечаний в связи с отсутствием политической воли и финансирования для ее осуществления. Кроме того, продолжает вызывать озабоченность недостаточность стратегий имплементации, а также инструментов оценки и мониторинга.

Раздел I служит введением в повестку дня по вопросам женщин, мира и безопасности. В нем изложен исторический контекст повестки ЖМБ и ее дальнейшая эволюция: рассмотрены истоки Резолюции 1325 СБ ООН и дан обзор восьми последующих резолюций.

В разделе II представлен обзор событий 2015 г., имеющих отношение к повестке ЖМБ, с акцентом на принятие Резолюции 2242 СБ ООН – самого последнего добавления к инструментарию ЖМБ. Помимо этого 15-я годовщина Резолюции 1325 СБ ООН, которая отмечалась в 2015 г., предоставила хорошую возможность для размышлений на официальном уровне о текущем и будущем направлении повестки ЖМБ. Таким образом, в этом разделе также рассматриваются четыре ключевых обзорных процесса: Обзорная встреча на высоком уровне по вопросам женщин, мира и безопасности; Глобальное исследование по вопросу об осуществлении Резолюции 1325; Доклад независимой Группы высокого уровня по миротворческим операциям ООН (HIPPO–ГВУМО ООН); и Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры ООН в 2015 г. Последние два доклада содержат важные сведения о текущем ходе осуществления Резолюции 1325 конкретно в рамках операций в пользу мира и миростроительства ООН.

В разделе III представлены два тематических исследования по осуществлению повестки ЖМБ, одно из которых касается реформирования сектора

безопасности, а другое – сектора здравоохранения. Результаты этих исследований показывают, что в реализации повестки ЖМБ свою роль играют все слои общества и государства.

В оптимистичных оценках повестки ЖМБ отмечается, что она задала стандарт учета гендерного фактора и повысила осведомленность по гендерным вопросам в местах конфликтов, особенно в отношении сексуального насилия в вооруженных конфликтах. Однако на пути осуществления этой повестки и создания существенных изменений в повседневной жизни затронутых конфликтом женщин еще остаются серьезные барьеры.

Тереза ХОГХАММАР, Эмма БЬЕРТЕН-ГЮНТЕР
и Рэйчел ИРВИН

I. РАЗРАБОТКА ПОВЕСТКИ ДНЯ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

Тереза ХОГХАММАР, Лувиса СТРАНД, Эмики РУС и Рэйчел ИРВИН

Повестку дня по вопросам женщин, мира и безопасности (ЖМБ) составляют восемь Резолюций Совета Безопасности ООН, в которых указывается важность равного и всестороннего участия и защиты женщин в рамках всех усилий, поддерживающих мир и безопасность и содействующих их укреплению[1]. Основополагающая резолюция по вопросам ЖМБ – Резолюция 1325 СБ ООН – включает в себя четыре приоритетных направления – участие, предотвращение, защита и миростроительство, – последующие же резолюции укрепляют эти конкретные приоритетные направления. В этом разделе раскрывается суть повестки ЖМБ, описываются события, которые привели к ратификации основополагающей резолюции, а также основные заинтересованные стороны повестки ЖМБ. В заключительной части раздела делаются выводы, касающиеся содержания этих резолюций и их различных приоритетов.

События, которые привели к ратификации Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН

Когда была принята Резолюция 1325 СБ ООН, она воспринималась как рубежная резолюция, рассматривающая роль женщин в обеспечении мира и безопасности. В прошлом Совет Безопасности уже осуждал злодеяния в отношении женщин, но это был первый раз, когда в резолюции СБ ООН признавалась роль женщин как проводников мира, чем особо подчеркивалась важность этого вопроса на самом высоком форуме по международной безопасности[2]. Согласно статье 25 Устава ООН резолюции Совета Безопасности имеют обязательную юридическую силу для всех государств – членов и структур ООН[3]. За осуществление и продвижение повестки ЖМБ сегодня отвечают Совет Безопасности, Генеральный секретарь и учреждения ООН, используя для этого различные стратегии ООН и метод «учета гендерного фактора»[4]. Однако ООН не имеет правовых инструментов, которые приме-

[1] Резолюции СБ ООН: 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) и 2242 (2015).

[2] Hill, F., Aboitiz, M. and Poehlman-Doumbouya, S., ‘Nongovernmental Organization’s Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325’, *Journal of Women in Culture and Society,* vol. 28, no. 4 (2003), p. 1255.

[3] ООН, Устав ООН, 1946; см. также: Shepart, L., ‘Advancing the Women, Peace and Security agenda: 2015 and beyond’, *Expert Analysis*, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, Aug. 2014.

[4] О том, что такое учет гендерного фактора в системе ООН, см.: Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Доклад экономического и социального совета за 1997 год, документ A/52/3, 18 сентября 1997 г., глава IV.

нялись бы в случае, если государства–члены не выполняют эти резолюции и стратегии.

Внесение и ратификация Резолюции 1325 Совета Безопасности увенчались успехом главным образом благодаря десятилетиям деятельности активистов и пропагандистов гражданского общества и женского движения, чьи корни восходят как минимум к началу XX века[5]. Этот активизм – на местном, транснациональном и международном уровнях – сыграл важную роль при формировании новой повестки, учитывающей интересы женщин и феминистического движения. В итоге современные женщины-активисты смогли мобилизовать достаточную поддержку Резолюции 1325 от государств-членов и учреждений ООН[6]. Формулировки резолюции опирались на более ранние документы и договоры ООН, важнейшим из которых была, пожалуй, Пекинская декларация 1995 года[7]. В Пекинской декларации и Платформе действий решительно утверждалось, что права женщин и гендерное равенство являются универсальными предметами озабоченности и что структура общества и все отношения между мужчинами и женщинами должны быть переоценены[8]. Более того, в одной из 17 платформ действий особо рассматривалась тема женщин и вооруженных конфликтов, и внимание было сосредоточено на связи между гендерным равенством и миром. В Пекинской декларации также рекомендовалось учитывать гендерную проблематику во всех стратегиях и программах Организации Объединенных Наций.

В конце 1990-х годов ООН призвала к процессу реформ по экспертизе, оценке и развитию собственной работы, особенно в области поддержания мира, с целью учесть нарастающую критику со стороны гражданского общества и женского движения за то, что гендерный подход не был включен в стратегии организации, а равно и за неспособность противостоять новым угрозам и вызовам в плане безопасности после холодной войны. Департамент операций ООН по поддержанию мира (ДОПМ) совместно с правительством Намибии приступил к осуществлению проекта «Учет гендерной проблематики при проведении многокомпонентных операций в поддержку мира». Результатом этого в 2000 г. стала Виндхукская декларация и Нами-

---

[5] Женское движение за мир в целом относится к международной сети активистов движения за мир, организованной в рамках Международной лиги женщин за мир и свободу (WILPF), которая была учреждена в 1915 г. в Гааге. См. веб-сайт WILPF: <http://wilpf.org/wilpf/history/>.

[6] Kuehnast, K., de Jonge Oudraat, C. and Hernes (eds), *Women and War* (United States Institute for Peace Press: Washington, DC, 2014), p. 2.

[7] Организация Объединенных Наций. Пекинская декларация и платформа действий, принятые на Четвертой всемирной конференции ООН по положению женщин, 27 октября 1995 г. В число других важных документов входят: ООН (сноска 3); ООН, Комиссия по положению женщин, июль 1946 г.; ООН, Генеральная Ассамблея. Конвенция о правах ребенка, 20 ноября 1989 г.; ООН, Генеральная Ассамблея. Всеобщая декларация прав человека, 10 декабря 1948 г.; ООН, Генеральная Ассамблея. Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов, документ A/RES/3318 (XXIX), 14 декабря 1974 г.; и ООН, Генеральная Ассамблея. Участие женщин в укреплении международного мира и безопасности, документ A/RES/30/3519, 15 декабря 1975 г.

[8] Kardam, N., ‘The emerging global gender equality regime’, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, no. 1 (Mar. 2004), pp. 85–109.

бийский план действий, предназначенных укрепить гендерный подход ООН к урегулированию конфликтов. В тексте Виндхукской декларации особо подчеркивается роль «участия мужчин и женщин как равноправных партнеров и бенефециаров во всех аспектах мирного процесса – поддержании мира, примирении и миростроительстве»[9]. Гражданское общество, особенно движение женщин за мир, при этом утверждало, что женщины, будучи заинтересованными сторонами мирного процесса, разоружения и предотвращения конфликтов, могут внести значительный вклад в эту область. Также утверждалось, что женщины фактически были исключены из процесса миростроительства и мирных переговоров, даже несмотря на их глубокую затронутость конфликтами[10].

Помимо многолетней деятельности активистов гражданского общества имели место и другие глобальные события, поощрявшие поддержку резолюции по вопросам женщин, мира и безопасности. Например, рост внимания в 1990-х годах к использованию сексуального насилия в качестве орудия войны привел к призыву о необходимости защиты женщин и девочек от этой адресной жестокости. В частности, гражданские войны в Руанде, Либерии, Демократической Республике Конго (ДРК), а также Боснии и Герцеговине еще больше повысили информированность общественности о сексуальном насилии в условиях конфликта. ООН и международные СМИ документально фиксировали и сообщали о таких злодеяниях, как изнасилования, обращение в сексуальное рабство, принудительная беременность и передача ВИЧ/СПИД в результате сексуального насилия[11]. Более того, смещение акцента с безопасности государства на безопасность человека и благополучие индивида повысило уместность женских вопросов в работе международных организаций, в то же время обеспечив возможность переформулировать повестку дня в Совете Безопасности[12].

К 2000 году эти политические и исторические события высветили настоятельную необходимость взяться за рассмотрение положения женщин в обстановке вооруженных конфликтов и в постконфликтных условиях, вследствие чего была запущена широкомасштабная лоббистская кампания гражданского общества, конечной целью которой было убедить Совет Безопасности принять отдельную резолюцию по вопросам женщин, мира и

---

[9] Windhoek Declaration, Namibia Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations, Windhoek, Namibia, May 2000.

[10] Ruby, F., ‘Security Council Resolution 1325: A Tool for Conflict Prevention?’, eds, G. Heathcote and D. Otto, *Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security* (Palgrave Macmillan: New York, 2014), pp.173–184.

[11] United Nations, Division for the Advancement of Women Department of Economic and Social Affairs, *Women 2000, Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response,* Apr. 1998, p 1.

[12] Понятие безопасности человека стало играть весомую роль в деятельности Совета Безопасности во многом благодаря работе канадской делегации в период с января 1999 г. по декабрь 2000 г. и благодаря канадскому правительству, включившему тему безопасности человека в свой внешнеполитический курс. Были приняты три тематические резолюции СБ ООН: Резолюция 1314, 11 августа 2000 г.; Резолюция 1296, 19 апреля 2000 г.; и Резолюция 1325, 31 октября 2000 г. См.: Tadjbakhsh, S. and Chenoy, A, M., *Human Security: Concepts and implications* (Routledge: New York, 2007), pp. 30–31.

безопасности[13]. Кампанию возглавила Рабочая группа НПО по вопросам женщин, мира и безопасности (НПОЖМБ), которая стремилась к нахождению общей почвы с такими государствами-единомышленниками, как Бангладеш, Канада и Намибия, а также с рядом учреждений ООН[14]. В марте 2000 г. делегация Бангладеш представила первый черновой вариант резолюции 1325, изначально подготовленный НПОЖМБ[15]. После консультаций с представителями гражданского общества и дальнейших рассмотрений в Совете Безопасности ООН Резолюция 1325 была единогласно принята во время председательства Намибии в октябре 2000 г.

Гражданское общество продолжает играть ведущую роль в разработке и мониторинге механизмов осуществления повестки ЖМБ, а также в разъяснении взаимосвязей между резолюциями и другими сферами международной и национальной политики. Резолюция 1325 повлияла на понимание гендерных аспектов в контексте мира и безопасности. Помимо этого понятия гендера и учета гендерного фактора не только оказали влияние на работу ООН и Совета Безопасности, но также стали залогом того, что в работу таких структур, как Организация Североатлантического договора (НАТО), и в процедуры антикризисного управления некоторых государств-членов теперь включена гендерная проблематика[16].

Феминизм и женщины, мир и безопасность

Феминистские и гендерные теории в международных отношениях (которые являются интеллектуальными основаниями повестки ЖМБ) ставят под вопрос те структурные властные отношения, которые по-разному сказываются на женщинах и мужчинах. В разных обществах гендерное деление между мужчинами и женщинами неодинаково в силу гендерных ролей и потому, что общества наделяют мужское и женское поведение разной ценностью[17]. В большинстве обществ роли, идентифицирующиеся с мужским, как правило, имеют более высокий статус, что приводит к доминирующему

---

[13] Nobel Women's Initiative, *War on Women: Time for Action to End Sexual Violence in Conflict*, May 2011, p. 2.

[14] Рабочая группа неправительственных организаций (НПО) по вопросам женщин, мира и безопасности была создана в 2000 г. Ее членами являются: Amnesty International; Consortium on Gender, Security and Human Rights; Femmes Africa Solidarite; Global Justice Center; Human Rights Watch; The Institute for Inclusive Security; International Rescue Committee; MADRE; Refugees International; Open Society Foundations; Oxfam International; Women's Refugee Commission; Women's Action for New Directions; и Women's International League for Peace and Freedom. См.: Hill, Aboitiz and Poehlman-Doumbouya (сноска 2), pp. 1256–1257.

[15] Anderlini, S., 'Translating Global Agreements into National and Local Commitments' eds, Kuenhnast, de Jonge Oudraat and Hernes (сноска 6), p. 20.

[16] Kronsell, A. and Svedberg, A., eds, *Making Gender, Making War: Violence, Military and Peacekeeping Practices* (Routledge: New York, 2012), pp. 10–15.

[17] Определение «гендера» в целом относится к усваиваемым благодаря научению и трансформируемым социальным различиям и отношениям между мужчинами и женщинами. Термин «гендер» не заменяет термин «пол», который относится исключительно к биологическим различиям между мужчинами и женщинами.

положению мужчин, а следовательно, к патриархальной структуре, негативно сказывающейся на женщинах[18].

В рамках традиционных подходов к безопасности ее главным носителем является суверенное государство, а поведение государства оценивается преимущественно с маскулинной точки зрения[19]. Феминистские исследователи оспаривают маскулинные и государствоцентричные подходы прежде всего потому, что они, как правило, исключают женщин. Вооруженные конфликты по-разному сказываются на женщинах и мужчинах, поэтому феминистки призывают к более широкому, учитывающему гендерные аспекты подходу к безопасности на уровне формирования международной политики[20]. В эпоху после холодной войны полемика по вопросам феминизма стала сложившейся исследовательской областью в основном русле международных отношений и рупором феминистских предложений по реформированию международного права и международных институтов. В рамках этой полемики существует напряженность между феминистскими исследователями, стоящими на разных онтологических позициях. В целом они делятся на технократов и реформистов, придерживающихся либеральных оснований, и представителей радикального феминизма[21]. «Реформисты» стремятся к углублению понимания, поддержанию и реформированию политики в области гендера и безопасности в рамках ООН и других институтов посредством законодательных актов, которые устранят барьеры для женщин. «Радикалы» стремятся реорганизовать мировую структуру с целью распадения патриархата, используя при этом не только законодательные методы. Согласно представителям радикального феминизма в сердцевине поддержания гендерного порядка превосходства мужчин и подчиненности женщин лежит насилие, а значит, между гендерным порядком и милитаризмом существует взаимная зависимость[22].

Хотя феминистки оспаривают маскулинные и государствоцентричные подходы, у них существуют внутренние разногласия о том, патриархально ли государство по самой своей природе или же оно является местом, где патриархат конструируется[23]. Иллюстрацией этих различий служит феминистская полемика о том, способствует ли или мешает целям эмансипации участие женщин в военной деятельности, которая составляет неотъемлемую часть государственных практик. Эта полемика характеризуется двумя основными аргументами: интеграция либо раздельность. Феминистки, при-

---

[18] Peterson, V. S. and Runyan, S., *Global Gender Issues: Dilemmas in World Politics,* (Westview Press: Oxford, 1999), pp. 5–6.

[19] Tickner, A., *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security* (Columbia University Press: New York, 1992), p. 18..

[20] Steans, J., *Gender and International Relations: An Introduction* (Polity Press: Cambridge, 2003), p. 46. О теории феминизма см.: Tickner (сноска 19) и Enloe, C., *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics* (University of California Press: Berkeley and Los Angeles, 2014). О гендерных аспектах в международных отношениях см.: Peterson and Runyan (сноска 18).

[21] Olsson, L. and Gizelis, T. I., *Gender, Peace and Security: Implementing UN Security Council Resolution 1325* (Routledge: New York, 2015), p. 2.

[22] Kronsell and Svedberg (сноска 16), p. 15.

[23] Steans (сноска 20), p. 104.

держивающиеся либерального подхода, утверждают, что право женщин участвовать в военной деятельности деконструировало бы традиционные гендерные контрактные отношения и улучшили бы положение женщин. Радикальные же феминистки доказывают, что участием в военном деле женщины легитимируют патриархальный институт, чье насилие особенно затрагивает женщин[24].

Результатом разных подходов в феминистском движении также становятся многообразные интерпретации повестки ЖМБ, зачастую выражающиеся в характерной критике ее осуществления. Представители радикального феминизма указывают на ключевые части более раннего чернового варианта резолюции (в которых, например, гражданское общество призывало к более радикальной реорганизации мировых структур), изъятые в процессе подготовительной работы[25]. Также ими критикуется тот факт, что резолюция проводится в жизнь теми системами и субъектами, которые служат опорой милитаризма и сугубого насилия[26]. Поэтому увеличение числа женщин, служащих в вооруженных или полицейских силах, в качестве метода осуществления Резолюции 1325 считается недостаточным для изменения фундаментального структурного гендерного неравенства и не обязательно повышает чувствительность к гендерным вопросам в условиях вооруженных конфликтов[27].

Женщины, мир и безопасность: резолюции

В Резолюции 1325 можно выделить четыре основополагающих момента: *(а)* участие женщин на всех уровнях – национальном, региональном и международном – в мирных процессах и политике в области безопасности; *(б)* общая защита женщин и их прав в ходе вооруженных конфликтов и в постконфликтный период, в частности от сексуального насилия; *(в)* предотвращение влияния вооруженных конфликтов на женщин и признание, что женщины составляют неотъемлемую часть мер по предотвращению конфликтов; *(г)* миростроительство, которое также иногда называют «оказанием чрезвычайной помощи и восстановлением», акцентируя, что на восстановительном этапе в постконфликтной обстановке внимание должно уделяться специфическим потребностям и приоритетам женщин и девочек.

Женщины переживают конфликты иначе, чем мужчины, будучи жертвами сексуального насилия, внутренне перемещенными лицами (ВПЛ), беженками, комбатантами, главами домохозяйств, политическими активистами и борцами за мир. Несмотря на нехватку разбитых по признаку пола данных о разном влиянии насилия на мужчин и женщин, исследования свидетельствуют о высоком проценте мужчин среди жертв насильственной

---

[24] Carter, A., ‘Should women be soldiers or pacifists?’, *Peace Review: A Journal of Social Justice,* vol. 8, no. 3, (1996), pp. 331–335.

[25] United Nations, *Preventing Conflict Transforming Justice Securing Peace, The Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, UN Women, 2015, p. 30.

[26] United Nations (сноска 25), p. 28.

[27] Simic, O., ‘Does the Presence of Women Really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations’, *International Peacekeeping,* vol. 17, no. 2 (2010), p. 194.

смерти в военных условиях[28]. Однако во время и после конфликта женская мобильность и способность защититься зачастую ограничены, ограничены и их возможности участия в мирных процессах. Поэтому резолюция призывает вставать на гендерную точку зрения при планировании лагерей беженцев и операций по поддержанию мира и признает важность женщин в деятельности по реконструированию пострадавших от войны обществ[29]. Резолюция сосредотачивается на важности привлечения женщин к переговорному процессу по заключению мирных соглашений и на необходимости представления докладов о ситуации с женщинами и детьми в ходе поддержания мира и миростроительства. В Резолюции 1325 женщины определяются и как жертвы, и как участники вооруженных конфликтов, равно как и «проводники перемен». Более того, в ней особо подчеркивается необходимость ознакомления гражданских и военных сотрудников ООН с гендерной проблематикой при работе с женщинами в условиях вооруженных конфликтов, а соответственно, говорится и об их подготовке по гендерным вопросам.

Резолюция настоятельно призывает государства-члены решать эти вопросы на национальном уровне. На сегодняшний день 58 государств – членов ООН приняли национальный план действий (НПД), который представляет собой комплекс приоритетов и стратегий по осуществлению Резолюции 1325 на национальном уровне (подробности указаны на врезке 8.1).

Резолюции Совета Безопасности ООН, последовавшие за Резолюцией 1325

В 2008 году для закрепления формулировок и обязательств по Резолюции 1325 в отношении защиты была принята Резолюция 1820 Совета Безопасности ООН. В ней говорится о необходимости искоренить сексуальное насилие в вооруженных конфликтах и постконфликтных ситуациях. Резолюция настоятельно требует абсолютной нетерпимости к сексуальным надругательствам и эксплуатации, совершаемым миротворческим персоналом ООН, и подчеркивает, что сексуальное насилие угрожает национальной безопасности[30].

В Резолюции 1888 СБ ООН содержалась просьба о назначении Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросам сексуального насилия в условиях конфликта (СПГС–СНУК)[31]. Резолюция 1889 СБ ООН была принята с целью подчеркнуть просьбу ко всем государствам о внедрении НПД. Также в ней очерчивалась необходимость разработки глобальных показателей для отображения этапов осуществления Резолюции 1325[32]. В Резолюциях 1960 и 2106 была продолжена работа ООН по вопросам сексуального насилия в условиях конфликта (СНУК), а также борьба с безнаказанностью и отсутствием ответственности за СНУК[33]. В указанных

---

[28] Бьянегард Э. и др. Гендер, мир и вооруженные конфликты / Ежегодник СИПРИ 2015. СС. 103–112.

[29] Shepart (сноска 3).

[30] Резолюция 1820 СБ ООН, 19 июня 2008 г.

[31] Резолюция 1888 СБ ООН, 30 сентября 2009 г.

[32] Резолюция 1889 СБ ООН, 5 октября 2009 г.

[33] Резолюция 1960 СБ ООН, 16 декабря 2010 г.; и Резолюция 2106 СБ ООН, 24 июня 2013 г.

Врезка 8.1. Национальные планы действий: от документов к практике

На сегодняшний день 58 стран приняли национальные планы действий (НПД), которые дают возможность национальным заинтересованным сторонам обозначать приоритеты, определять роли и обязанности, разрабатывать цели и меры для осуществления, устанавливать временные рамки и выделять ресурсы. Первый НПД был принят Данией в 2005 г., и в целом первые НПД характеризовались более успешным процессом принятия, нежели итогами и фактическим воздействием принятых мер. В этих планах зачастую отсутствовали четкое разделение между целями и стратегическими действиями, четкие роли и обязанности, бюджет, сроки и механизмы координации и надзора. В более поздних НПД второго и третьего «поколения» эти изъяны разработчики пытались с тем или иным успехом устранить.

В 2015 году позитивным событием стало принятие некоторыми государствами – членами ООН обязательств по разработке национальных планов действий по повестке ЖМБ. В октябре 2015 г. в ходе открытых прений по Резолюции 1325 в Совете Безопасности следующие государства обязались разработать НПД, относящиеся к вопросам ЖМБ: Ангола, Бразилия, Казахстан, Кения, Латвия, Португалия, Таиланд и Танзания.

В последние годы был развернут ряд инициатив по «локализации», чтобы гарантировать, что в затронутых конфликтами сообществах на местном уровне осуществляются Резолюция 1325 и НПД. Например, в Боснии и Герцеговине правительство и гражданское общество использовали НПД в качестве инструмента для достижения значимых изменений на уровне сообществ, причем в пяти муниципалитетах в порядке эксперимента разрабатывались локальные НПД. Резолюция 1325 также была включена в локальные планы развития в Колумбии, Либерии, Непале и на Филиппинах при поддержке Глобальной сети женщин-миростроителей.

Источники: National Action Plan Resource Center, <https://actionplans.inclusive security.org/>; United Nations, *Preventing Conflict Transforming Justice, Securing Peace: The Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, UN Women, 2015, pp. 240–243; СБ ООН, «Женщины и мир и безопасность», S/PV.7533 (Resumption 1), 14 октября 2015 г.; и the Global Network of Women Peacebuilders <www.gnwp.org>.

резолюциях содержится важная ссылка на Международный уголовный суд (МУС) с целью положить конец безнаказанности, повысить ответственность и создать сдерживающий эффект для преступлений, связанных со СНУК (обсуждение см. на врезке 8.2.).

Хотя повестка ЖМБ и помогла разработать внутри ООН и международного сообщества рамочный механизм того, как защищать женщин и девочек во время вооруженных конфликтов и на постконфликтном этапе, факты свидетельствуют, что в реальной обстановке этот механизм осуществляется недостаточно эффективно[34]. Более того, некоторые феминистки утверждают, что этот рамочный механизм по существу закрепляет образ женщин как нуждающихся в защите жертв и, следовательно, отрицает их субъектность. Также высказывалась озабоченность в связи с чрезмерным акцентом на «защите» как одном из столпов Резолюции 1325 за счет столпа «участия» (то есть

[34] United Nations (сноска 25), pp. 14–15.

Врезка 8.2. Сексуальное насилие в условиях конфликта: правовые рамки

Женевские конвенции 1949 года и Протокол II (1977 г.) явным образом запрещают использовать изнасилование в вооруженных конфликтах. Хотя большинство норм международного гуманитарного права (МГП) намеренно нейтральны в гендерном отношении, четвертая Женевская конвенция гласит, что «женщины будут специально охраняться от всяких покушений на их честь и, в частности, от изнасилования, принуждения к проституции или любой другой формы покушений на их нравственность». Статья 3, общая для четырех конвенций, запрещает «посягательство на человеческое достоинство, в частности, оскорбительное и унижающее обращение», а в Протоколе II особо упоминается об «изнасиловании, принуждении к проституции или непристойном посягательстве в любой форме».

На Женевских конвенциях основывается Римский статут Международного уголовного суда (МУС) 1998 года, ставший первым механизмом привлечения глав государств и правительств к ответственности за геноцид и другие тяжкие международные преступления. «Изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность, принудительная стерилизация и любые другие формы сексуального насилия сопоставимой тяжести» были признаны в МГП преступлениями против человечности и военными преступлениями.

Римский статут, вступивший в силу в 2002 г., является важной вехой в судебной практике по гендерным преступлениям, поскольку он в юридическом порядке запрещает преступления против гражданских лиц, совершаемые, помимо прочего, по гендерному признаку. Однако критики утверждают, что классификация в Римском статуте сексуального и гендерного насилия как преступления не оказала никакого существенного превентивного или сдерживающего воздействия в отношении сексуального насилия во время конфликтов и в постконфликтной обстановке. Даже притом что сексуальное насилие в условиях конфликта подпадает теперь в Римском статуте под категорию преступлений против человечности, по состоянию на декабрь 2015 г., в МУС за сексуальное насилие не был осужден ни один человек, и лишь немногие были осуждены за подобные преступления национальными трибуналами в Руанде и на Балканах, где сексуальное насилие в отношении женщин было широко распространенным явлением до, во время и после конфликтов. Помимо этого Резолюция 1960 СБ ООН и доклады Генерального секретаря ООН о сексуальном насилии в условиях конфликта затронули проблему безнаказанности и рассмотрели долгосрочные последствия сексуального насилия.

Источники: Римский статут Международного уголовного суда, статья 7 (g), «Преступления против человечности»; Dallman, A., ‘Prosecuting conflict-related sexual violence at the International Criminal Court’, SIPRI Insights on Peace and Security no. 2009/1, May 2009; Доклады Генерального секретаря ООН, документы: S/2012/33; S/2013/149; S/2014/181; S/2015/203, 2015; и United Nations, *Preventing Conflict Transforming Justice, Securing Peace: The Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, UN Women, 2015, p. 104.

в связи с малой проработкой и малым вниманием к задаче увеличения числа женщин, участвующих в принятии решений и мирных переговорах)[35].

[35] Olsson and Gizelis (сноска 21), p. 8.

Критики также утверждают, что сужение внимания на сексуальном насилии оставляет в стороне множество форм насилия, распространенных в конфликтах и постконфликтных условиях[36]. Более того, дисбаланс между основополагающими столпами Резолюции 1325 отражен в академических исследованиях по сексуальному и гендерному насилию, имеющих устоявшуюся традицию в сравнении с эмпирическими исследованиями по женскому участию в мирных переговорах[37]. Резолюция 2122 была принята в 2013 г., чтобы повторно заявить о важности женской субъектности, о столпе участия, а также о значимом участии женщин в управлении процессами в сфере обеспечения мира и безопасности на всех уровнях[38]. Одним из результатов Резолюции 2122 также стало увеличение давления на Совет Безопасности с целью добиться выполнения повестки ЖМБ. Резолюция послужила призывом к более согласованной координации в рамках ООН и более регулярному информированию Совета Безопасности со стороны структуры «ООН-женщины», ДОПМ и Департамента по политическим вопросам (ДПВ). Также в Резолюции 2122 содержалась просьба к Генеральному секретарю о проведении глобального исследования для изучения хода осуществления повестки ЖМБ, что подробно обсуждается в разделе II настоящей главы наряду с Резолюцией 2242[39].

[36] Eriksson Baaz, M. and Stern, M., *The Complexity of Violence: A Critical Analysis of Sexual Violence in the Democratic Republic of Congo* (Sida: Stockholm, 2010), p. 45.

[37] Olsson, L. and Gizelis, (сноска 21), p. 8.

[38] Резолюция 2122 СБ ООН, 18 октября 2013 г.

[39] Резолюция 2122 СБ ООН (сноска 38), параграф 16. См. также: Shepart (сноска 3).

II. 15-я ГОДОВЩИНА ПРИНЯТИЯ РЕЗОЛЮЦИИ 1325: ГЛОБАЛЬНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Эмма БЬЕРТЕН-ГЮНТЕР, Эмики РУС и Рэйчел ИРВИН

Пятнадцатая годовщина принятия Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН явилась хорошей возможностью отпраздновать ее достижения, а также поразмышлять о текущих проблемах, с которыми сталкивается выполнение повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности (ЖМБ). В официальном отношении Совет Безопасности отметил годовщину проведением Обзорной встречи на высоком уровне по вопросам ЖМБ, в рамках которой было опубликовано независимое Глобальное исследование по выполнению Резолюции 1325 СБ ООН[1]. Повестка дня по вопросам ЖМБ была также расширена с принятием Резолюции 2242 СБ ООН[2]. В этом разделе дается общая картина указанных мероприятий и обзоров, состоявшихся в 2015 г.

Принятие Резолюции 2242 Совета Безопасности ООН

Резолюция 2242 была единогласно принята 13 октября 2015 г. в ходе открытых прений по вопросам женщин, мира и безопасности в Совете Безопасности ООН. В этой восьмой резолюции по повестке ЖМБ отражены некоторые новые вызовы в сфере глобального мира и безопасности, в том числе такие, как изменение климата, увеличение числа беженцев и внутренне перемещенных лиц, а также насильственный экстремизм.

По сравнению с предыдущими резолюциями, обсуждавшимися в разделе I, которые сосредоточены на отдельных аспектах повестки ЖМБ, Резолюция 2242 отличается более целостным подходом и сквозной темой, охватывая все четыре столпа повестки дня ЖМБ: участие, защита, предотвращение и миростроительство. В дополнение к такому более целостному подходу Резолюция 2242: *(a)* подкрепляет обязательство учитывать гендерный анализ движущих факторов и последствий насильственного экстремизма и настоятельно призывает к проведению более масштабных консультаций с женскими организациями, затронутыми и занимающимися проблемами этого насилия; *(b)* устанавливает новые целевые показатели количества женщин-миротворцев в операциях ООН по поддержанию мира, в том числе через использование стимулов для стран, предоставляющих свои войска; *(c)* подчеркивает необходимость большего числа высокопоставленных женщин-руководителей на всех уровнях принятия решений по вопросам мира и безопасности; *(d)* акцентирует необходимость устранить недостаточность финансирования для выполнения повестки ЖМБ; *(e)* особо отмечает важ-

[1] Организация Объединенных Наций, Предотвращение конфликтов, преобразование сектора правосудия, обеспечение мира: Глобальное исследование по вопросам осуществления Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН, «ООН-женщины», 2015 г.

[2] Резолюция 2242 СБ ООН, 13 октября 2015 г.

ность увеличения значимой вовлеченности гражданского общества, включая женские организации, в процессы обеспечения мира и безопасности; *(f)* вновь заявляет о важной роли вовлечения мужчин и мальчиков в усилия, поощряющие участие женщин в предотвращении и урегулировании вооруженных конфликтов и в миростроительстве.

Впервые признавая роль женщин в противодействии насильственному экстремизму, Резолюция 2242 также призывает к более широким консультациям с женскими организациями по разработке стратегий борьбы с терроризмом и поддержки усилий по выстраиванию их потенциала для этой борьбы. Однако этот аспект резолюции вызвал озабоченность в женских организациях. Главные опасения состоят в том, что включение мер по борьбе с терроризмом в повестку ЖМБ могло бы привести к тому, что эти меры стали бы приоритетными по отношению к другим неотложным вопросам и что «защита женщин», возможно, служила бы оправданием для контртеррористических мер[3]. В ряде случаев женские организации и сексуальные меньшинства оказались, с одной стороны, жертвами антитеррористических мер, а с другой – мишенями для террористических группировок[4]. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом привел свидетельства о том, как стратегии, связывающие борьбу с терроризмом и гендерное равенство, как правило, укрепляют гендерные стереотипы или повышают уязвимость людей, работающих над этими вопросами[5]. Организации гражданского общества также высказали подобные опасения, особенно в отношении использования антитеррористического законодательства и политики по борьбе с терроризмом для препятствования доступу к финансированию для женских организаций, работающих в экстремальных условиях, вследствие чего сжимается и без того ограниченное пространство, в котором действуют женщины[6]. Наконец, отсутствие в резолюции определений понятий «терроризм», «контртерроризм» и «противодействие насильственному экстремизму» вызывает дополнительные озабоченности касательно того, как она будет осуществляться на практике.

Обзорная встреча на высоком уровне по вопросам женщин, мира и безопасности 2015 г. и Глобальное исследование по выполнению Резолюции 1325

В ознаменование 15-й годовщины принятия Резолюции 1325 Совет Безопасности ООН 13–14 октября 2015 г. во время ежегодных открытых

---

[3] United Nations (сноска 1), p. 222.

[4] Center for Human Rights and Global Justice, A Decade Lost: Locating Gender in U. S. Counter-terrorism, (NYU School of Law: New York, 2011), p. 67; и Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Доклад специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, документ A/64/211, 3 августа 2009 г. С. 19.

[5] ООН (сноска 4).

[6] WILPF and Global Justice Center, Civil Society, ‘Open briefing of the Counter-Terrorism Committee on “The Role of Women in Countering Terrorism and Violent Extremism”’, 9 Sep. 2015.

прений по вопросам женщин, мира и безопасности провел Обзорную встречу на высоком уровне по вопросам женщин, мира и безопасности[7]. За два дня прений было сделано рекордное число заявлений (110), больше, чем когда-либо за 70 лет работы Совета Безопасности. Вновь подтвердив в целом свои обязательства, государства-члены сосредоточили внимание на том, как улучшить выполнение обязательств, которые еще только предстоит реализовать, а также на ключевых препятствиях и барьерах на этом пути. В их заявлениях часто содержались ссылки на такие существенные тематические вопросы повестки ЖМБ, как «участие», важность включения женщин во все мирные процессы и в процесс принятия решений в сфере мира и безопасности. В сравнении с предыдущими годами больше внимания было уделено также финансовым вопросам повестки ЖМБ, и Франция, Ирландия, Норвегия, Испания и Великобритания обязались выделить средства[8].

Вслед за открытыми прениями последовала презентация Глобального исследования по вопросу осуществления Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН «Предотвращение конфликтов, преобразование сектора правосудия, обеспечение мира». Глобальное исследование было организовано по поручению Генерального секретаря ООН для содействия обсуждению обзора на высоком уровне Резолюции 1325 в ответ на предложение Совета Безопасности о проведении такого исследования в Резолюции 2122, принятой в 2013 г. Глобальное исследование стало результатом продолжавшегося в течение года процесса, который вела и координировала структура «ООН-женщины», а возглавляла независимый ведущий автор Радхика Кумарасвами. Оно было поддержано Консультативной группой высокого уровня из 17 членов, в задачи которой входили консультации и диалог с государствами-членами, учреждениями ООН и региональными организациями, организациями гражданского общества, академическими и научно-исследовательскими учреждениями[9].

В Глобальном исследовании обобщены результаты исследований и проделанной к тому времени работы по осуществлению повестки ЖМБ. На основе данных широкого круга источников, таких как доклады ООН и НПО, академические исследования, интервью с ключевыми информантами и консультации с организациями гражданского общества, исследование выявляет прогресс и проблемы в ходе осуществления Резолюции 1325. В нем отмечается, например, повышение осведомленности в отношении сексуального и гендерного насилия (СГН) в условиях конфликта. С момента принятия Резолюции 1325 в 2000 г. международное сообщество укрепило нормативную базу, касающуюся сексуального насилия в условиях конфликта, которая включает в себя: *(a)* назначение специального представителя по вопросам сексуального насилия в условиях конфликта, который докладывает Совету Безопасности; *(b)* создание механизмов отчетности на местном уровне для представления Совету Безопасности докладов по проблемам СГН в условиях конфликта; *(c)* основание Советом по правам человека комиссий с мандатом на расследование случаев СГН.

---

[7] Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Женщины и мир и безопасность, документ S/PV.7533 (Дополнение 1), 14 октября 2015 г.

[8] Global Network of Women Peacebuilders, ‘Security council open debate on women, peace, and security report’, Oct. 2015.

[9] United Nations (сноска 1), p. 386.

Однако в Глобальном исследовании отмечается, что судебных преследований по делам о сексуальном и гендерном насилии немного и что такие преступления в основном остаются безнаказанными. Например, в Демократической Республике Конго (ДРК), несмотря на принятый в 2006 г. закон о СГН, о большинстве случаев сексуального насилия не сообщается, они не расследуются и по ним не ведется судебное преследование из-за страха стигматизации и отвержения, а также из-за слабости правоохранительной и судебной систем. В 2013 г. в результате демографического и медицинского опроса 18 000 домохозяйств из всех провинций ДРК выяснилось, что 27% женщин в какой-то момент своей жизни подвергались сексуальному насилию[10]. Действительно, хотя в Глобальном исследовании особо отмечается, что у нормативно-правовой базы есть потенциал для сдерживания будущих преступлений, также там признается, что эта база еще не внесла вклад в сколько-нибудь значительные перемены для женщин, затронутых конфликтом[11].

Для преодоления безнаказанности и улучшения ситуации для лиц, переживших сексуальное насилие, Глобальное исследование рекомендует: *(a)* увеличить вложения в укрепление национальных систем правосудия, расследующих преступления и осуществляющих судебное преследование; *(b)* усилить пропагандистскую деятельность, направленную на ратификацию государствами Римского статута и его исполнение внутри государств; *(c)* разрабатывать и выполнять программы выплат компенсаций жертвам СГН, учитывающие гендерный фактор; *(d)* повышать участие женщин на всех уровнях отправления правосудия[12].

Еще одной областью прогресса, выявленной в Глобальном исследовании, является увеличение отсылок к женщинам в мирных соглашениях. Новые исследования свидетельствуют, что женское участие в мирных процессах повышает вероятность достижения соглашения[13]. В период между 1990 и 2000 гг. лишь 11% мирных соглашений содержали отсылки к женщинам. С момента принятия Резолюции 1325 и до 1 января 2015 г. число таких соглашений увеличилось до 27%[14]. В 2014 г. ссылки на женщин содержались в четырех из шести (67%) соглашений, мирных переговоров или национальных диалогов[15]. Несмотря на этот прогресс, Глобальное исследование подчеркивает все еще существующую ограниченность, особенно в области мирных переговоров. В нем особо выделяются исследования, показывающие, что на переговорах, по итогам которых в период между 1992 и 2011 гг. было заключено 31 мирное соглашение, женщины-участники со-

---

[10] USAID, ‘USAID/DRC fact sheet: Sexual and gender-based violence’, 2015.

[11] United Nations (сноска 1), p. 386.

[12] ‘Fact Sheet–the Global Study on 1325: Key messages, findings, and recommendations’, UN Women, 2015, p. 4.

[13] O'Reilly, M., O Suilleabhain, A. and Paffenholz, T., ‘Reimagining peacemaking: women's roles in peace processes’, *International Peace Institute*, June 2015, p. 31.

[14] Bell, C., *Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their ‘Gender Perspective’* (University of Edinburgh: Edinburgh, 2015), p. 1.

[15] UN Department of Political Affairs, ‘Taking stock, looking forward: implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the conflict prevention and resolution work of the UN Department of Political Affairs (2010–2014)’, Mar. 2015, p. 14.

ставляли только 9%[16]. Для решения этой проблемы авторы Глобального исследования рекомендуют государствам-членам установить конкретные целевые показатели для улучшения положения дел в области набора, удержания в штате и участия женщин в их вооруженных силах и руководящих структурах[17]. С целью увеличения участия женщин в мирных переговорах авторы Глобального исследования рекомендуют ООН включить соответствующую обязанность в круг полномочий каждого посредника, посланника, специального представителя Генерального секретаря (СПГС) и заместителя СПГС[18].

Одним из главных вызовов для реализации повестки ЖМБ является нехватка средств, выделяемых для обеспечения гендерного равенства, расширения прав и возможностей женщин. Во всех резолюциях по повестке ЖМБ начиная с Резолюции 1325 особо отмечается необходимость выделения достаточных ресурсов. Хотя в Глобальном исследовании особо подчеркивается увеличение в 4 раза за последнее десятилетие двусторонней помощи на обеспечение гендерного равенства в хрупких государствах, в нем делается вывод, что уровень финансирования все еще низок, и на решение гендерных вопросов было направлено лишь 6% от общего объема помощи. Для ответа на финансовые вызовы в исследовании рекомендуется государствам – членам ООН, учреждениям ООН и гражданскому обществу обеспечить узконаправленное и предсказуемое выделение средств для глобального инструмента ускорения (ГИУ) – нового механизма финансирования, нацеленного на преодоление препятствий в осуществлении повестки ЖМБ[19]. ГИУ был создан 24 февраля 2015 г. с окончанием срока действия в декабре 2020 г.

Осуществление повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности в ходе миростроительства и миротворческих операций

Помимо Глобального исследования свой вклад в понимание осуществления повестки ЖМБ в 2015 г. внесли еще два обзора: Доклад независимой Группы высокого уровня по миротворческим операциям ООН (ГВУМО ООН), опубликованный 16 июня 2015 г., и Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры ООН в 2015 г. («Обзор»), опубликованный 29 июня 2015 г.[20] В докладе ГВУМО оценивается

[16] Castillo Diaz, P. and Tordjman, S., ‘Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence’, UN Women, 2012, p. 3.

[17] United Nations (сноска 1), p. 156.

[18] United Nations (сноска 1), p. 58.

[19] United Nations (сноска 1), p. 386.

[20] Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Доклад Независимой Группы высокого уровня по миротворческим операциям об объединении наших сил в интересах мира: политика, партнерство и люди. ООН, 17 июня 2015 г.; Организация Объединенных Наций. Задача сохранения мира. Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций. ООН, 29 июня 2015 г. О независимой Группе высокого уровня по миротворческим операциям см. гл. 7 разд. III настоящего издания.

состояние миротворческих операций ООН и выявляются текущие и будущие вызовы, а в Обзоре описывается роль ООН в активном миростроительстве. В этих докладах выявляются структурные вызовы и препятствия на пути выполнения миротворческих операций ООН. Также они вносят вклад в более глубокое понимание тех вызовов, с которыми приходится сталкиваться при осуществлении повестки ЖМБ в системе ООН. Доклад ГВУМО также обращается к вопросу сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств в рамках миротворческих операций ООН. Эта тема затронута также в Резолюции ООН 2242.

И в докладе ГВУМО, и в «Обзоре» основное внимание уделяется отсутствию достаточного учета гендерной проблематики и межсекторальных подходов в системе ООН, а равно недопредставленности женщин и недостаточности ресурсов и финансирования для полного осуществления повестки ЖМБ.

В «Обзоре» особо отмечается, что дискриминация и социальная изоляция особенно сильно затрагивают женщин во время насильственных конфликтов. В документе подчеркивается связь между мирными процессами и обществом в целом, с акцентом на необходимости не ограничиваться только лишь задачей обеспечить политическое участие женщин за «столом переговоров», а реформировать правительственные структуры и государственную администрацию в целях более широкого участия женщин в политической жизни[21]. Аналогичный вывод сделан в докладе ГВУМО, в котором особо отмечены недоработки миротворческих операций ООН в отношении контактов с женщинами-руководителями и женскими организациями гражданского общества, особенно на уровне высокопоставленных сотрудников миссии. Результатом этих упущенных возможностей по вовлечению женщин стала ситуация, когда на местах после завершения работы миссии остается мало женщин-руководителей и партнеров[22].

Чтобы отвечать вышеупомянутым вызовам в рамках миротворческих операций, в докладе ГВУМО рекомендуются меры по учету гендерной проблематики. Гендерные вопросы слишком часто возлагаются на сотрудников подразделений, специализирующихся на гендерной проблематике, вместо объединенного рассмотрения их в структурах ООН. В докладе отмечается, что вместо признания повестки ЖМБ вопросом безопасности и для мужчин, и для женщин все еще существует мнение, что эта повестка является «женским вопросом» и заниматься его решением могут только женщины. Для укрепления исполнения повестки ЖМБ в ходе миротворческих операций ООН Группа рекомендует Секретариату ООН провести гендерный анализ разных осуществляемых миссиями процессов. Группа также рекомендует интегрировать гендерную экспертизу во все функции миссий, где требуются знания по гендерным вопросам. В частности, старший советник миссии по гендерным вопросам должен докладывать непосредственно Специальному представителю Генерального секретаря, а его рабочее место должно находиться в канцелярии СПГС. Кроме того, Группа рекомендует Генеральному

[21] ООН, Доклад Консультативной группы экспертов (сноска 20).
[22] ООН, Доклад Консультативной группы экспертов (сноска 20).

секретарю и главе миссии точно определить показатели результативности, соответствующие гендерной специфике.

Несмотря на ряд усилий, направленных на увеличение финансирования для осуществления повестки ЖМБ, ГВУМО констатировала серьезный разрыв между намеченным курсом и практикой. Чтобы финансирование для миростроительства гарантированно шло на продвижение гендерного равенства, Генеральный секретарь принял в 2009 г. «гендерный контрольный показатель», гарантирующий, что по меньшей мере 15% от расходов ООН на миростроительство выделяется на деятельность, направленную на гендерное равенство или удовлетворение особых потребностей женщин[23]. В «Обзоре» говорится, что ООН не удалось достичь этой цели ни в одной из стран, где она осуществляет миростроительную деятельность, и высказывается озабоченность по поводу ограниченного прогресса в отслеживании ресурсов, выделенных на вмешательства, сфокусированные на гендерной проблематике[24].

[23] Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея/ Совет Безопасности. Доклад Генерального секретаря об участии женщин в деятельности по миростроительству, документ A/65/354-S/2010/466, 7 сентября 2010 г.

[24] ООН, Доклад Консультативной группы экспертов (сноска 20). С. 38.

III. ВЫЗОВЫ И ПРОГРЕСС В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОВЕСТКИ ДНЯ ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ: ДВА ТЕМАТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЯ

Валери ПЕРСИВАЛЬ, Эмики РУС и Салли ТЕОБАЛЬД

В этом разделе говорится о двух тематических исследованиях, в которых особо подчеркнуты вызовы и прогресс в осуществлении повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности (ЖМБ). Одно касается участия женщин в реформировании сектора безопасности (РСБ), второе – работы по предотвращению гендерного насилия в условиях конфликта и постконфликтной реконструкции систем здравоохранения.

Резолюция 1325 и реформирование сектора безопасности[1]

Повестка ЖМБ и концепция РСБ основаны на понятии безопасности человека и идее о том, что институты безопасности должны учитывать и откликаться на потребности всего населения. В последние годы РСБ становится все более важным компонентом миростроительных усилий, поскольку широко признается необходимость формирования эффективных и подотчетных институтов сектора безопасности для достижения устойчивых мира и безопасности[2]. Это отражено в повестке ЖМБ и в Резолюции 2122 Совета Безопасности ООН, где предлагается полное участие и защита женщин в рамках сектора безопасности[3]. Когда Совет Безопасности в 2014 г. принял свою первую резолюцию о реформе сектора безопасности – Резолюцию 2151, он особо подчеркнул важность учета гендерной проблематики, равно как и «равноправного, эффективного и всестороннего участия женщин на всех этапах процесса реформы сектора безопасности»[4]. Когда у государств – членов ООН и международного сообщества не получается продвигать Резолюцию 1325 и гендерное равенство в рамках РСБ, маловероятно, что такие программы создадут институты безопасности и правосудия, отвечающие потребностям как мужчин, так и женщин. Также существует риск закрепле-

[1] Этот раздел написан Эмики Рус.

[2] Организация Объединенных Наций. Обеспечение безопасности государств и обществ: усиление комплексной поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает реформированию сектора безопасности. Доклад Генерального секретаря, документ A/67/970-S/2013/480 (ООН, Нью-Йорк, 2013 г.); и Организация Объединенных Наций. Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в поддержке реформы в сфере безопасности. Доклад Генерального секретаря, документ A/62/659-S/2008/39 (ООН, Нью-Йорк, 2008 г.).

[3] Резолюция 2122 СБ ООН, 18 октября 2013 г.

[4] Резолюция 2151 СБ ООН, 28 апреля 2014 г.

ния структурного неравенства и напряженности, который уменьшает шансы на успех РСБ и более широкого процесса миростроительства[5].

За минувшие 15 лет выросла заинтересованность во встраивании Резолюции 1325 в программы РСБ, так как о повестке ЖМБ и об обязательствах по ее осуществлению узнало больше правительств и практических работников в сфере миростроительства. Однако для обеспечения учета гендерного фактора в программах РСБ и вовлечения в них ответственных лиц на местах, включая прямое и значимое участие женщин, еще многое предстоит сделать.

В контексте РСБ состав ответственных лиц на местах зачастую ограничивается членами политических структур и органов безопасности на государственном уровне, в которых преобладают мужчины, а это значит, что международные субъекты, участвующие в РСБ, возможно, экранированы от более широких слоев общества, а поэтому, возможно, полагаются на представления элит с мужским доминированием[6]. Исследования, основанные на опросах общественного мнения в некоторых постконфликтных регионах, говорят о том, что местное население может быть более открытым для включения женщин и учета гендерной проблематики в РСБ, чем об этом думают политические деятели. Например, опрос общественного мнения в Непале в 2011 г. показал, что 77% респондентов считали, что необходимо большее участие женщин в работе полиции Непала[7]. Подобным образом опрос в Афганистане в 2013 г. показал, что 53% опрошенных высказываются за присутствие женщин среди сотрудников полиции[8]. Чтобы гарантировать, что на государственном уровне в дискурсе РСБ не будут господствовать внешние субъекты и мужские элиты, необходимо проводить консультации и осуществлять диалог с широкими слоями общества, включая женщин, меньшинства, затронутые конфликтами сообщества, молодежь и гражданское общество.

Примером того, как вовлечение женщин может создавать консенсус и легитимность в отношении процессов реформирования сектора безопасности, является южноафриканский оборонный обзор 1996–1998 гг. Во время проведения обзора женские организации сыграли решающую роль в высвечивании вопросов, которым ранее не уделялось внимания. В их число входили последствия военной деятельности для окружающей среды, ситуация с общинами, земли которых были захвачены военными, а также случаи сексуального домогательства со стороны военнослужащих. Для решения этих вопросов в секретариате Министерства обороны Южной Африки были созданы два новых подкомитета. Благодаря своему инклюзивному характеру этот обзор внес вклад в достижение национального согласия по вопросам,

---

[5] Gordon, E., Welch, A. and Roos, E., ‘Security sector reform and the paradoxical tension between local ownership and gender equality’, *International Journal of Security and Development*, vol.4, no. 1 (2015), p. 1.

[6] Gordon, Welch and Roos (сноска 5), p. 2–4.

[7] Gordon, E., Sharma, S., Forbes, A. and Cave, R., *A Safer Future: Tracking security improvements in an uncertain context* (Saferworld and Interdisciplinary Analysts: London and Kathmandu, 2011), p. iv.

[8] UNDP, *Afghan police force recruits women to fight crime and stigma* (UNDP: New York, 2013). См. также: Gordon, Welch and Roos (сноска 5), p. 12.

связанным с безопасностью, а также повысил уровень сопричастности и публичной поддержки нового аппарата безопасности[9].

Резолюция 1325 и реконструкция систем здравоохранения[10]

В Резолюции 1325 признается, что насильственные конфликты и мятежи по-разному влияют на мужчин и женщин. Сексуальное насилие в отношении девочек и женщин, равно как мальчиков и мужчин, нередко является следствием конфликта – и как умышленная тактика мятежа и войны, и как побочный результат краха правопорядка[11]. На женщинах также серьезно отражаются перебои в работе здравоохранения, так как в силу своей репродуктивной роли они более подвержены рискам нездоровья и сильнее зависят от медицинских услуг[12]. Несмотря на пагубное влияние конфликтов на сферу прав человека и здравоохранения, они также могут открывать новые возможности: социальные и политические нормы находятся в нестабильном состоянии, и может появиться удобная возможность для трансформации гендерных норм и мирного развития в обход механизмов, которые в нормальных условиях сопротивляются изменениям.

Хотя Резолюция 1325 стала важнейшим инструментом для активизации действий, направленных на преодоление сексуального и гендерного насилия (СГН), равно как и влияния войны на сферу здравоохранения, внимание в ней сосредоточено на принятии мер, способствующих изменениям в секторе безопасности и политических сферах. Сконцентрированность на СГН, а не на здравоохранении в целом, привела к потере возможностей.

И женщины, и мужчины соприкасаются со сферой здравоохранения на протяжении всей жизни, а медицинские работники дают важные рекомендации по вопросам здоровья и образа жизни. Помимо этого система здравоохранения служит в обществе значительным источником рабочих мест и могла бы активизировать изменения посредством собственной практической деятельности в условиях конфликта и в постконфликтной обстановке. Однако в Резолюции 1325 и последующих резолюциях здравоохранение рассматривается как институт, предоставляющий женщинам «услуги», а не как институт, который должен быть подключен к широким общественным усилиям, способствующим безопасности людей и гендерному равенству в условиях конфликта и постконфликтной обстановке. В резолюции не освещается потенциально преобразующая роль здравоохранения.

---

[9] Bastick, M. and Whitman, T., *A women's guide to security sector reform* (Institute for Inclusive Security and DCAF: Washington, DC, 2013), p. 9.

[10] Этот раздел написан Валери Персиваль и Салли Теобальд.

[11] Percival, V., Richards, E., Maclean, T. and Theobald, S., 'Health systems and gender in post-conflict contexts: Building back better?', *Conflict and Health,* vol. 8, no. 19, (Oct. 2014); и United Nations, Security Council, *Report of the Secretary-General on conflict-related sexual violence,* S/2015/203 (United Nations: New York, 23 Mar. 2015).

[12] Percival, Richards, Maclean and Theobald (сноска 11).

Услуги здравоохранения для женщин

Резолюция 1325 и последующие резолюции повысили уровень осведомленности о СГН и высказали предложения об организации надлежащего медицинского обслуживания для переживших подобное насилие. Резолюция 1889 Совета Безопасности, принятая в 2009 г., дальше развила это предложение и настоятельно призвала государства-члены «конкретно и подробно определять потребности и приоритеты женщин и девочек и разрабатывать конкретные стратегии... для удовлетворения этих потребностей и достижения приоритетов... с помощью... доступа к основным услугам, в первую очередь услугам здравоохранения, включая сексуальное и репродуктивное здоровье и репродуктивные права и психическое здоровье»[13]. Помимо этого резолюция призвала ООН разработать конкретные показатели, измеряющие ход осуществления Резолюции 1325 и последующих резолюций[14]. Резолюция 2122 Совета Безопасности ООН (2013 г.) также призывала «поддерживать развитие и укрепление потенциала национальных учреждений, в частности судебной системы и системы здравоохранения»[15].

Отчасти вследствие повестки ЖМБ были приняты конкретные меры по включению гендерной проблематики в гуманитарную деятельность. В каждой гуманитарной операции под руководством ООН работают советники по гендерным вопросам. Был создан минимальный комплекс начальных мер по охране репродуктивного здоровья в кризисных ситуациях – модуль дистанционного обучения. Результатом стал повышенный, хотя и не всеобъемлющий доступ к услугам репродуктивного здравоохранения в чрезвычайных ситуациях[16]. Сохраняется озабоченность по поводу запаздывания реализации стандартов в области репродуктивного здоровья в условиях конфликта для внутренне перемещенных лиц, равно как и в условиях ближневосточных конфликтов; в частности, это касается медицинской помощи лицам, пережившим сексуальное насилие, и шире – доступа к услугам в области репродуктивного и сексуального здоровья[17].

В отсутствие той четкости, какой характеризовались рекомендации по вовлечению женщин в мирные процессы, политические процессы и процессы в сфере безопасности, перспектива задействования в здравоохранении повестки ЖМБ остается неясной. Среди показателей, разработанных Секретариатом ООН для измерения прогресса в достижении целей, заявленных в Резолюции 1325 и последующих резолюциях, только один относится к ус-

---

[13] Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Доклад Генерального секретаря «Женщины, мир и безопасность», документ S/2010/498 (ООН, Нью-Йорк, 28 сентября 2010 г.).

[14] ООН (сноска 13).

[15] Резолюция 2122 СБ ООН (сноска 3).

[16] Inter-Agency Standing Committee, ‘IASC Gender Marker: Frequently Asked Questions’, Inter-Agency Standing Committee, Geneva, 2011; и Tran, N-T., Dawson, A., Meyers, J., Krause, S. and Hickling, C., ‘Developing Institutional Capacity for Reproductive Health in Humanitarian Settings: A Descriptive Study’, PLos One, vol. 10, no. 9 (2015), p. 18.

[17] Krause, S. et al., ‘Reproductive health services for Syrian refugees in Zaatri Camp and Irbid City, Hashemite Kingdom of Jordan: An evaluation of the Minimum Initial Services Package’, *Conflict and Health,* no. 9 (2015) (Suppl. 1), p. 10.

лугам здравоохранения: материнская смертность[18]. Хотя ООН и утверждает, что это может служить косвенным показателем доступа женщин к услугам репродуктивного здравоохранения, его явно недостаточно для анализа или оценки факторов, ограничивающих гендерное равенство в сфере здравоохранения в кризисных ситуациях.

Также при осуществлении Резолюции 1325 и последующих резолюций внимание государств – членов ООН узко заострено на секторе здравоохранения, и их усилия в первую очередь концентрируются на оказании «медицинских услуг» женщинам (и в основном пережившим сексуальное насилие). Вместо того чтобы видеть в системе здравоохранения лишь «услугу» для «временного решения проблем» женщин, страдающих от СГН, ее следует воспринимать как ключевой элемент в постконфликтной реконструкции, а также как инструмент, который можно мобилизовать для преодоления фундаментального неравенства, из-за которого в первую очередь и возникает сексуальное и гендерное насилие.

[18] United Nations, *UN Strategic Results Framework on Women, Peace and Security: 2011–2020,* (United Nations: New York, 2011).

9. ПРОБЛЕМЫ ПОМОЩИ И РАЗВИТИЯ В ОПАСНЫХ МЕСТАХ

КРАТКИЙ ОБЗОР

2015 год был особенно важным для безопасности и развития. Новая повестка в области развития была закреплена в программе «Цели устойчивого развития» (ЦУР) и в ряде обзоров, касающихся того, что работает и что не работает в области международного развития. В этой главе исследуются перспективы реализации ЦУР и сопутствующие вызовы в области гуманитарной помощи и помощи развитию в опасных местах.

В Разделе I представлена повестка ЦУР и показывается расширенная область применения ЦУР по сравнению с задачами, поставленными в Декларации «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ, 2000–2015 гг.). Краткое изложение глобальных политических инициатив в 2015 г. иллюстрирует диапазон инициатив по пересмотру и реформированию, которые были по-новому сформулированы для включения в повестку ЦУР. В остальной части раздела рассмотрены проблемы, с которыми сталкиваются 2.58 млрд человек, живущих в опасных местах – странах, где часты случаи насильственной смерти, – которые являются источником большого количества беженцев и перемещенных лиц. В опасных местах проживает 35% населения земли, на них приходится 67% мировой нищеты и 67% детей, не имеющих возможности рассчитывать на то, что они получат среднее образование в следующие 15 лет. Проблемы развития в опасных местах также связаны с вопросами безопасности: 78% насильственных смертей в мире приходятся на опасные места, 98% беженцев в мире происходят из опасных мест, в опасных местах происходит 97% внутренних перемещений.

Большинство чрезвычайных ситуаций в мире случается в опасных местах, и таким образом проблемы помощи и развития останутся взаимосвязаны в следующие 15 лет в повестке дня ЦУР. Раздел II представляет собой краткое изложение основных гуманитарных чрезвычайных ситуаций в 2015 г., а также обзор данных о масштабе и размахе гуманитарных катастроф и реагированию на них. Почти все эти чрезвычайные ситуации происходили в опасных местах. Далее демонстрируется, как оказание помощи и безопасность взаимосвязаны в этих нестабильных ситуациях. Раздел III описывает исследование, посвященное землетрясению в Непале в 2015 г. и представляет обзор международной реакции, включая данные, касающиеся эффективности этой реакции, приведенные на основе оценки воздействия. Такая оценка воздействия, являющаяся общей практикой в области исследований по развитию, в применении к вопросам гуманитарной помощи может помочь сделать реакцию на будущие катастрофы более эффективной и действенной.

В Разделе IV рассматривается, как правительство Афганистана и международные заинтересованные стороны боролись за то, чтобы обеспечить развитие и мир в 2015 г., а также исследуется положение афганского населения в области безопасности. Непал и Афганистан являются примерами, иллюстри-

рующими проблемы, с которыми страны сталкиваются при обеспечении устойчивого развития в условиях, когда нестабильность, насилие и чрезвычайные ситуации происходят в один и тот же период времени.

Гэри МИЛАНТЕ

I. РАЗВИТИЕ В ОПАСНЫХ МЕСТАХ

Сюйон ЙЕНГ и Гэри МИЛАНТЕ

Развитие человека является поколенческим стремлением к накоплению человеческого и физического капитала, которое должно привести к лучшим стандартам жизни, расширению свободы и обеспечению достойных средств существования. В мире есть много мест, где развитие работает – люди могут жить полноценной и интересной жизнью, свободной от страха и нужды, и могут инвестировать в улучшение перспектив для своих детей[1]. Однако во многих местах, где развитие не работает, насилие и страх насилия влияют на то, как люди развиваются, часто потому, что они должны справляться с неуверенностью и нестабильностью, которые специалисты в области развития называют хрупкостью (нестабильностью). Исследования в области безопасности и развития являются изучением того, что работает – или часто не работает – в этих опасных местах и ломких ситуациях. Это имеет отношение к области безопасности, потому что мир необходим для развития – развитие является дивидендом безопасности.

2015 год был особенно важным годом для безопасности и развития. Новая повестка развития была закреплена в Целях устойчивого развития (ЦУР) и в ряде обзоров, в ходе которых было выявлено, что работает и что не работает в области международного развития. Принимая повестку устойчивого развития, мир обязался в последующие 15 лет придерживаться основного принципа «никого не оставлять позади». Однако проблемы остаются. Продолжающая меняться концепция развития была расширена в ЦУР и в настоящее время гораздо более амбициозна. Перспективы реализации этой повестки являются в наибольшей степени значимыми для регионов (мест), страдающих от насилия, определяемых ниже как «опасные места». Статус-кво, который оставил позади многих в эпоху ЦРТ, вряд ли мог привести к прогрессу в области развития в опасных местах. Тем не менее нет совсем безнадежных случаев. Прогресс был достигнут в ряде прежде нестабильных ситуаций, а новая повестка развития создает возможности для многих в ближайшие 15 лет действовать по-другому.

Предисловие к программе «Цели устойчивого развития»

В сентябре 2015 года Специальный саммит ООН по проблемам устойчивого развития в Нью-Йорке официально принял Повестку дня в области устойчивого развития до 2030 г.[2] Программа, включающая 17 глобальных целей устойчивого развития, во многом унаследовала незаконченную работу, предпринятую в рамках ЦРТ по выработке повестки в области развития.

---

[1] Sen, A., *Development as Freedom* (Random House: New York, 2000).

[2] United Nations, General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable development, A/RES/70/1, 25 Sep. 2015.

Врезка 9.1. Описание 17 целей ООН в области устойчивого развития (ЦУР)

1. **Ликвидация нищеты**. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах (5 задач плюс достижение 2 целевых задач).

2. **Ликвидация голода**. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства (5 задач плюс достижение 3 целевых задач).

3. **Хорошее здоровье и благополучие**. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте (9 задач плюс достижение 4 целевых задач).

4. **Качественное образование**. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех (7 задач плюс достижение 3 целевых задач).

5. **Гендерное равенство**. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек (6 задач плюс достижение 3 целевых задач).

6. **Чистая вода и санитария**. Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех (6 задач плюс достижение 2 целевых задач).

7. **Недорогостоящая и чистая энергия**. Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех (3 задачи плюс достижение 2 целевых задач).

8. **Достойная работа и экономический рост.** Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех (10 задач плюс достижение 2 целевых задач).

9. **Индустриализация, инновации и инфраструктура**. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям (5 задач плюс достижение 3 целевых задач).

10. **Уменьшение неравенства**. Сокращение неравенства внутри стран и между ними (7 задач плюс достижение 3 целевых задач).

11. **Устойчивые города и населенные пункты**. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов (7 задач плюс достижение 3 целевых задач).

12. **Ответственное потребление и производство**. Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства (8 задач плюс достижение 3 целевых задач).

13. **Борьба с изменением климата**. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями* (3 задачи плюс достижение 2 целевых задач).

14. **Сохранение морских экосистем**. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития (7 задач плюс достижение 3 целевых задач).

15. **Сохранение экосистем суши**. Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия (9 задач плюс достижение 3 целевых задач).

16. **Мир, правосудие и эффективные институты**. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях (10 задач плюс достижение 2 целевых задач).

17. **Партнерство в интересах устойчивого развития**. Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития (достижение 19 целевых задач).

* Признавая, что Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата является главной международной межправительственной основой для согласования мер глобального реагирования на изменение климата.

Источник: United Nations, General Assembly, Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, 25 Sep. 2015.

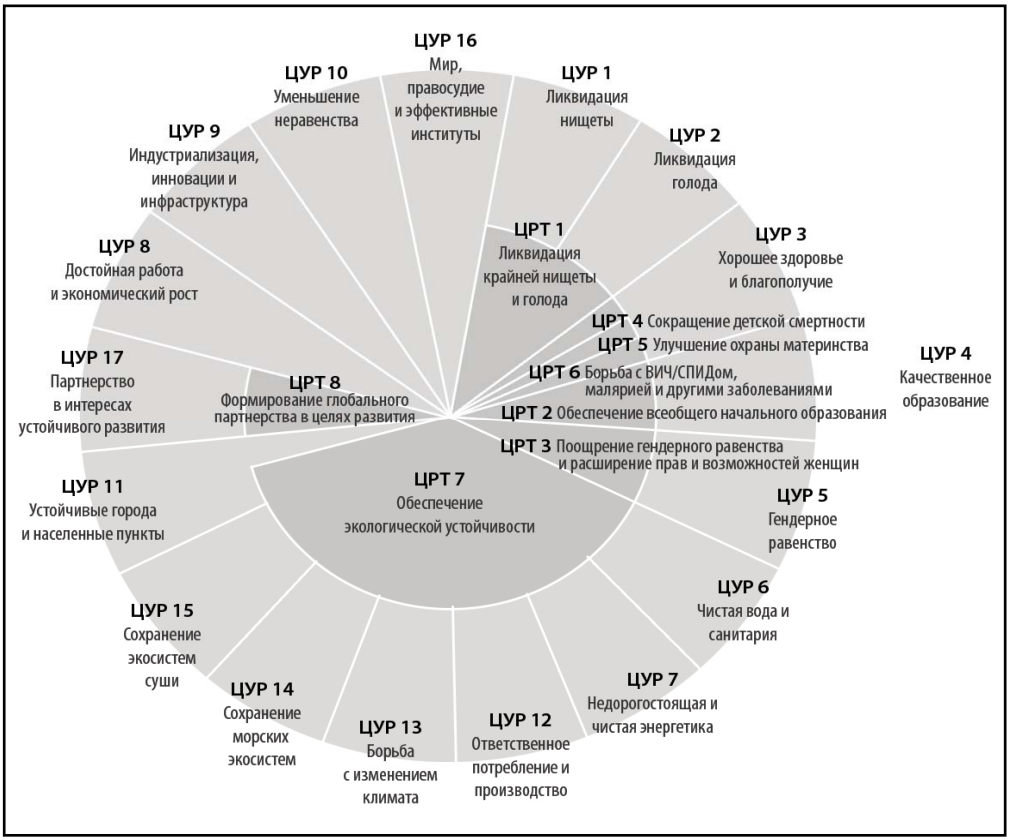


Рис. 9.1. 17 целей устойчивого развития, принятых ООН (ЦУР).

Источники: о ЦУР см.: United Nations, General Assembly, Transforming out world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, 25 Sep. 2015. О ЦРТ см.: United Nations, The Millenium Development Goals, Report 2015, United Nations: New York, 2015).

В 2015 г. ООН провела возможно крупнейшие консультации, осуществленные в рамках процесса «Мир, которого мы хотим» (‘World We Want’), включающие региональные опросы и опросы онлайн с участием миллионов людей по всему земному шару[3].

Врезка 9.1 и рисунок 9.1. совместно демонстрируют, что повестка ЦУР является масштабной и значительно расширяет концепцию развития по сравнению с повесткой ЦРТ. Основные направления развития, такие как сокращение нищеты и недоедания, закрепленные в ЦРТ 1, были расширены в результате требований об искоренении крайней нищеты (ЦУР 1) и ликвидации голода (ЦУР 2).

Аналогичным образом цели, поставленные в ЦРТ 7, касающейся обеспечения устойчивости окружающей среды, включая доступ к воде и санитарию, были расширены по крайней мере за счет 6 новых целей (ЦУР 6 и 7 по вопросам чистой воды, санитарии и энергетики, и ЦУР 12, 13, 14 и 15, свя-

[3] См. сайт: процесс «Мир, который мы хотим» (‘World We Want’) <http://www.worldwewant2030.org>.

занные с устойчивым развитием окружающей среды); то же самое наблюдалось и по целевым задачам в рамках других целей, таких как ЦУР 11, касающаяся устойчивых городов и сообществ, а также ЦУР 4 по вопросам образования в целях устойчивого развития.

Что касается вопросов здоровья, где были достигнуты значительные успехи, цели были сконцентрированы в единую цель ЦУР 3, касающуюся хорошего здоровья и благополучия. ЦУР 3 не является единственной «связанной со здоровьем» целью. Имеются элементы, связанные со здоровьем в других ЦУР, таких как задачи в ЦУР 5, касающиеся вредных практик, в том числе калечащих операций на женских половых органах (задача 5.3) и доступа к сексуальному и репродуктивному здоровью (задача 5.6); ЦУР 11, касающаяся устойчивости к естественным катастрофам (задача 11.5) и ЦУР 16, касающаяся сокращения насилия наряду с прочими целями.

В других случаях незавершенные повестки дня были обновлены. ЦРТ 2, касающаяся поощрения всеобщего начального образования, была расширена в ЦУР 4 до концепции качественного образования, которая включает всеобщее среднее образование (задача 4.1), равные возможности доступа к «недорогому и качественному профессионально-техническому и высшему образованию, в том числе университетскому образованию» (задача 4.3), а также получение знаний и навыков, необходимых для содействия устойчивому развитию (задача 4.7). Подобным образом ЦРТ 8, касающаяся глобального партнерства в области развития, была обновлена в ЦУР 17 «Партнерство для достижения целей» и расширена путем включения ряда «целевых задач» для каждой ЦУР. «Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин» в ЦРТ 3 было обновлено до определения «обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек» в ЦУР 5, такой серьезный пересмотр в данном случае был связан с ограниченным глобальным прогрессом в области гендерного равенства. Так, например, хотя в 90% стран между 1995 и 2015 гг. возросла пропорция участия женщин в парламенте, только одна женщина приходилась на пять парламентариев в 2015 г.[4] Кроме того, была закреплена взаимосвязь между рядом целей, например, между такими, как гендер и мир (врезка 9.2).

Рисунок 9.1 показывает, что ряд новых элементов был добавлен в ЦУР, что отражает расширение парадигмы развития за пределы той, которая рассматривалась в ЦРТ; это расширение включало цели, связанные с частным сектором (ЦУР 9, касающаяся индустриализации, инноваций и инфраструктуры), а также средствами существования (ЦУР 8, касающаяся достойной работы и экономического роста). В ЦРТ очень мало упоминалось о частном секторе, не считая нескольких задач в ЦРТ 8, касающихся доступа к рынкам. ЦУР 10 касается растущего глобального неравенства как внутри стран, так и между странами и рассматривает механизмы для обеспечения равного экономического роста, включая обеспечение роста доходов для 40% наименее обеспеченного населения (задача 10.1), политику, связанную с бюджетом, заработной платой и социальной защитой (задача 10.4), экономическое и политическое участие (задача 10.2), стабильность финансовых рынков

[4] United Nations, The Millennium Development Goals Report, 2015 (United Nations: New York, 2015).

Врезка 9.2. Связь между ЦРТ 5 (гендерные проблемы) и ЦРТ 16 (мир и справедливость).

ЦУР 5 «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек» и ЦУР 16 «Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях» дополняют друг друга и перекрещиваются в некоторых пунктах. Обе цели направлены на ликвидацию всех форм насилия, укрепление законов, направленных против дискриминации, и всеохватывающее представительство. ЦУР 16 рассматривает эти вопросы в более общем плане, в то время как ЦУР 5 обращается к ним конкретно в целях ликвидации всех форм насилия в отношении женщин и девочек, а также всех форм дискриминации в отношении женщин и девочек и для того, чтобы «обеспечить всестороннее и реальное участие женщин и равные для них возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни». Гендерное равенство оказывает позитивное воздействие на развитие и экономический рост, тогда как общества с высоким уровнем гендерного неравенства имеют большее количество внутригосударственных вооруженных конфликтов.

Если всеохватность в ЦУР 16 по своей сути относится к аспектам гендерного равенства, то необходимо ли делать особый упор на гендерном равенстве и правах женщин? Гендерное, расовое, религиозное и этническое неравенство являются разными аспектами структурного насилия, которое описывает системы институционализированной дискриминации, где ресурсы неравномерно распределены. Проблемы, связанные с женщинами, часто игнорировались как результат структурного насилия. В то время как Задача 16.1 касается сокращения «всех форм насилия и уменьшения показателей смертности от этого явления во всем мире», Задача 5.2 явно провозглашает «ликвидацию всех форм насилия против всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации». Внутреннее насилие или сексуальное насилие в браке давно известно и все еще имеет место во многих странах как частная проблема, которая не должна подниматься вне пределов семьи. ЦУР 5 явно обеспечивает включение этих форм насилия в более широкие дискуссии обо «всех формах насилия».

Источники: Kabeer, N. and Natali, L., ‘Gender equality and economic growth: is there a win-win?’, *Institute for Development Studies Working Paper*, no. 417 (Feb. 2013), pp. 34-35; Bjarnegard, E. and Melander, E. ‘Disentangling democratization, gender, and peace: The negative effects of militarized masculinity’, *Journal of Gender Studies*, vol. 20, no. 2 (2011), pp. 139–154; и Galtung, J., “Violence, peace, and peace research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3 (1969), pp. 167–191.

(задача 10.5), а также большую представленность и большее право голоса развивающихся стран в процессах принятия решений в глобальных учреждениях (задача 10.6). О неравенстве в ЦРТ упоминается только в третьем показателе задачи 1 ЦРТ 1 (доля беднейшей части населения в потреблении), что свидетельствует о том, что это не являлось явной целью или задачей ЦРТ. Во введении к ЦУР 11 рассматривается новая парадигма развития, в частности проблема развития городов, отражающая современные тенденции в глобальной урбанизации и важность городов как двигателей глобального экономического роста.

Врезка 9.3. Измерение и сбор данных: показатели для ЦУР

Со времени одобрения новой повестки внимание мирового сообщества переключилось с целей и задач к показателям и сбору данных. Генеральный секретарь ООН в своем сводном докладе по повестке дня после 2015 г. «Дорога к достойной жизни к 2030 г.: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защита планеты» призвал к реализации всеобъемлющей программы действий в области использования данных в целях развития. В ответ 6 марта 2015 г. Статистическая комиссия ООН создала Межучрежденческую экспертную группу по показателям ЦУР (МЭГ–ЦУР), чтобы разработать систему показателей для мониторинга целей и задач на глобальном уровне и поддержки их реализации.

26–28 октября 2015 г. члены МЭГ–ЦУР встретились в Бангкоке для рассмотрения и обсуждения показателей, которые должны быть использованы для мониторинга прогресса в достижении ЦУР. После широких консультаций МЭГ–ЦУР подготовила проект списка, включающего 229 показателей для 17 ЦУР и связанных с ними задач. Из них 80 показателей были отмечены звездочкой, «означающей, что на момент представления настоящего доклада потребовалась дальнейшая работа, чтобы лучше понять существующие предложения и достичь консенсуса» (пункт 25). Многие из этих отмеченных звездочкой показателей связаны с миром, справедливостью и институтами. Было намечено продолжение консультаций, пока список не будет выработан в марте 2016 г. Завершение выработки показателей, включая те, для которых методология еще не является повсеместно принятой, может продолжаться до 2017 г.

Источник: United Nations, Economic and Social Council, Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, E/CN.3/2016/2, 17 Dec. 2015.

Наиболее заметной инновацией в ЦУР, связанных с безопасностью и развитием, являлось появление ЦУР 16, касающейся мира, правосудия и институтов, что представляет монументальный сдвиг в том, как специалисты в области развития понимают развитие. Цель призывает к «содействию построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечению доступа к правосудию для всех и созданию эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях» и отражает развитие концепции безопасности и миростроительства как ключевого компонента развития[5]. Это важно, поскольку хотя Декларация тысячелетия подчеркивала роль мира и безопасности в качестве предпосылок сокращения нищеты, мир и безопасность не были включены в повестку ЦРТ и часто не рассматривались как часть более широкой повестки развития в период 2000–2015 гг.[6]

Очевидно, что амбиции и масштабы повестки дня в области глобального развития были увеличены в связи с появлением ЦУР, но и объем повестки был также увеличен. ЦРТ включали 8 целей с 18 задачами и использовали 48 показателей для мониторинга прогресса в области выполнения поставленных задач. ЦУР включает 17 целей со 169 задачами. Из этих

[5] United Nations, Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, Note by the Secretary-General, 17 Dec. 2015.

[6] United Nations, General Assembly, United Nations Millennium Declaration, A/res/55.L.2, 8 Sep. 2000.

169 задач 62 являются целевыми задачами, которые будут использоваться для оценки влияния глобальных обязательств и помощи на происходящие процессы, а также необходимых для достижения целей «вкладов» сторон. Однако даже без реализации целевых задач ЦУР все еще имеет 104 задачи (в два раза больше, чем ЦРТ). Несмотря на то что еще не все показатели для ЦУР были оформлены (врезка 9.3), в настоящее время предложены 229 показателей. Хотя задачи, поставленные ЦУР, глобальны, они предназначены для того, чтобы находиться под мониторингом каждой страны. Эти требования представляют значительный вызов для развивающихся стран, особенно для тех, которые имеют ограниченные возможности, уменьшившиеся в процессе реализации ЦРТ. Если страна уже борется за реализацию или даже следит за прогрессом в достижении 8 целей и 18 задач, поставленных в ЦРТ, она вряд ли окажется способной к реализации 17 целей и 104 задач, поставленных в ЦУР.

Хотя ЦРТ служила для привлечения внимания мирового сообщества к ряду проблем, связанных с развитием, остается открытым вопрос, оказали ли они какое-либо воздействие на ускорение развития. Те страны, которые достигли своих целей развития и внесли вклад в глобальный успех, такие как Китай, вероятно, сделали бы это и без ЦРТ. В то же время многие страны отстают и не смогут соответствовать задачам, поставленным в ЦРТ в течение многих лет. По этой причине повторяющейся темой в ЦУР стал призыв «никого не оставлять позади». Этот принцип в новой повестке отражает реальность того, что отставание в развитии в ряде нестабильных и опасных мест угрожает созданием даже большего неравенства между странами (ЦРТ 10) и что насильственные изменения и неудачи в ряде стран могут оказать негативное воздействие на весь остальной мир.

Шесть ключевых обзоров и мероприятий в области политики развития в 2015 г.

Так как эра ЦРТ в 2015 г. подошла к концу, это дало возможность международному сообществу задуматься о методах развития. В свете неоднозначного успеха, связанного с ЦРТ, в этом году имел место ряд аналитических обзоров относительно практик глобального развития, миротворчества и миростроительства. Шесть из них были наиболее важными:

1. *Сендайская рамочная программа по сокращению риска бедствий, 2015–30,* принятая Третьей Всемирной конференцией ООН в Сендае, Япония, 18 марта 2015 г. явилась преемницей Хиогской рамочной программы действий 2000–15 гг., десятилетнего плана сокращения потерь в результате катастроф. Рамочная программа ставит правительство в центр снижения риска бедствий (СРБ) и признает, что СРБ является обязательным для достижения устойчивого развития[7].

2. *Независимая группа высокого уровня по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира* (HIPPO–НГВУОПМ ООН) представила свой

[7] United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–30, (UNISDR: Geneva, 2015).

доклад 17 июня[8]. Доклад НГВУОПМ ООН призывает к четырем изменениям, способствующим тому, чтобы миротворческие операции ООН были в состоянии играть свою роль в обеспечении и поддержании устойчивого мира: признание приоритета политики; использование всего диапазона миротворческих операций ООН; укрепление глобальных и региональных партнерских связей; и ориентация на деятельность на местах и на интересы и защиту людей.

3. *Доклад Консультативной группы экспертов за 2015 г. по обзору миростроительной архитектуры ООН,* который был запрошен Генеральным секретарем ООН, был представлен 29 июня[9]. Он являлся первой частью двухэтапного обзора роли и позиции Комиссии ООН по миростроительству (КООНМ), Фонда миростроительства (ФМ) и Управления по поддержке миростроительства (УПМ), а также подразделений ООН, принимающих активное участие в построении мира. Доклад состоит из четырех частей: часть I включает концепцию «устойчивого мира»; часть II очерчивает изменяющийся глобальный контекст конфликтов и миростроительства; часть III дает оценку того, каковы были успехи и неудачи ООН в этой сфере; и часть IV представляет конкретные предложения по обеспечению согласованности в установлении устойчивого мира. В докладе даны шесть ключевых рекомендаций: *(a)* обеспечение межправительственного согласования; *(b)* улучшение миростроительного потенциала в системе ООН; *(c)* создание партнерств в области миростроительства за пределами ООН; *(d)* более предсказуемое финансирование в области миростроительства; *(e)* обеспечение начальной или стимулирующей роли ФМ в рискованных капиталовложениях; и *(f)* поощрение лидерства и более широкого включения в национальные миростроительные процессы.

4. *Третья Международная конференция по финансированию развития* прошла в Аддис-Абебе 13–16 июля 2015 г.[10] Главы государств и правительств, а также высокие представители согласовали Глобальную рамочную основу для финансирования развития. В повестке действий, которая была принята на этой конференции, внимание было сконцентрировано на: *(a)* укреплении государственной политики, регулятивных механизмов и механизмов финансирования на всех уровнях; *(b)* открытии преобразовательного потенциала людей и частного сектора; и *(c)* стимулировании изменений в финансировании, а также в области моделей потребления и производства в целях поддержки устойчивого развития.

5. *Международный диалог в области миростроительства и государственного строительства* (IDPC–МДМГС) стал первым форумом по политическому диалогу в целях объединения стран, пострадавших от конфликтов и нестабильности, развития партнерства и гражданского общества[11]. Международный диалог включал членов Международной сети по конфликтам и нестабильности (МСКН), группу G-7+ по нестабильным странам,

---

[8] United Nations, General Assembly and Security Council. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people, A/70.95, S/2015/446, 17 June 2015. См. также дискуссию о деятельности НГВУОПМ ООН в разд. III гл. 7 настоящего издания.

[9] United Nations, The Challenges of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 review of the United Nations Peacebuilding Architecture, 29 June 2015.

[10] Third International Conference, Financing for Development <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/>.

[11] The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding <http://www.pbsbdialogue. org/en/>.

странам, затронутым конфликтами, а также членам организации Платформа гражданского общества по миростроительству и государственному строительству (CSPPS–ПГОМГС). В течение 2015 г. МДМГС провел ряд мероприятий в целях обсуждения вопросов о том, как диалог о глобальном развитии, включающий ЦУР и финансирование в области развития, будет реализован в странах, затронутых конфликтами и нестабильностью. Пятая глобальная встреча состоится в Стокгольме 5 апреля 2016 г.

6. *21-я Конференция стран-участниц Рамочной конвенции ООН об изменении климата* (РКИК ООН, 21-я КСУ или Парижская конференция по климату 2015 г.) проходила с 30 ноября по 12 декабря 2015 г.[12] РКИК ООН представляла собой одну из трех конвенций, принятых на Саммите Земли 1992 г. в Рио, являющемся международным политическим ответом на изменение климата, потери в области биоразнообразия и опустынивание. Главным результатом Парижской конференции было международное соглашение по сокращению выбросов углерода и сохранению глобального потепления на уровне ниже 2 градусов по Цельсию по сравнению с доиндустриальным уровнем. В то время как Киотский протокол ставит задачи только для индустриально развитых стран, Парижское соглашение касается всех стран-участниц. Ряд ЦУР ориентирован на уменьшение климатических изменений и их влияния. Вследствие того что процессы, рассматриваемые на 21-й КСУ и ЦУР взаимосвязаны, ожидается, что соглашения, заключенные в Париже, внесут вклад в достижение устойчивого развития и искоренение нищеты, равно как и в создание более сильной экономики и более безопасных, здоровых и жизнестойких сообществ.

Нестабильность: почему развитие отстает в опасных местах

Хотя мир необходим для развития, этого недостаточно. Имеется много мест, где насилие отсутствует, но за этим не следует развитие. Это может быть потому, что имеются неявные угрозы насилия или другие структурные условия, которые исключают развитие. Такие условия расцениваются практиками, занимающимися развитием, как нестабильные (англ. “*fragile*”). Нестабильность (хрупкость) относится к ситуации, в которой институты – как государственные, так и негосударственные имеют недостаточную способность разрешать споры, амортизировать и реагировать на шоки и стрессы или, наоборот, создавать устойчивую среду для развития. Большая часть отставания в развитии, исходя из ЦРТ, сконцентрирована в нестабильных ситуациях[13].

За период реализации ЦРТ на развитие было потрачено 1.7 трлн долл.[14] Был достигнут ряд успехов, но обстоятельства для миллионов людей, жи-

---

[12] The 21st Conference of the Parties (COP 21) to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Paris Climate Conference <http://www.cop21paris.org/>. См. также дискуссию о климате и безопасности в гл. 12 настоящего издания.

[13] United Nations (сноска 4).

[14] Organization for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee, Official Development Assistance, 2000–2014, Charts, tables and databases <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>. (На основании цен и валютных курсов 2013 г. в долл. США).

вущих в ужасных условиях, все еще в значительной степени не улучшались или ухудшились. Если мир действительно никого не оставляет позади, то в эпоху ЦУР придется осуществить беспрецедентный прогресс в преодолении нестабильных ситуаций.

Нестабильность: больше, чем просто нестабильные государства

Термин «нестабильное (хрупкое) государство» часто используется для описания страны, которая не может управлять экономикой, окружающей средой или политическими шоками и стрессами посредством институциональных процессов. Как уже отмечалось, такая оценка является субъективным процессом и часто проводится на экспертном уровне[15]. Список нестабильных государств предоставляется ежегодно рядом международных организаций, включающих Всемирный банк, через его индекс оценки политики стран и деятельности их институтов (CPIA–ИОСПИ)[16]. Индекс Фонда оценки нестабильных государств компилирует 12 групп показателей, используя сложное программное обеспечение для моделирования.

Каждый из этих показателей состоит из ряда субпоказателей, многие из которых представляют собой доступную и тиражируемую национальную или международную статистику, но они также включают экспертные оценки через анализ человека и качественные показатели[17]. В прошлом Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) создала список «нестабильных» государств на основе списков Всемирного банка и Фонда мира[18]. Однако на момент написания данной работы оставалось неясным, будут ли ОЭСР и Всемирный банк продолжать публиковать список нестабильных государств в будущем.

По причине разнообразия вызовов, связанных с нестабильностью, остается неясным, какую ценность списки нестабильных государств имеют для политики. Сам по себе этот ярлык может быть источником разногласий, особенно когда она используется для того, чтобы «назвать и пристыдить» страну со слабыми учреждениями. Более того, поскольку базовые показатели часто выглядят устаревшими и отсталыми, списки часто не отражают современные реалии или не являются полезными при прогнозировании будущих потрясений. Кроме того, концентрация на национальных данных, полученных в основном от использования национальной статистики, может пропустить региональные варианты оценки нестабильности внутри страны[19]. Пока продолжаются дебаты о применении термина, концепция «неста-

---

[15] О состоянии критики термина см.: Milante, G. and Jang, S., ‘Security and development: a primer’, *SIPRI Yearbook 2015,* pp. 297–333.

[16] The World Bank, Country Policy and Institutional Assessment <http://data.worldbank.org/data-catalog/CPIA>.

[17] The Fund of Peace Fragile States Index <http://fsi.fundforpeace.org>.

[18] О списке нестабильных государств и экономик 2015 г., который был использован для подготовки доклада ОЭСР 2015 г. «О нестабильных государствах», см.<http://www.oecd. org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/List%20of%20fragile%20states.pdf >.

[19] Bengtsson, S. ‘Fragile States, fragile concepts: a critical Reflection on the Terminology of fragility in the field of education in emergencies’, ed. J. Paulson, *Education Conflict development*

бильности» является полезной, поскольку она касается мест, систем и ситуаций, где необходимо подходить с осторожностью к стратегическому планированию и разработке программ и проектов.

К концепции «опасные места»

Без списка нестабильных государств анализ на межстрановом уровне может быть по-прежнему полезным для оценки прогресса в области развития, включая агрегирование групп стран и сравнение их качественных показателей для мониторинга прогресса в достижении таких целей, как ЦУР. Поскольку нестабильность может выражаться не только в уровне доходов, как например, показал опыт «арабской весны», Пакистана и Колумбии – уровни доходов недостаточны для определения нестабильности. Вместо того чтобы использовать списки нестабильных государств по причинам, описанным выше, в анализе, приведенном ниже, исследуется развитие в опасных местах[20]. Опасные места определены как страны с высоким уровнем насильственных смертей и являющиеся основными источниками беженцев и/или внутренне перемещенных лиц (ВПЛ)[21].

Для целей этого анализа страны классифицированы как опасные места, если уровень насильственных смертей в странах помещает их по этому показателю в 25% стран с самым высоким показателем (46 стран) или они находятся среди 40% стран, которые являются основным источником беженцев или перемещенных лиц на душу населения (78 стран, 24 из которых имеют высокий уровень насильственных смертей)[22]. Это дает список, вклю-

---

Oxford Studies in Comparative education (Symposium Press; Oxford 2011); Brinkerhoff, D.W. ‘State fragility and failure wicked problems: beyond naming and taming’. *Third World Quarterly*, vol. 35. No. 2 (Dec. 2014) pp. 333–344; и Call, C.T., ‘The fallacy of the failed states’. *Third World Quarterly*, vol. 29. No. 8 (Dec. 2008), pp. 1491–1507.

[20] Хотя признано, что термин «опасные места» также является негативной классификацией, он может быть предпочтительным или, по крайней мере, приемлемым для политиков, поскольку он определяется на основе объективных и распространенных критериев.

[21] Данные по ежегодным насильственным смертям взяты из доклада 2015 г. «Глобальное бремя вооруженного насилия» (GBAV–ГБВН) и включают умышленные убийства и наиболее достоверные оценки смертей, связанных с конфликтами. См.: Geneva Declaration on Armed Violence and Development, The Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts (Cambridge University Press; Cambridge 2015). О беженцах сообщает Верховный комиссар ООН по делам беженцев (ВКБ ООН, Агентство ООН по делам беженцев) в своем статистическом полугодовом отчете. См.: UNHCR: Mid-Year Trends, 2015 (UNHCR: Geneva, Dec. 2015). Термин «беженцы» используется для обозначения беженцев и лиц, находящихся в подобных ситуациях, исключая палестинских беженцев, находящихся под мандатом Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). См. ссылки 2 и 3 стр. 20 доклада ВКБ ООН. Подробные сведения о различиях; глобальные цифры о внутренних перемещениях регулярно предоставляются через механизм наиболее достоверных оценок Центра мониторинга внутренних перемещений (IDMC–ЦМВП). См.: IDMC, ‘Global figures' <http://www.internal-displacement.org/database/>.

[22] Если говорить более конкретно, они включаются, если уровень насильственных смертей на 100 000 населения превышает 10.84 – это верхний квартиль глобальных насильственных смертей для всех стран в соответствии с данными ГБВН 2015 г. (сноска 21). Страна

чающий 100 опасных мест. Некоторые описательные и сравнительные статистики для этих стран приведены в таблице 9.1, которая также показывает существенные различия между опасными местами и Китаем, Индией и остальным миром. Хотя 100 стран, считающихся опасными местами, представляют приблизительно одну треть населения мира, их средний уровень насильственных смертей, беженцев и перемещенных лиц значительно выше, чем в остальных странах мира вместе взятых.

Таблица 9.1. Описательная статистика: опасные места, Китай, Индия и остальной мир, 2015 г.

	Кол-во стран	Общая численность населения (в млрд)	Среднее кол-во насильственных смертей (на 100000 населения)	Беженцы (на 100000 населения)	Перемещенные лица на 100000 населения)
Опасные места	100	2.582	14.2	562	1829
Китай	1	1.364	1.1	15.4	–
Индия	1	1.295	3.0	0.8	93
Остальной мир	110	1.996	2.5	4.8	7

Источник: расчеты авторов основаны на данных Мирового банка, Верховного комиссара ООН по делам беженцев (ВКБ ООН) и доклада «Глобальное бремя вооруженного насилия 2015: каждый человек на счету» (*The Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts* (Cambridge University Press; Cambridge, 2015).

Для дальнейшего сравнения рисунок 9.2 показывает опасные места на основании изложенного выше критерия, но в соотношении со списком нестабильных государств, представленных ОЭСР в 2015 г., и списком чрезвычайных ситуаций в гуманитарной области, представленным Управлением ООН по координации гуманитарных вопросов (UNOCHA–УКГВ ООН) в 2015 г. (раздел II, врезка 4)[23].

Очевидно, что существует определенное количество стран, которые входят во все списки: Афганистан, Центрально-Африканская Республика (ЦАР), Чад, Демократическая Республика Конго (ДРК), Палестина, Сомали, Южный Судан, Сирия и Йемен. В отношении этих стран имеется мало сомнений по поводу наличия там насилия и угрозы насилия и сопутствующей

также рассматривается как опасное место, если количество беженцев или людей, находящихся в ситуациях, способствующих бегству и ВПЛ – больше, чем 63,55 на 100000 населения. Из-за своих масштабов Китай и Индия рассматриваются отдельно. Эти пороги являются искусственными, но они удобны по целому ряду причин: *(a)* большая часть литературы по насильственной смерти ссылается на уровень 10 человек на 100 000 населения как «высокий» уровень насилия в прошлом, а самый высокий квартиль подходящим образом обеспечивает аналогичный порог; *(b)* два самых высоких квинтиля для замещения являются подходящим порогом для политических дискуссий; *(c)* на основе данных 2015 г., эти два порога дают удобный список из 100 стран; и *(d)* эти пороги охватывают большую часть того, что считается «хрупким» в списке ОЭСР (рис. 9.2).

[23] Небольшие государства с населением менее 500 000 не перечислены в индивидуальном порядке в рис. 9.2, но включены в анализ в этом разделе.

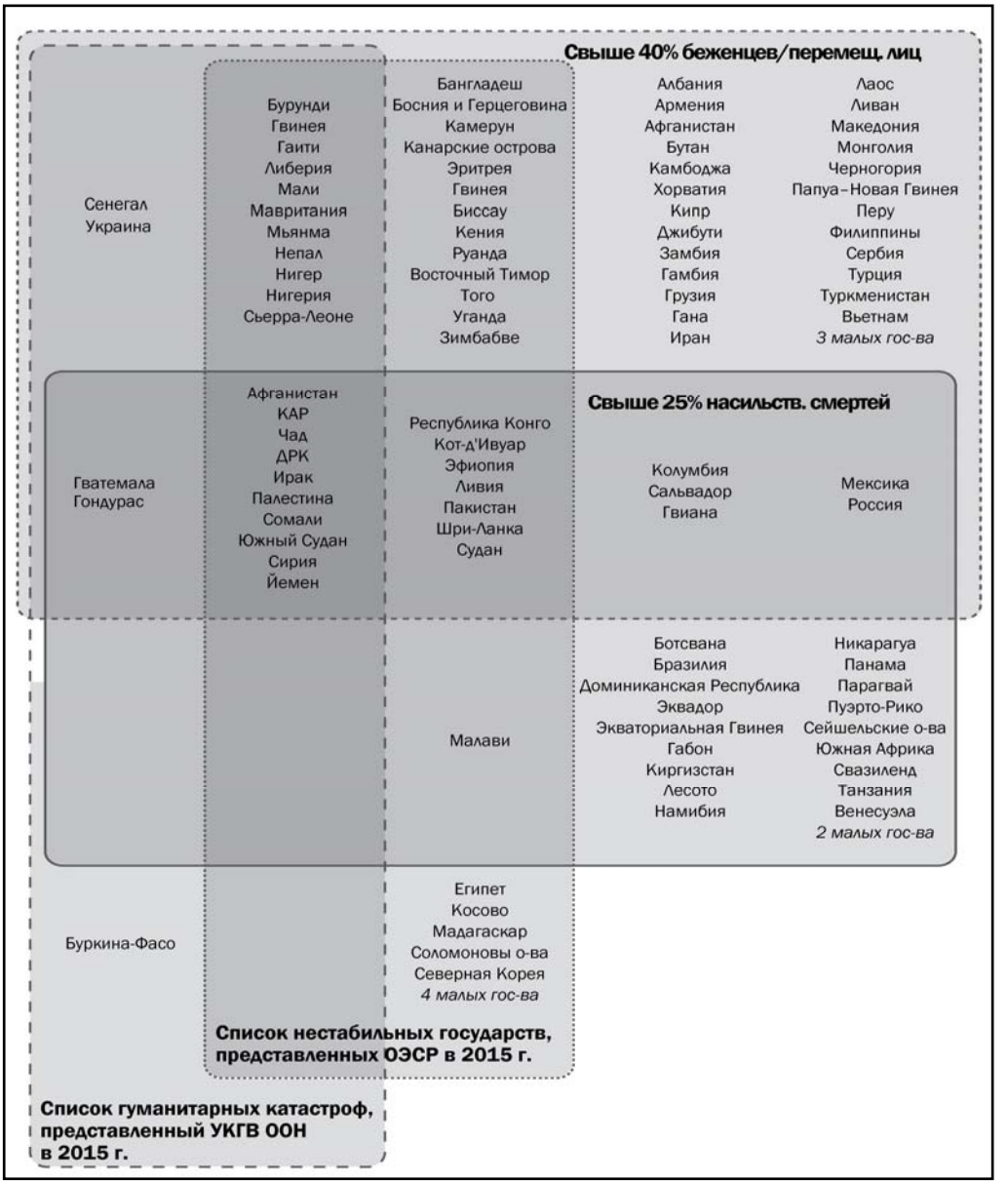


Рис. 9.2. Сравнение 100 опасных мест согласно списку нестабильных государств ОЭСР и списку чрезвычайных гуманитарных ситуаций УКГВ ООН

ОЭСР = Организация экономического сотрудничества и развития; УКГВ ООН = Управление ООН по координации гуманитарных вопросов UNOCHA.

Источники: авторские расчеты сделаны на основе списка нестабильных государств, представленного ОЭСР в 2015 г., списка чрезвычайных ситуаций, представленных УКГВ ООН ‘Emergencies’, [n.d.] <http://www.UNOSHA.org/where-we-work/emergencies>; доклада Geneva Declaration on Armed Violence and Development, *The Global Burden of Armed Violence 2015; Every Body Counts* (Cambridge University Press; Cambridge, 2015); доклада UN Refugee Agency (UNHCR), 'UNHCR mid-Year Trends 20015', UNHCR, Geneva, Dec. 2015; и базы данных Всемирного банка 'Population total' <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

нестабильности их систем. Рисунок 9.2 подтверждает факт, что более 80% списка нестабильных государств ОЭСР и списка чрезвычайных ситуаций, представленный УКГВ ООН, охватывают именно опасные места. Единственными странами из списка ОЭСР, не считающимися опасными местами, являются Египет, Конго, Мадагаскар и Соломоновы Острова, четыре маленьких государства – Кирибати, Маршалловы Острова, Микронезия и Тувалу – и Северная Корея, по которой нет данных. В то же время такие страны, как Гватемала, Сенегал и Украина, которые, по оценке УКГВ ООН, находятся в чрезвычайной ситуации, не входят в список нестабильных государств, представленный ОЭСР, но расцениваются как опасные места. Буркина-Фасо в 2015 г. была единственной страной, находящейся в чрезвычайной гуманитарной ситуации (сильные дожди, наводнения, сильные ветры), но не была определена как опасное место и не была включена в список ОЭСР 2015 г.

Кроме того, в качестве опасных мест был обозначен ряд стран, для которых насилие или угроза насилия являлись, очевидно, влияющими на развитие, либо прямо через конфликт (например, Колумбия), или через межличностное насилие (например, Южная Африка, Мексика и Венесуэла), или в результате перемещений в этих считающихся опасными местах (например, Камбоджа, Сан-Сальвадор, Россия и Турция), чтобы избежать преследований или для приобретения большей свободы. Ряд стран списка нечасто относят к нестабильным в ходе в дискуссий о нестабильности (например, Армению, Гану, Иран и Македонию), но их включение могло бы вызвать вопросы, почему количество беженцев и ВПЛ в этих странах превышает 60 человек на 100 000 населения.

У определения опасных мест есть преимущество, поскольку оно не является государственно-центричным. Хотя статистика, представленная здесь, собрана на национальном уровне, большинство нестабильных ситуаций, включая чрезвычайные ситуации, обсуждаемые ниже, являются региональными, субрегиональными, провинциальными, сельскими или городскими и, таким образом, можно предположить, что большинство опасных мест на самом деле скорее являются местным или субнациональным феноменом, чем проблемой государственного уровня. Показатели по беженцам и перемещенным лицам из пострадавших районов и по уровню насильственных смертей могут сильно различаться по странам. Например, число убийств в Гватемале в 2012 г. различалось по провинциям от 4 до 89 человек на 100 000 населения, в то время как на национальном уровне она составляла 34 человека[24]. Подобным образом результаты в области развития и здравоохранения могут широко различаться в разных странах, особенно для тех, которые подверглись гуманитарным катастрофам[25]. В связи с принятыми в рамках ЦУР обязательствами о сборе все большего количества разрозненных данных может быть применен более детальный анализ для определения опасных мест на местном, субнациональном и региональном уровнях нестабильных систем и могут быть даны более адресные ответы.

---

[24] См.: Pachico, E., ‘Mapping Guatemala’s murder hotspots’, *Insight Crime*, 31 Jan. 2013.

[25] Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), People Affected by Conflict: Humanitarian Needs in Numbers, 2013 (CRED: Brussels, 2013).

В альтернативном обозначении опасных мест, предложенном здесь, используются общедоступные и объективные данные, которые просты в использовании, которые легко повторить и которые могут быть легко детализированы на субнациональном, провинциальном или городском уровнях. Рисунок 9.2 показывает, что этот список также охватывает почти весь список ОЭСР по нестабильным государствам и список УКГВ ООН и, конечно, охватывают «наиболее нестабильные ситуации» в списках нестабильных мест, определяемых другим образом. Хотя дебаты по поводу полезности обозначения стран как нестабильных (хрупких) через список нестабильных (хрупких) государств будут продолжаться, в оставшейся части работы по этому разделу используется указанное определение опасных мест, чтобы оценить, кто из наиболее уязвимых стран остается позади в новый период действия ЦУР.

Люди, живущие в опасных местах: наиболее уязвимые к тому, чтобы остаться позади в период реализации ЦУР

2.6 млрд человек, живущие в опасных местах, сталкиваются с большим количеством препятствий на пути реализации амбициозного видения плана развития, представленного в ЦУР. Вследствие отставания в развитии и неудовлетворенности выполнением ЦРТ в странах, пострадавших от насилия, народы и их правительства должны далее идти к абсолютным целям, таким как искоренение нищеты и ликвидация голода[26]. В условиях последствий насилия и непрекращающихся конфликтов они должны построить мир, разрешить конфликты и обеспечить доверие, в то же время пытаясь осуществить развитие в течение следующих 15 лет. Даже если эти сообщества прекратят свои конфликты, они, вероятно, потеряли поколение в сфере образования и формирования человеческого капитала и будут продолжать нести расходы, связанные с инвалидностью и смертью кормильцев[27]. Уровни миграции означают, что они обладают меньшим человеческим и социальным капиталом, чтобы обеспечить мир и развитие. Это население часто сильно уязвимо и рискует остаться позади в области развития в следующие 15 лет.

Есть много проблем, которые могут оставить людей позади, четыре из них рассмотрены в этом разделе: избыточная смертность из-за слабых систем здравоохранения, как, например, детская смертность; смерть вследствие насилия; беженцы и перемещенные лица; нищета, отсутствие образования. Эти проблемы не являются исчерпывающими, но они репрезентативны с точки зрения масштабов вызовов в сфере обеспечения того, чтобы никто не был оставлен позади в опасных местах в период развития (см. рис. 9.3).

---

[26] United Nations (сноска 4).

[27] См.: Justino, P., ‘Violent conflict and human capital accumulation’ *MICROCON Research Working P*aper 54 (Oct. 2011); и Blattman, C., ‘Post-conflict recovery in Africa: The micro level’, eds. S. Devarajan et al., Oxford Companion to the Economics of Africa (Oxford University Press: Oxford, 2010).

Опасные места

2,6 млрд чел

по меньшей мере 35 млн избыточных смертей (в результате насилия и отстающей системы здравоохранения) за 15 лет

более 477 млн человек сталкиваются с риском остаться позади (бедные и беженцы).

Нищета и образование	Здоровье и детская смертность	Насильственные смерти и травмы	Беженцы и перемещенные лица
458 млн человек в настоящее время живущих в бедности. 396 млн детей школьного возраста, которые не смогут получить среднее образование.	2 млн избыточных смертей в год. Другие смерти и травмы вследствие отсталых систем здравоохранения.	365000 насильственных смертей в год. Другие травмы вследствие насилия, включая гендерное и межличностное насилие.	На данный момент имеется 14,5 млн беженцев и 42 млн внутренне перемещенных лиц. 5 млн палестинцев, находящихся в положении, напоминающем положение беженцев.
Не останутся позади, если получат образование и избегнут нищеты		**Не останутся позади, если смогут оправиться от травм**	**Не останутся позади, если будет найдено надежное решение**

Остальной мир

Общее количество населения 4,7 млрд человек (Китай – 1,4 млрд, Индия – 1,3 млрд),

почти вдвое больше населения, проживающего в опасных местах.

18 млн лишних смертей вследствие насилия и отсталого здравоохранения в течение 15 лет

295 млн человек, рискующих остаться позади (бедных и беженцев).

Нищета и образование	Здоровье и детская смертность	Насильственные смерти и травмы	Беженцы и перемещенные лица
Китай 41 млн бедных. 18 млн, вероятно, останутся необразованными.		**Китай** 14000 насильственных смертей в год.	**Китай** Источник 210000 беженцев в год на данный момент.
Индия 155 млн бедных; 108 млн, вероятно, останутся неграмотными.	**Индия** 7 млн лишних смертей в год.	**Индия** 39000 насильственных смертей в год.	**Индия** Источник 10000 беженцев в год на данный момент.
Остальной мир 99 млн бедных. 72 млн, вероятно, останутся необразованными.	**Остальной мир** 4 млн лишних детских смертей в год.	**Остальной мир** 51000 насильственных смертей в год.	**Остальной мир** Источник 95000 беженцев на данный момент.

Рис. 9.3. Люди, рискующие остаться позади

Нищета, образование и здравоохранение

Из 2.6 млрд человек, живущих в опасных местах (треть населения Земли), 458 млн живут на сумму менее 1.90 долл. в день[28]. Это черта бедности, за которой живет 16% населения, но ряд стран имеют больший процент населения, живущего за чертой экстремальной бедности (Бурунди – 79%,

[28] 1.90 долл. США в день – это новая глобальная черта бедности, основанная на долларе США в 2011 г. и текущих оценках паритета покупательной способности. Данные обновлены согласно: Chandy, L., Noe, L. and Zhang, C., ‘The global poverty gap is falling: billionaires could help close it’, *Up Front*, 20 Jan. 2016.

ЦАР – 76%, ДРК – 72%, Гвинея Биссау – 63%, Либерия – 59% и Руанда – 49%). Черта бедности, за которой живет 45% населения, является ощутимой, поскольку только четверти развивающихся стран удалось сократить нищету более чем на 2% в год за период более чем три года, только 10% стран удалось понизить уровень бедности более чем на 3% в год, и нет ни одной страны в мире, которая бы зафиксировала устойчивое сокращение бедности на 3% в год в течение 15 лет[29]. Из 100 опасных мест в 13 за чертой бедности живет свыше 45% населения. На основе прошлого опыта работы представляется маловероятным, что бедность к 2030 г. будет ликвидирована.

Задачи ликвидации нищеты в основном сконцентрированы в опасных местах. Хотя в опасных местах проживает 36% населения мира, они являются домом для 61% бедняков мира. В настоящее время в Китае имеется 41 млн человек, живущих на сумму меньшую, чем 1.90 долл. в день, в Индии таких имеется 155 млн, а в остальном мире 99 млн человек. Таким образом, хотя 458 млн бедных людей живут в опасных местах, в остальном мире на уровне бедности живут 345 млн. человек. Однако население в других местах составляет 4.7 млрд человек – что вдвое больше, чем население в опасных местах. Следовательно, за чертой бедности в опасных местах живет в два раза больше людей, чем в остальных местах. Только в пяти странах в остальном мире за чертой бедности проживает свыше 45% населения: Бенин, Мадагаскар, Микронезия, Мозамбик и Замбия.

Как и в отношении нищеты, цель в области образования в ЦУР является универсальной. В задаче 4.1 говорится: «К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики завершили получение бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования…». Нынешний уровень школьного среднего образования рисует мрачную картину, связанную с проблемами и перспективами получения универсального среднего образования. Соотнесение современных ставок зачисления в среднюю школу с общим количеством молодых людей (возраст до 14 лет) в опасных местах, дает цифру в 396 млн человек, которые вряд ли смогут закончить среднюю школу и рискуют остаться позади в вопросах развития в следующие 15 лет. Хотя нищета и отсутствие образования коррелируются, они являются уникальными феноменами, поскольку неизвестно, сколько бедных рискует не получить образование. В остальном мире, включая Китай и Индию, 198 млн детей, вероятно, не получат образования. Это означает, что 67% современной молодежи, живущей в опасных местах, видимо, не получат образования к 2030 г. Это гигантское уязвимое население в то же время представляет огромный потенциал для ускорения развития в опасных местах.

Проблемы здоровья и общественного здравоохранения, как и большинство тем, касающихся развития, весьма широки, и в этом разделе не может быть дана объективная оценка сферы реализации девяти задач, сформулированных в ЦУР 3: хорошее здоровье и благополучие. Одним из индикаторов качественной системы здравоохранения, который широко доступен, в том числе в небольшой части развивающихся стран, является детская смертность – она использована здесь как ориентировочная мера для всех

---

[29] См.: Milante, G., ‘A thousand paths to poverty reduction’, eds. L. Chandy, H. Kato and H. Kharas, The Last Mile in Ending Extreme Poverty (Brookings Institution: Washington, DC, 2015).

задач в области здравоохранения[30]. Задача 3.2 конкретно призывает к тому, чтобы положить конец предотвратимой смертности новорожденных путем сокращения уровня младенческой смертности до уровня 12 на 1000 рождений. Используя это в качестве точки отсчета, можно подсчитать «избыточность» детской смертности, базируясь на нынешних уровнях детской смертности. Очевидно, что любая смерть ребенка является трагедией, но ежегодно, согласно оценкам, имеет место 2 млн смертей детей в опасных местах, которые можно было предотвратить, что превосходит поставленную задачу иметь 12 детских смертей на 100 000. У Китая уровень детских смертей ниже 12 (9.4) и таким образом он не имеет «избыточных смертей». Индия и остальной мир имеют 1.1 млн предотвратимых смертей, но их население на 700 млн человек больше, чем население в опасных местах. Поскольку детская смертность выступает одним из компонентов системы здравоохранения, 2 млн смертей в год в опасных местах является весьма консервативной оценкой – гораздо большие ежегодные потери есть следствие слабости системы здравоохранения.

Насилие, беженцы и перемещенные лица

Так же как избыточная смертность является следствием неудовлетворительной системы здравоохранения, каждая насильственная смерть представляет кого-то, кто останется позади в следующие 15 лет, особенно в свете ЦУР 16, целевая задача 1: «Значительно сократить распространенность всех форм насилия и уменьшить показатели смертности от этого явления». В отличие от предотвратимых смертей в системах здравоохранения, которые ограничены медицинскими достижениями, имеется несколько «приемлемых» уровней насильственной смерти – каждая насильственная смерть предположительно предотвратима. При подсчете всех насильственных смертей в опасных местах насчитывается 365 000 насильственных смертей в год, по сравнению с 14 000 в Китае, 39 000 в Индии и 51 000 во всем остальном мире[31]. В опасных местах проживает 36% населения мира, но там насчитывается 78% мирового количества насильственных смертей. Уровень насильственных смертей для этой группы стран достаточно высок, находясь на уровне 14.6 (Нью-Йорк, прежде считавшийся опасным городом, не видел такого уровня умышленных убийств, как этот с середины 1990-х годов, в настоящее время там имеется четыре случая на 100 000)[32]. С увеличением количества насильственных смертей более чем в три раза, которые при этом приходятся только на половину населения остального мира, включая Китай и Индию, вызов, касающийся сокращения насилия и связанных с ним смертей, явно сконцентрирован в опасных местах. Оценка масштаба задач, свя-

[30] Reidpath, D. and Allotey, P., ‘Infant mortality rate as an indicator of population health’, *Journal of Epidemiology and Community Health*, no. 57 (2003), pp. 344–346.

[31] Global Burden of Armed Violence (сноска 21).

[32] Расчеты автора основаны на данных Отдела криминальной статистики полиции Нью-Йорка. CompStat <http://www.nyc.gov/html/nypd/html/crime_prevention/crime_statistics.shtml>; and US Census Bureau <http://www.census.gov/>.

занных с насилием, является консервативной, поскольку она касается только насильственных смертей и не включает инвалидность в результате травм, полученных в ходе политического, социального или межличностного насилия, включая насилие на гендерной основе. 365 000 жизней, теряемых ежегодно, не включают годы, потерянные для тех, кто пережил насилие и должен оправиться после него или не столкнуться с риском остаться позади по другим ЦУР (состояние бедности, отсутствие образования и угроза для здоровья и т. д.).

Уязвимое население, проживающее в нестабильных условиях, в значительной степени не было охвачено ЦРТ. В конце 2014 г. около 60 млн человек во всем мире были перемещены в результате насилия и конфликта, включая 14.8 млн беженцев и лиц, находящихся в ситуациях, когда они могут стать беженцами[33]. Имелось также свыше 38 млн ВПЛ[34]. Если бы эти люди образовали страну, это была бы страна, находящаяся на 25-м месте в мире по численности населения, которое равнялось бы населению Южно-Африканской Республики или Южной Кореи[35]. Они, вероятно, не включены в большинство официальных статистических данных для стран, перечисленных в таблице 9.1, и поэтому они создают дополнительный вызов для ЦУР (см. табл. 9.2).

Исходные показатели для мира находятся сейчас на достаточно низком уровне с точки зрения ЦУР 2015 г., учитывая более 15 млн беженцев, более 40 млн перемещенных лиц и 5 млн палестинцев, находящихся в условиях, близким к тем, что и беженцы. Однако пока надежное решение для 60 млн беженцев, ВПЛ и людей, находящихся в положении, напоминающем положение беженцев, не будет найдено, сохранится риск, что многие из самых бедных и уязвимых останутся за пределами следующего раунда развития. Почти все беженцы появились из опасных мест, в которых проживает 36% населения Земли, но которые являются источником 98% мирных беженцев и 97% внутренне перемещенных лиц. Распространенность внутренних перемещений населения в опасных местах свидетельствует о том, что этот выбор не связан с государством – многие беженцы находят убежище в своей же стране. В этих ситуациях было бы более точным определять опасные места на субнациональном уровне, это касается, в частности, Дарфура, Абуджи, Нагорного Карабаха, Чечни, Хайбер-Пахтунхва.

Однако необходимо отметить, что не все беженцы (и даже не их большинство) покидают опасные места и находят убежище в остальных частях мира. Хотя Сирия, Сомали, ЦАР, Афганистан, Эритрея и Южный Судан – это основные источники беженцев, удивительно при этом то, что они также принимают большое количество беженцев на душу населения. Не все опасные места являются источниками беженцев. Например, Лесото и Бразилия размещают в среднем одного беженца на 100 000 населения. Тем временем

---

[33] Об определении беженцев см. сноску 21, а также дискуссии в разд. III гл. 2 настоящего издания.

[34] Согласно оценкам ЦМВП 2015 г., количество перемещенных лиц (включая вновь перемещенных) приближается к 42 млн человек (см. сноску 21).

[35] Данные о численности населения предоставлены Отделом народонаселения Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, *World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables* (UN: New York, 2015).

Иордания и Ливан несут на себе тяжесть наибольшей доли размещения беженцев на душу населения в мире. Ливан принимает 25 785 беженцев на 100 000 населения – соотношение менее четырех граждан на одного беженца, в то же время Иордания принимает 10 051 беженца на 100 000 населения. Если сделать сопоставление в международном плане, то Швеция принимает 1467, Мальта – 1426 и Норвегия – 915 беженцев на 100 000 населения[36].

Выводы

ЦУР отражает расширенную концептуализацию развития, которая является значительно более амбициозной по сравнению с ЦРТ. Хотя опасные места являются домом для 36% населения мира, в них проживает от 508 до 951 млн человек (от 61 до 64%), если считать от общей численности населения, которые сталкиваются с риском остаться позади (рисунок 9.3)[37]. Страны, которые отстали в получении помощи в рамках ЦРТ, сталкиваются с более амбициозной повесткой в рамках ЦУР с более широким определением развития и более широкими задачами. Кроме того, они часто начинают с более низкого старта. В связи с принятием программы ЦУР 2015 год был годом осмысления последствий стихийных бедствий, финансирования развития, политики, связанной с изменением климата, миростроительства и сохранения мира в целях обновления глобальной архитектуры для реализации ЦУР.

Те, кто работает по вопросам, связанным с нестабильностью, оставили в прошлом постконфликтный период, перейдя к более широкому пониманию того, как нестабильность во всех своих проявлениях влияет на развитие. Во всем мире произошел отход от определений «несостоявшиеся и слабые страны» к таким определениям, как нестабильность (хрупкость), сложность и жизнестойкость – терминам, которые обеспечивают переход к более честному разговору о миростроительстве и государственном строительстве. Для решения задач, поставленных в ЦУР, нет необходимости использовать искусственное различие между стабильными и нестабильными государствами. Вместо этого анализ показывает, что люди, живущие в опасных местах, должны дальше идти в обеспечении развития и мира. Они также несут всю тяжесть вызовов миру, измеряемых насильственными смертями и количеством беженцев.

---

[36] UNHCR (сноска 21); и World Bank Population data <http://data.WorldBank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

[37] Вследствие того, что многие из бедных, скорее всего, могут быть необразованными либо иметь недостаточное образование, оценки бедных и необразованных не могут быть просто суммированы. Нижняя граница оценки для диапазона от 508 до 951 млн (и других диапазонов, приведенных в рис. 9.3) рассчитаны путем добавления бедных к насильственным смертям, детской смертности и беженцам, в то время как верхняя оценка включает тех, кто вряд ли окончил среднюю школу и кто является внутренне перемещенными лицами.

II. ГУМАНИТАРНЫЕ ОПЕРАЦИИ В 2015 г.

Рэйчел ИРВИН, Суйюн ЙЕНГ, Йенжу ЮНГ, Йеон ЛИ
и Гэри МИЛАНТЕ

Перекрывающееся соотношение между понятиями помощи и развития не является чем-то новым. Кризис в области продовольственной безопасности в Африке в 1980-х годах выявил первые попытки связать гуманитарную область и область развития[1]. Вначале предлагались рамки «континуума помощь –развитие», когда действия по оказанию помощи могли быть направлены на создание основы для длительного участия и устранение пробелов между финансированием и реализацией программ[2]. Позже рамки расширились, чтобы включить перекрещивающиеся и часто параллельные мероприятия. Программа «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ) также размыла многие из этих различий, и деятельность в области развития и гуманитарной области все активнее велась в опасных условиях, подтверждая «секуляризацию» развития и деятельности по оказанию гуманитарной помощи, а также сокращение, слияние или пересечение этих областей.

Амбициозные Цели устойчивого развития (ЦУР) и новые вызовы в области безопасности, такие как возросшее насилие со стороны негосударственных акторов, включающее терроризм и организованную преступность, еще больше увеличивают различия между двумя этими областями[3]. В ряде случаев институциональные мандаты были расширены или изменены для того, чтобы ввести новых участников, занимающихся гуманитарными вопросами или процессами развития, тогда как в других случаях периодические или постоянные кризисы, часто длящиеся в течение нескольких лет и даже десятилетий, ставят под сомнение модель краткосрочной гуманитарной помощи[4].

Во многих ситуациях акторы, действующие в гуманитарной сфере, отвечают на хронические кризисы путем, например, строительства школ или создания новых систем водоснабжения[5]. Однако это мало что меняет для лиц, перемещенных в результате конфликта, будь то помощь в рамках гуманитарного мандата или мандата в области развития. Чрезвычайные ситуации 2015 г., описанные во врезке 9.4, являются примерами того, как возникает нестабильность там, где страны или сообщества неспособны справиться с эко-

---

[1] Mosel, I. and Levine, S. ‘Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development: How LRRD can become a practically useful concept for assistance in difficult places’, HPG Commissioned Report (Overseas Development Institute: London, Mar. 2014).

[2] Hinds, R. ‘Relationship between humanitarian and development aid’, GSDRC Helpdesk Research Report, 16 Feb. 2015.

[3] О природе комплексного насилия см. разд. IV гл. 6 настоящего издания.

[4] Suhrke, A. and Ofstad, A., ‘Filling “the Gap”: Lessons well learnt by multilateral aid agencies’, CMI Working Paper 2005:14 (Chr. Michelsen Institute: Bergen, 205); и Kay-Fowlow, M. ‘Closing the gap between humanitarian and development aid’, CIGI InDepth News, 28 Feb. 2012.

[5] United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), World Humanitarian Data and Trends 2015, (UNOCHA, 2016).

номическими, социальными стрессами или шоками, связанными с окружающей средой. Такие проявления имеют своим результатом насилие, переселение, голод и другой комплекс чрезвычайных ситуаций, описанных ниже.

Врезка 9.4. Гуманитарные и чрезвычайные ситуации 3-го уровня в 2015 г.

Ирак. Всплеск насилия в отношениях между вооруженными группировками и правительственными силами привел к перемещению приблизительно 3.3 млн человек в Ираке и оставил миллионы людей, нуждающихся в помощи.

Южный Судан. Около 1.7 млн человек были вынуждены переселиться в результате боев, начавшихся в декабре 2013 г. В 2015 г. потребовалась гуманитарная помощь для 5.1 млн человек.

Сирия. 13.5 млн человек, почти половина населения, нуждалась в гуманитарной помощи. По оценкам, около 6.6 млн человек были перемещены внутри страны.

Йемен. Вооруженный конфликт в Йемене быстро распространился на территории страны с марта 2015 г. с разрушительными последствиями для гражданского населения. По оценкам групп по оказанию помощи, 4/5 населения Йемена потребовалась та или иная форма гуманитарной защиты или помощи.

Источник: Управление ООН по координации гуманитарных вопросов, УКГВ ООН (UNOCHA). Emergencies, [n.d.] <http://www.unocha.org/where-we-work/emergencies>.

Ключевые события в гуманитарной сфере в 2015 г.

Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) – основной механизм для межучрежденческой координации гуманитарной помощи на глобальном уровне – принял систему классификации чрезвычайных ситуаций на трех уровнях на основе пяти критериев: масштаб, сложность, актуальность (срочность), емкость, репутационный риск[6]. Чрезвычайная ситуация на первом уровне – это чрезвычайная ситуация, когда затрагиваемая страна может справиться с ситуацией и внешняя помощь не нужна. На втором уровне чрезвычайной ситуации будет нужна некоторая поддержка со стороны соседних стран, региональных организаций и, возможно, штаб-квартиры агентств. Третий уровень чрезвычайной ситуации характеризуется крупным внезапным гуманитарным кризисом, вызванным естественными катастрофами или конфликтом, требующим системной мобилизации. Чрезвычайные ситуации уровня 3 требуют общесистемной активизации[7]. В 2015 г. ООН и ее гуманитарные партнеры среагировали на четыре чрезвычайные ситуации уровня 3: в Ираке, Южном Судане, Сирии и Йемене (см. врезку 9.4) и на ряд других чрезвычайных ситуаций[8].

[6] UNOCHA, UN Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) Field Handbook; и Inter-Agency Standing Committee (IASC), Transformative Agenda Reference Document, 'Humanitarian system-Wide Emergency Activation: Definition and Procedures', PR/1204/4078/7, 13 Apr. 2012.

[7] UNOCHA, Emergencies [n.d.] <http://www.unocha.org/where-we-work/emergencies>.

[8] UNOCHA, Global Humanitarian Overview, 2016; UNOCHA (ссылка 5); и UNOCHA, 2015 Year in Review <http://www.unocha.org/2015_year_in_review/>.

Среди наиболее важных других чрезвычайных ситуаций в 2015 г. было землетрясение в Непале (описанное в разделе III), продолжающаяся борьба с лихорадкой Эбола в Западной Африке и засуха в Центральной Америке, Гаити и Сомали[9]. В дополнение к этим естественным чрезвычайным ситуациям экстренной реакции потребовали конфликты и насилие в ряде регионов, включая насилие в Афганистане (раздел IV), Центрально-Африканской Республике (ЦАР) (при одновременном росте количества беженцев в Камеруне, Демократической Республике Конго (ДРК), Чаде и Конго), Нигерии, оккупированных Палестинских территориях и на Украине[10]. В ЦАР гуманитарная ситуация ухудшилась в результате военных действий в столице Банги в сентябре 2015 г., результатом чего стало появление 450 000 внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), переселение 463 500 человек в соседние страны и появление 2.7 млн человек, нуждающихся в гуманитарной помощи. В Нигерии почти 1 млн человек покинули места своего проживания в результате конфликта и отсутствия безопасности в северо-западных и северных регионах страны[11].

Чад продолжает сталкиваться с комплексной чрезвычайной ситуацией, сложившейся в результате хронического отсутствия продовольственной безопасности, недоедания, естественных катастроф, эпидемий и большого количества перемещений людей внутри страны. Это привело к тому, что 2.3 млн человек требуется гуманитарная помощь, из них 663 000 человек срочно требуется продовольственная помощь, включая более 320 000 детей. Кроме того, 550 000 беженцев, репатриантов и людей, покинувших в результате конфликта свои места проживания в Судане, ЦАР и Нигерии, живут в лагерях беженцев или внутри принявших их сообществ[12].

В Буркина-Фасо с хроническим недоеданием сталкивается 510 000 детей, из которых 150 000 страдают от острого недоедания[13]. Гражданские беспорядки в Бурунди заставили Верховного комиссара ООН по делам беженцев (ВКБ ООН) объявить 11 мая 2-й уровень чрезвычайного положения и назначить регионального координатора по вопросам беженцев[14]. В Мали складывается сложная гуманитарная ситуация, связанная с конфликтом, отсутствием продовольствия, голодом и естественными катастрофами. В

---

[9] UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER), Global Ebola response, External UNMEER Situation Reports (by date) <http://www.un.org/ebolaresponse/mission.shtml>; UNOCHA, 2016 Humanitarian Needs Overview: Central America Sub-regional analysis, El Salvador, Guatemala, Honduras, (UNOCHA: New York, Dec. 2015); UNOCHA, 'Humanitarian Response Plan: Somalia', Jan.–Dec. 2015.

[10] European Commission, ECHO Factsheet: Central African Republic, Feb. 2016; и UNOCHA, Global Humanitarian Overview (сноска 8). О конфликте на Украине см. разд. III гл. 4 настоящего издания.

[11] UNOCHA, Humanitarian Needs Overview Nigeria, Mar. 2015.

[12] UNOCHA, Global Humanitarian Overview (сноска 8).

[13] UNOCHA, Global Humanitarian Overview (сноска 8).

[14] United Nations, News Centre, 'Burundi: UN rights chief deplores suspension of human rights groups, warns of "civil war"', 25 Nov. 2015; и UNHCR, 'Revised Burundi Regional Refugee Response Plan', Aug. 2015.

2015 г. более 54 000 человек сталкивались с нехваткой воды на севере, а 2 млн человек страдали от отсутствия продовольственной безопасности[15].

Мавританию также характеризует отсутствие продовольственной безопасности с высоким уровнем недоедания и уязвимостью в отношении внезапных гуманитарных ситуаций[16]. Гуманитарная ситуация в Мьянме характеризовалась комбинацией факторов, связанных с уязвимостью в отношении естественных катастроф, вооруженных конфликтов, межобщинной напряженности, отсутствия гражданства, торговли людьми и миграции[17]. Как результат, свыше 240 000 стали перемещенными лицами к ноябрю 2015 г. Кроме того, наводнения в масштабе страны и оползни в июле 2015 г. обострили ранее существующие уязвимости, касающиеся 9 млн человек в 12 из 14 регионов страны и привели к временному перемещению 1.7 млн человек.

Сенегал подвержен испытаниям природными катаклизмами, включающими засухи, которые приводят к продовольственным кризисам и кризисам, связанным с голодом. К ноябрю 2015 г. 620 421 человек нуждались в гуманитарной помощи. В 2016 г. 2.4 млн человек, вероятно, столкнутся с отсутствием продовольственной безопасности, особенно на востоке и севере страны. Случаи острого недоедания, по расчетам, вырастут на 25% и коснутся 400 000 детей до пяти лет[18].

Примеры, приведенные выше, и во врезке 9.4 подчеркивают сложность большинства нынешних чрезвычайных ситуаций и показывают упомянутую связь между безопасностью, развитием и оказанием помощи. Большая часть чрезвычайных ситуаций характеризуется комбинацией разного рода небезопасных ситуаций, таких как конфликт, нищета, а также отсутствие продовольственной безопасности и безопасности в отношении окружающей среды. В целом затяжное отсутствие безопасности затрудняет реагирование на чрезвычайные ситуации и подрывает долгосрочное развитие.

Безопасность сотрудников по оказанию помощи

Безопасность сотрудников по оказанию помощи вызывала постоянную озабоченность в 2015 г., показывая продолжающуюся эрозию уважения к международному гуманитарному праву (МГП), которое предусматривает их защиту[19]. В соответствии с предварительными данными из базы данных международной системы помощи в области обеспечения безопасности имели место 118 крупных инцидентов, таких как убийства, похищения детей и нападения, в результате чего серьезно пострадали 238 работников по оказа-

---

[15] UNOCHA, Humanitarian Bulletin: Mali», June–July 2015; UNOCHA, ‘Humanitarian Bulletin: Mali’, Oct.–Nov. 2015. О конфликте в Мали см. гл. 5 настоящего издания.

[16] UNOCHA, *Global Humanitarian Overview* (сноска 8).

[17] UNOCHA, *Global Humanitarian Overview* (сноска 9).

[18] UNOCHA, Global Humanitarian Overview (ссылка 45); United Nations, Food and Agriculture Organization, FAO, ‘Senegal’ [n.d.] <http://www.fao.org/emergencies/countries/detail/en/c/161500/>.

[19] См.: Milante, G. and Jang, S., ‘Security and development: a primer’, *SIPRI Yearbook 2015*, pp. 297–333.

нию помощи[20]. Хотя на глобальном уровне произошло сокращение инцидентов по сравнению с 2014 г., когда в 190 инцидентах пострадали 329 работников – насилие возросло в конкретных параметрах, в частности, в Сирии.

Наихудшим инцидентом по количеству жертв была бомбардировка больницы, созданной организацией «Врачи без границ» (ВБГ) в Кундузе, Афганистан. 3 октября 2015 г. были убиты 30 пациентов и сотрудников персонала[21]. Военные США первоначально отрицали, что больница была подвергнута бомбардировке, но позже они сообщили, что это было сделано по ошибке, а затем разъяснили, что это был ответ на просьбу афганских вооруженных сил, которые в свою очередь заявили, что боевики «Талибана» укрылись в больнице. Однако в соответствии с данными ВБГ США и их союзники несколько раз выясняли координаты больницы вместе с ВБГ, а во время бомбардировки над больницей был флаг ВБГ. Бомбардировка продолжалась примерно в течение часа, во время которого руководство ВБГ постоянно контактировало с НАТО и отделением УКГВ ООН по военно-гражданским связям, посылая смс и ведя разговоры по телефону. Более того, в соответствии с данными ВБГ больница придерживалась своей внутренней политики и находилась под защитой международного гуманитарного права (МГП) – и что более важно, в больнице не имелось оружия и там не находились вооруженные боевики. В соответствии с различными отчетами ВБГ призвала к тому, чтобы этот инцидент был расследован Международной гуманитарной комиссией по установлению фактов – независимым органом, созданным согласно статье 90 Первого дополнительного протокола Женевской конвенции, но это не может быть осуществлено без согласия правительств США и Афганистана.

Инцидент в Кундузе, наряду с другими примерами насилия, влияет на работу по оказанию помощи, и особенно на оказание медицинских услуг. Он стал частью повестки дня 32-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, состоявшейся в декабре 2015 г. (событие, которое проходит раз в четыре года)[22]. Были приняты десять резолюций, включая те, которые были направлены на укрепление МГП, противодействие насилию на сексуальной и гендерной основе, защиту оказания услуг в области здравоохранения, а также на обеспечение безопасности волонтеров, работающих в гуманитарной сфере[23]. Последнее касается в том числе отчетности по работе в рамках проекта «Оказание медицинской помощи под угрозой», направленного на то, чтобы сделать оказание медицинских услуг

---

[20] Aid World Security Database, Security incident data <http://aidworkersecurity.org/ incidents/search?start&and=2015&detail=1>.

[21] ‘Kunduz bombing: MSF demands Afghan war crimes probe’, *BBC News*, 7 Oct. 2015; и Calamur, K., ‘What happened in Kunduz? Doctors without borders says it’s “quite hard to understand believe” that its hospital in the Afghan city was mistakenly hit by the US’, *The Atlantic,* 5 Nov. 2015.

[22] В конференции приняли участие представители Международного Красного Креста и Красного Полумесяца, Национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и государств – участников Женевских конвенций.

[23] International Committee of the Red Cross, 32nd International Conference: Resolutions, bulletins and reports, 5 Jan. 2016.

в рамках конфликтов и при других формах насилия более безопасным, включая продолжение обязательств по защите миссий в сфере здравоохранения в соответствии с МГП[24]. Однако, хотя делегаты подтвердили свои обязательства по МГП, предложение о создании нового механизма по соблюдению согласия было отвергнуто. Вместо этого делегаты сделали выбор в пользу четырехлетнего межправительственного процесса, в ходе которого будет осуществляться поиск путей соблюдения МГП, и затем результаты этого процесса будут рассмотрены на следующей конференции в 2019 г.[25]

На протяжении 2015 г. сообщества по оказанию гуманитарной помощи и развитию также готовились к первому Всемирному саммиту по гуманитарным вопросам, который должен состояться в мае 2016 г. и проводиться под руководством Генерального секретаря ООН при координации со стороны УКГВ ООН[26]. Как свидетельствует приведенный выше список чрезвычайных ситуаций, гуманитарное сообщество сталкивается со значительными и меняющимися проблемами. В результате цели этой встречи являются амбициозными: *(a)* заново вдохновить и оживить стремление к гуманности и универсальным гуманитарным принципам; *(b)* инициировать набор конкретных действий и обязательств, направленных на обеспечение странам и сообществам возможностей лучше подготовиться к ответу на кризисы и быть более устойчивыми по отношению к шокам; и *(c)* поделиться инновациями и лучшими практиками, которые могут помочь спасти жизни по всему миру, поставить пострадавших людей в центр гуманитарной деятельности и облегчить их страдания.

[24] См.: Milante and Jang (сноска 19).
[25] International Committee of the Red Cross <http://rcrcconference.org/>.
[26] World Humanitarian Summit <https://www.worldhumanitariansummit.org/>.

III. ВЛИЯНИЕ ОТВЕТА НА КРИЗИС: ЗЕМЛЕТРЯСЕНИЕ В НЕПАЛЕ

Анастасия АЛАДЫШЕВА и Гульжан АСЫЛБЕК-кызы

25 апреля 2015 года в Непале произошло землетрясение мощностью 7.8 баллов по шкале Рихтера с эпицентром в районе Ламджунг, приведшее к разрушениям в 14 из 75 районов страны. Две недели спустя в стране произошло второе землетрясение, на этот раз мощностью 7.2 балла по шкале Рихтера, усугубившее гуманитарную ситуацию. По данным официальной статистики, в результате землетрясения погибло около 9000 человек, более 21 000 человек были ранены, а 180 900 человек были вынуждены временно покинуть свои места проживания. Всего было разрушено 605 254 дома, а 288 255 домов были повреждены, что привело к появлению многих тысяч бездомных.

Согласно данным Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН) более 450 организаций, занимающихся помощью, оказывают гуманитарную помощь в пострадавших районах[1]. По оценке страновой группы УКГВ ООН была необходима сумма в 422 млн долл. для обеспечения гуманитарных нужд после землетрясения[2]. К январю 2016 г. две трети запросов были удовлетворены, но 69% финансирования, необходимого для обеспечения продовольственной безопасности, и 52% – для создания убежищ, получены не были[3]. Недофинансирование гуманитарного реагирования много лет является глобальной проблемой и не только в этом случае.

Гуманитарное реагирование в Непале

Ряд акторов в гуманитарной сфере отреагировали немедленно, несмотря на массовые разрушения, которые сделали районы землетрясения недоступными. Ряд государств и международных агентств по оказанию помощи начали поисково-спасательные операции, используя вертолеты или команды людей и/или оказывали другую техническую и материальную помощь. После катастрофы различные гуманитарные акторы сообщили о своих достижениях и описывали оставшиеся нужды. Ряд из них подвергались серьезной критике за их недостатки.

Одной из наиболее быстрых реакций была «Операция Майтри», начатая индийским правительством через 15 минут после первого землетрясения. В ходе операции был развернут персонал Национальных сил ликвидации последствий стихийных бедствий и были предоставлены транспортные самолеты, поисковые команды и спасательное оборудование, вертолеты для

[1] Humanitarian Response, Nepal Earthquake: Operational presence map (as of 18 September 2015), (UNOCHA, 2015).

[2] UNOCHA, Nepal Earthquake Humanitarian Response: April to September 2015 (UNOCHA, 2015).

[3] UNOCHA, Nepal [n.d.] <http://www.unocha.org/nepal>.

сбрасывания с воздуха комплектов первой помощи, и индийские эксперты начали действовать на месте[4]. Ясно, что это быстрый ответ продемонстрировал способность Индии оперативно реагировать на эту конкретную чрезвычайную ситуацию и координировать ресурсы и операции в регионе. В операции по оказанию помощи в кризисных ситуациях, проведенной непальской армией, в результате которой было задействовано 90% ее потенциала, были созданы медицинские лагеря, в которых располагались армейские медицинские команды для оказания медицинских услуг и транспортировки людей в случае необходимости. Непальская армия сообщила о распределении 9000 килограмм средств материальной помощи, таких как вода и продовольствие, доставленных для населения в 11 районах[5].

Между тем неправительственные организации (НПО) и благотворительные организации, уже присутствующие в стране, направили свои усилия в пострадавшие районы в течение нескольких часов после землетрясения. Два месяца спустя после первого шока 387 гуманитарных агентств предприняли более 5100 мероприятий в 14 наиболее разрушенных районах Непала. Однако, несмотря на эту деятельность, 2.8 млн человек все еще нуждаются в помощи[6]. Такие агентства, как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), работали с местными властями для обеспечения того, чтобы медицинские ресурсы были направлены с учетом специфических потребностей различных районов. Организации по оказанию помощи откликнулись на землетрясение, провели поисково-спасательные работы, обеспечили базовые комплекты медикаментов (в связи с катастрофой), убежища и санитарное вмешательство, переправку пострадавших и осуществили другие миссии по спасению жизни.

Несмотря на, казалось бы, большой масштаб гуманитарных операций, достаточно сложные условия в районах, охваченных чрезвычайной ситуацией, ограничили эффективность их деятельности. Землетрясения главным образом охватили горные районы, разрушили ряд самых бедных и самых недоступных деревень в стране. Кроме того, муссонные дожди идут с июня по сентябрь, и недостаток топлива также ограничивает доставку помощи.

Оценка гуманитарной помощи: обзор методов и проблем

Большинство оценок в гуманитарном секторе предназначено для отслеживания прогресса в области вмешательства в реальном времени, чтобы оценить, были ли достигнуты цели проводимых мероприятий. Качественные данные часто используются для оценки восприятия населения, но они не могут представлять каждую маргинализированную или пострадавшую группу, особенно когда имела место крупномасштабная миграция из пострадавших районов или когда пострадавшие районы являются отдаленными и труднодоступными.

---

[4] Laskar, R.H., ‘Nepal quake: India launches “Operation Maitri”, airlifts many’, *Hindustan Times,* 26 Apr. 2015.

[5] ‘Deadly earthquake death toll reaches 4400’, *Kathmandu Post*, 28 Apr. 2015.

[6] UNOCHA, ‘Nepal: earthquake humanitarian snapshot’, 14 May 2015.

Гуманитарная реакция на цунами в Индийском океане в 2004 г. и на землетрясения на Гаити в 2010 г. была подвергнута критике за плохую координацию усилий по оказанию помощи, нетранспарентное использование помощи и отсутствие строгих оценок воздействия[7]. Десять лет спустя после цунами в Индийском океане организация «Спасем детей» ("Save the Children") сообщала, что ряд положительных результатов ее усилий в гуманитарной области не были устойчивыми в долгосрочном плане[8].

Строгость оценок воздействия возросла в последние десятилетия в целях оценки программ развития в бедных странах. Ряд предпосылок был определен для этих оценок: *(a)* хорошо определенная теория, которая дает описание того, какое конкретное вмешательство, политика или проект должны принести желаемые результаты; *(b)* формирующие исследования для понимания контекста и фона инициативы; *(c)* отличающиеся от пострадавших, или контрольные группы, которые помогают измерить, могло бы что-нибудь случиться при отсутствии вмешательства; *(d)* количественные и качественные базовые и итоговые данные; *(e)* хорошо определенный набор получателей помощи; *(f)* переменные, касающиеся результатов, – методы, которые используют различные данные для количественной оценки изменений из-за вмешательства; и *(g)* возможность использования доказательств в других ситуациях и контекстах[9].

В первые недели гуманитарное реагирование в Непале подверглось критике за неэффективное использование ресурсов и плохую координацию со стороны правительства Непала[10]. Но в первые шесть месяцев, последовавших за землетрясением, было сравнительно мало тщательных оценок воздействия гуманитарного реагирования[11]. Гуманитарные агентства, такие как Оксфам, организация «Спасем детей», Комитет по стихийным бедствиям и чрезвычайным ситуациям, Гуманитарная коалиция, а также местные и международные консультанты, дали частичную оценку реагирования в таких областях, как предоставление денежных средств, обеспечение жилищем и убежищами, решение проблем в области медицины и образования, а так-

---

[7] Ramachandran, V. and Walz, J., 'Haiti's earthquake generated a $9bn response: where did the money go?', *The Guardian*, 14 Jan. 2013; Haver, K., *Haiti Earthquake Response: Mapping and Analysis of Gaps and Duplications in Evalutions* (ALNAP, UN Evaluation Group, OECD DAC, 2011); и Bajoria, J., 'Improving UN responses to humanitarian crises', *UN Chronicle*, vol. 68, no. 4.

[8] Featherstone, A., *Tsunami Ten Years On: Stories of change 2004–2014, Community Perceptions of the Indian Ocean Tsunami Response and Recovery* (Save the Children: London, 2015).

[9] Gertler, P.J. et al., *Impact Evaluation in Practice* (World Bank Publications, Washington DC, 2011); White, H., 'Theory-based impact evaluation: principles and practice', 3ie Working Paper 3 (May 2009).

[10] 'Frustration grows in Nepal over earthquake response: Government acknowledges "some weaknesses in managing the relief operation" as many people leave capital for countryside', *Al Jazeera*, 30 Apr. 2015; 'Nepal earthquake: growing anger over government response', *BBC News*, 29 Apr. 2015.

[11] Эти оценки основаны на международной инициативе по оценке воздействия на практике "Impact Evaluation in Practice" (3ie), а также на таких источниках, как ReliefWeb, ALNAP, Oxfam и других ведущих гуманитарных учреждений.

же других секторах[12]. Хотя эти оценки были даны, чтобы показать эффективность вмешательства, во многих случаях методология была слабой. Например, часто оставалось неясным, была ли оценка сделана на основе репрезентативных данных, поскольку отсутствие контрольной группы делает невозможным оценить, что бы случилось, если бы вмешательства не было. Наконец, отсутствие количественного компонента в оценке данных на сегодняшний день делает невозможным их преобразование в полезную статистику, которая могла бы помочь выяснить закономерности и дать возможность понять, как и почему конкретное вмешательство имеет определенное влияние.

Проведение оценки воздействия в чрезвычайной ситуации является сложной, но решаемой задачей. Отдельные методы оценки не требуют базовых данных и могут быть реализованы после того, как вмешательство было инициировано[13]. Контрольная группа может быть определена как одна из групп реабилитации. Например, ряд мер могут быть случайным образом распределены по определенным пострадавшим районам или хозяйствам, или могут касаться определенных групп на более поздней стадии, что часто происходит из-за ограниченности ресурсов или неуверенности по поводу результата вмешательства[14].

Увеличение доступности более качественных данных национальной переписи населения в развивающихся странах и развитие мобильных географических информационных систем и технологии больших данных могут также значительно помочь в оценке гуманитарного реагирования – например, путем прослеживания миграции пострадавшего населения или изучения положения до и после возникновения экстремальной ситуации.

Кроме того, различные методологии могут быть использованы в ходе различных фаз экстремальной ситуации: помощь в течение трех месяцев после создания экстремальной ситуации; восстановление в период от трех до шести месяцев; жизнестойкость после экстремальной ситуации и устойчивость в период от шести месяцев до трех лет после экстремальной ситуа-

---

[12] Sanderson, D. et al., *Nepal Earthquake Appeal: Response Review* (Disasters Emergency Committee and Humanitarian Coalition, Sep. 2015).

[13] Такие методы включают в себя конструирование разрыва регрессии и сопоставление показателей предрасположенности. В обоих случаях есть группы, которые не получили вмешательство из-за несоответствия определенным критериям, например, порогу бедности, или ввиду оперативных или бюджетных ограничений. S. Khandker, G. Koolwal and H. Samad, Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices, World Bank, Oct. 2009.

[14] Ряд исследователей используют естественные эксперименты, когда нахождение в контрольных группах или группах, в отношении которых осуществляется вмешательство, определяется естественными или внешними факторами. Так, в 2012 г. в исследованиях Всемирной продовольственной программы оценивалась эффективность оказания продовольственной помощи в лагерях беженцев в Бангладеш. При оценке воздействия использовался естественный эксперимент с целью оценить влияние помощи на зарегистрированных и незарегистрированных беженцев и на принимающие общины. Незарегистрированные беженцы были отличной от основной группой, при сравнении с которой производились оценки. Nielsen, N. S. et al., *The Contribution of Food Assistance to Durable Solutions in Protracted Refugee Situations: its Impact and Role in Bangladesh, a Mixed Method Impact Evaluation* (World Food Programme: Rome, 2012).

ции. Например, рэндомизированные контрольные исследования, которые широко применяются в области развития, не должны использоваться во время фазы помощи, когда любые задержки реагирования носят критический характер, однако они могут быть уместными в фазе обеспечения жизнестойкости.

Примеры оценок гуманитарного ответа

Ограниченное количество примеров строгого воздействия оценок, которые проводились в процессе чрезвычайной ситуации, доказали свою важность в формировании политики. Например, в одном случае было возможно определить ограничения в программе предоставления денежных средств в лагерь сирийских беженцев в Ливане[15]. Несмотря на то что результатом программы стало увеличение посещаемости школ и сокращение детского труда, она являлась недостаточной, чтобы обеспечить расходы на теплоснабжение, что было главной целью программы.

Другая оценка продемонстрировала, как различные виды помощи, оказанной беженцам в северных районах Эквадора – предоставление денег, ваучеров и продовольствия – имеют различное положительное воздействие в зависимости от целей политиков либо тех, кто реализует программы помощи. При оценке были сделаны выводы, что: *(a)* предоставление наличных денег – наиболее дешевый способ передачи средств, но он требует наличия хорошо функционирующего рынка и контроля над ценами; *(b)* ваучеры являются наиболее экономически эффективным средством и ведут к разнообразию рациона и таким образом, вероятно, могут быть наиболее подходящими, если цель состоит в изменении особенностей моделей потребления населением; *(c)* поставки продовольствия обходятся дороже, но это подходит, когда недостатки рынка ведут к нехватке продовольствия[16].

Третье исследование показало, как в Чаде, который был готов использовать предоставленную продовольственную помощь, – а последняя в основном доставляется отдельным хозяйствам вместе с общими поставками продовольствия во время фазы оказания помощи, – помощь была оказана самым маленьким детям отдельных хозяйств через справедливое распределение между отдельными хозяйствами, что имело позитивное воздействие на детское здоровье и питание[17].

Важно подчеркнуть, однако, что методологический выбор оценки в значительной степени зависит от характеристик населения, также при этом

---

[15] Lehman, C. and Masterson, D., ‘Emergency economies: the impact of cash assistance in Lebanon’, Field Exchange, Aug. 2014.

[16] Hidrobo, M. et al., ‘Cash, food or vouchers? Evidence from a randomized experiment in northern Ecuador’, *Journal of Development Economics*, vol. 107 (Mar. 2014), pp. 144–156.

[17] Huybregts, L. et al., ‘The effect of adding ready-to-use supplementary food to a general food distribution on child nutritional status and morbidity: a cluster-randomized controlled trial’, PLoSMedicine 9(9): e1001313 (2012). Для более полного обзора литературы см.: Puri, J., Aladysheva, A., Iversen, V., Ghorpade, Y. and Bruck, T., ‘What methods may be used in impact evaluations of humanitarian assistance?’, IZA Discussion Papers, no. 8755, Institute for the Study of Labour, Jan. 2015.

учитываются обстоятельства и другие ограничения, связанные с чрезвычайными ситуациями. Даже в чрезвычайно сложных условиях их проведения оценочные исследования гуманитарной помощи являются важными для описания масштаба воздействия, что способствует повышению качества данных и выявлению наилучших путей оказания помощи.

Выводы

В этом разделе дается краткий анализ гуманитарного реагирования в связи с землетрясением в Непале в 2015 г., а также приводится обзор методологических проблем, связанных с его оценкой. Ограниченные данные в существующих оценках гуманитарной помощи в Непале создают потенциальный риск того, что акторы в гуманитарной сфере могут выбрать неэффективные средства при оказании помощи и доставки, тем самым подрывая свою миссию по спасению жизней. Был определен набор методологических приемов, которые могут быть применены в экстремальных ситуациях, чтобы оценить различные гуманитарные программы.

Всего несколько десятилетий назад выработка оценок по мероприятиям, связанным с вмешательством в развитие, была новым подходом. Однако исследовательское сообщество и политические деятели становятся более открытыми для новых практик и более информированными о том, что работает и что не работает в оказании помощи в области развития. Хотя чрезвычайные ситуации приводят к чрезвычайно сложным вызовам, имеются определенные возможности для улучшения практик оказания помощи в этом секторе под воздействием обучения, базирующегося на оценках воздействия. Растущее количество жертв стихийных бедствий делает применение таких подходов скорее даже вопросом этической ответственности, нежели просто практической задачей.

IV. РАЗВИТИЕ И ГУМАНИТАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В АФГАНИСТАНЕ

Ричард ГИАЗИ

Несмотря на улучшения в области безопасности человека со времени вмешательства международного сообщества в конце 2001 г., население Афганистана в 2015 г. продолжало испытывать острое отсутствие физической и психологической безопасности. В Азии Афганистан имеет наименьший доход на душу населения и наихудший показатель по индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП)[1]. С момента создания современного Афганского государства оно постоянно боролось за то, чтобы увеличить общественную безопасность своего населения. Это в значительной степени являлось результатом изначальной слабости социального контракта, периодических политических столкновений и часто разрушительного внешнего вмешательства в дела страны. Эта модель продолжала действовать в 2015 г., что делает достижение Целей устойчивого развития (ЦУР) особенно сложным вызовом для афганского правительства и народа, а также для оказывающего помощь международного сообщества. Многие члены афганского Правительства национального единства (ПНЕ) связывали свои надежды с продолжением деятельности Четырехсторонней координационной группы стран (ЧКГ), включающих Афганистан, Китай, США и Пакистан – мирного процесса, который неофициально начался в 2015 г. Участие в этом процессе «Талибана», поддерживаемого Пакистаном, и результат этого участия может, видимо, или поддержать, или разрушить ПНЕ. Соответственно он мог бы воздействовать на политическую стабильность в Афганистане в краткосрочном или среднесрочном плане и таким образом повлиять на его траекторию развития. В этом разделе исследуются вызовы для текущего развития Афганистана, основные приоритеты, установленные ПНЕ Афганистана, и состояние безопасности человека в стране.

Положение дел в Афганистане

Исследование вызовов развития требует краткого исследования общего положения дел в Афганистане. Нестабильность в Афганистане часто была результатом внешнего вмешательства и регионального соперничества, а также частично следствием отсутствия у государства выхода к морю и его значительной этнической обособленности от соседей. С момента образования современного Афганистана он был объектом внутренних и внешних конфликтов, результатом чего было почти постоянное отсутствие безопасности для афганского народа. Это также внесло вклад в создание фрагмен-

[1] World Bank, ‘World Bank Data: GDP per capita’, [n.d.]; UNDP, *Human Development Report*, 2015: Statistical Annex [n.d.].

тарного общества, в котором менталитет выживания во многом превалирует над национальными интересами.

Усилия по обеспечению развития, явившиеся результатом возглавляемого США вмешательства в 2001 г., по сути, начались практически с развала в стране и столкнулись с социально-политической неоднородностью, жестко конфликтующими геостратегическими повестками внутри региона и слабыми региональными экономическими связями. Со времени вмешательства международному сообществу пришлось работать в афганских условиях, отличавшихся такими характеристиками, как традиционные понятия о субрегиональном управлении, высокая роль этнических и племенных родственных связей и глубоко укорененная и сложная система религиозных верований, которые переплетаются с местными обычаями, а также ограниченная роль женщин. Эти понятия в значительной степени преобладают в сельских районах страны, где проживает 75% населения[2].

Однако не только афганцам не удалось использовать эти «золотые возможности прогресса» в виде доступа к денежной, технической и военной поддержке международного сообщества. Международное сообщество сделало много просчетов в процессе государственного строительства и развития – отчасти в результате непонимания афганских особенностей, а отчасти в результате недооценки «двойных стандартов» целого ряда действующих внерегиональных акторов при продвижении стабильности и прогресса в Афганистане[3]. Поэтому Афганистан остается нестабильным и опасным местом.

Широкомасштабный конфликт продолжал влиять в 2015 г. на жизни, по крайней мере, 6,3 млн афганцев. На сентябрь 2015 г. насчитывалось 197 000 внутренне перемещенных лиц – на 64% больше, чем в 2014 г., – ряд из которых были переселены внутри страны, но многие уехали за рубеж[4]. Несмотря на ряд неудач в области обеспечения безопасности и продолжающийся экономический застой, в Афганистане в 2015 г. произошел ряд предварительно оцениваемых как положительные событий, которые могут привести к отходу от прошлого: *(a)* еще одна попытка начать строительство газопровода Туркменистан – Афганистан – Пакистан – Индия (ТАПИ); *(b)* вступление Афганистана во Всемирную торговую организацию (ВТО) – соответствующий документ, как ожидается, будет ратифицирован афганским парламентом в середине 2016 г.; и *(c)* расширение информационной работы и диалога между Правительством национального единства (ПНЕ) и внерегиональными акторами по поводу общих угроз безопасности и поддержки возглавляемого Афганистаном «мирного процесса», направленного на сохранение единства Афганистана, его суверенитета и территориальной целостности[5].

---

[2] World Bank, ‘World Bank Data: rural population’ [n.d.].

[3] Del Castillo, G., *Guilty Party: The International Community in Afghanistan*, (Xlibris: Bloomington, IN, 2014).

[4] Humanitarian Response, *Humanitarian Needs Overview: Afghanistan, 2016* (UNOCHA: Afghanistan, Nov. 2015).

[5] Согласно совместному заявлению ЧКГ. См.: ‘Four-nation meeting calls for immediate talks between Afghan govt, Taliban’, *Xinhua*, 12 Jan. 2016.

Приоритеты ПНЕ в области развития

Хотя международное сообщество смогло создать афганские институты управления почти с нуля, дефицит в человеческом капитале и повсеместное клептократическое мышление на всех уровнях центрального, регионального и местного управления подорвали развитие страны[6]. В 2015 г. список целей развития Афганистана оставался широким и по многим вопросам, зафиксированным в этом списке, перспективы на успех и стабильность являются взаимосвязанными. Напрашивается вопрос, что является приоритетным? Ясно, что структурой, которая должна быть основополагающим организационным блоком, гарантом законодательной системы, монополистом законного использования силы и главной силой, определяющей внешнюю политику, является ПНЕ, возглавляемое президентом Ашрафом Гани и главой исполнительной власти Абдуллой Абдуллой. В 2015 г. управление со стороны ПНЕ и государственное строительство не всегда осуществлялись бесперебойно. Сплоченность ПНЕ и преданность идее восстановления страны в 2016 г. и в дальнейшем должны быть решающими факторами стабильности страны, ее развития и безопасности человека.

Международная гуманитарная поддержка не может устранить коренные причины отсутствия безопасности человека в Афганистане: природа гуманитарной поддержки заключается в том, чтобы облегчить симптомы, а не ликвидировать коренные причины. Прямая финансовая помощь афганскому правительству была и остается низкой. Это главным образом является результатом прежней запятнанной репутации администрации бывшего президента Карзая, но также следствием неспособности ПНЕ привести в порядок свои дела. Хотя имеется мало сомнений по поводу искренности руководства ПНЕ и его ориентированности на реформы, значительное большинство чиновников в правительственном аппарате продолжает действовать на основе клептократической (коррупционной) модели. ПНЕ, следовательно, ограничено в своей способности осуществлять развитие и решать гуманитарные проблемы[7].

С сентября 2014 года ПНЕ сосредоточилось на трех элементах с различной степенью успеха. Во-первых, оно работало над повышением «человеческого капитала» в правительственном аппарате, назначая официальных лиц на высокие посты в большей степени на основе заслуг, чтобы улучшить процесс административного управления и побороть разгул коррупции. Во-вторых, оно попыталось улучшить ситуацию в области безопасности путем улучшения обмена разведывательной информацией и координации, перейдя в наступление в отношениях с мятежниками, а также инициируя

---

[6] В 2015 году Афганистан вновь занял почти самую нижнюю строчку (166 из 168 стран) рейтинга Transparency International «Оценка национальных интеграционных систем». Transparency International, *National Integrity System Assessment: Afghanistan 2015*; см. также: Asia Foundation, *Afghanistan in 2015: A Survey of the Afghan People*, 2015, в котором 89,9% опрошенного населения заявили, что коррупция является повседневной реальностью жизни в 2015 г., что стало самым высоким процентом с 2004 г. Показатель восприятия коррупции неуклонно возрастал с 2013 г.

[7] Chayes, S., *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security* (W. W. Norton & Co.: New York, 2015).

мирный процесс в надежде ограничить вооруженный конфликт с «Талибаном». В-третьих, оно стремится повысить доходы правительства, главным образом путем использования потенциала региональной энергетики, торговли и транспорта.

Совершенствование правительственного аппарата

Улучшение качества человеческого капитала в правительственном аппарате оказалось трудной задачей по двум причинам. Во-первых, группа спонсоров и политических воротил, которые поддержали Ашрафа Гани и особенно Абдуллу Абдуллу, рассчитывали на получение высших правительственных постов в обмен на свою поддержку. Но соглашение о разделе власти между Гани и Абдуллой заставило их делиться назначениями на эти посты. Во-вторых, в афганском контексте политической культуры назначение этнических и племенных покровителей превалирует над назначениями по заслугам. Оба эти фактора задержали формирование кабинета, который все еще не был создан к концу 2015 г., несмотря на обязательства ПНЕ сделать это в течение 45 дней после инаугурации. По крайней мере ситуация, когда обычно «ожидаемым фигурам» – министрам из администрации Карзая – разрешали переходить из одного министерства в другое, в значительной степени была ликвидирована. На ряд постов были предложены и назначены некоторые более молодые и более обещающие чиновники, но на провинциальном уровне управления большинство постов пока остались не заняты.

Пытаясь постепенного трансформировать афганское «государство-рантье», каким оно было в годы правления Карзая, и это был не первый пример в новейшей политической истории Афганистана – президент Гани занял жесткую позицию против коррупции. Однако на практике были приняты только ограниченные меры, включая увольнение нескольких некомпетентных чиновников с их ключевых постов, некоторое сокращение расходов и увеличение прозрачности, а также надзор над рядом процессов в сфере закупок. Четкой антикоррупционной стратегии не было разработано, и ПНЕ будет необходимо делать гораздо больше, чтобы повышать производительность, добиваться лояльности и наказывать за коррупционную практику. Парламент, в частности, считается очагом коррупции в Афганистане[8]. Таким образом, даже в случае успешных мирных переговоров различие политических интересов, коррупция и неэффективность будут оставаться главными препятствиями устойчивого развития в стране.

Безопасность и мирные переговоры

Конфликт в Афганистане представляет собой комплексное столкновение интересов и идеологий, которых придерживаются афганское правительство, поддерживаемое международным сообществом, различные негосударственные вооруженные группировки, такие как «Талибан» и его филиал –

[8] Kolenda, C.D., ‘Dismantling the world’s top kleptocracy is a key challenge for Afghanistan’, *Foreign Policy*, 20 Oct. 2014.

группировка Хаккани, новая группировка «Исламское государство Хорасан» (ИГ-Х) и другие организованные и часто экстремистские группировки[9]. Конфликт между правительством Афганистана и «Талибаном» превратился в игру с нулевой суммой, которая не позволяет ни одной из сторон одержать победу. Эта ситуация, если все оставить так, как есть, будет продолжаться в течение многих последующих лет. И хотя «Талибан» не имеет возможностей свергнуть правительство или повторить успех 1990-х годов, он отнимает у правительства много сил и средств и является тормозом социально-экономического прогресса.

Безопасность государства и безопасность человека взаимосвязаны. Правительство, которое активно преследует цели устойчивого социально-экономического развития и работает над увеличением транспарентности и эффективности правительственного аппарата, скорее всего, получит сильную поддержку и в свою очередь может требовать налоги, которые можно инвестировать в общественное благо. Президент Гани не терял времени и предпринимал попытки перестроить страну и поддержать политическую стабильность. Он посетил Китай, Пакистан, Саудовскую Аравию и ОАЭ вскоре после своей инаугурации, пытаясь тем самым заручиться поддержкой мирному процессу, и предпринял ряд смелых шагов, чтобы нормализовать исторически сложившуюся напряженность в отношениях с Пакистаном, которая лишь обострилась при президенте Карзае.

Тем не менее столкновения между правительством и «Талибаном» в 2015 г. усилились. «Талибан» добился значительных успехов в 2014–2015 гг.: почти половина районов страны была оценена ООН как регионы, находящиеся в «высокой степени риска» или «экстремальной степени риска» в октябре 2015 г., и были местами конфликтов с 2001 г.[10]. Выйдя за пределы своего традиционного оплота на юге страны, «Талибан» в настоящее время вновь расширил свое влияние практически на всех направлениях от Кабула.

Атаки усилились, и несколько сотен боевиков «Талибана» в сентябре 2015 г. на 15 дней смогли захватить город Кундуз на севере страны, пятый по величине город страны[11]. Это показало, что военные действия приблизились к центрам сосредоточения населения, что представляет собой серьезный психологический удар для ПНЕ. Впервые со времени международного вмешательства в 2001 г. «Талибан» смог захватить большой город. Это также показало, что «Талибан» оказался сильнее на севере, нежели чем предполагалось ранее. Захват Кундуза показал необходимость того, чтобы международные вооруженные силы оставались в Афганистане, обеспечивая тактическую и воздушную поддержку. Наступление также раскрыло истинные намерения «Талибана»: вместо установления порядка и жизни на осно-

---

[9] ИГ-Х является филиалом военизированной группировки ИГ, активно действующей в Афганистане и Пакистане. ИГ-Х заявило о своем образовании в январе 2015 г., провозгласив намерение расширить Исламский халифат путем создания «провинции Хорасан» (исторический регион, включающий части современного Афганистана и Пакистана). Об ИГ также см. разд. II гл. 2 настоящего издания.

[10] Nordland, R. and Goldstein, J., ‘Afghan Taliban’s reach is widest since 2001, UN says’, *New York Times*, 11 Oct. 2015.

[11] ‘Poor leadership blamed for Kunduz fall: report’, Al Jazeera, 21 Nov. 2015.

ве шариата, как он провозглашает, жители Кундуза стали жертвами насилия, пыток, убийств, изнасилований и высылки в те несколько дней, в течение которых «Талибан» контролировал город[12].

Первый раунд официальных мирных переговоров, которым предшествовал неофициальный обмен мнениями между афганским правительством и представителями «Талибана» в Китае, Норвегии и Катаре, состоялся в начале июля 2015 г. в городе Мерри возле Исламабада[13]. На нем присутствовали представители как афганского правительства, так и «Талибана». Второй раунд переговоров зашел в тупик, когда было объявлено, что духовный лидер «Талибана» мулла Мохаммед Омар умер (хотя это событие состоялось два года назад). С тех пор считается, что «Талибан» теперь возглавляет являвшийся правой рукой муллы Омара Мохаммед Мансур, хотя имеются значительные сомнения по поводу степени контроля, которым он обладает внутри организации[14]. Представляется, что происходит серьезная фракционная борьба внутри «Талибана», и не все фракции поддерживают муллу Мансура или его очевидную открытость по отношению к мирным переговорам[15]. Ряд недовольных членов считаются приверженцами ИГ-Х, которое укрепляется в восточной провинции Нангархар. В настоящее время неясно, будут ли и если будут, то какие фракции «Талибана» могут присутствовать на предстоящих мирных переговорах.

Имели место продолжение насилия и рост озабоченностей по поводу увеличивающейся небезопасности в регионе, что привело к образованию ЧКГ. Мирный процесс предусматривает три главных компонента: подготовительный этап переговоров, прямые мирные переговоры и их реализацию. ПНЕ надеется на быстрый процесс, однако на данной стадии трудно дать какую-либо оценку.

Улучшение экономики

Сомнения по поводу эффективности и устойчивости ПНЕ и результата мирного процесса, также как и разочарование в темпах экономических реформ создало в 2015 г. мрачный деловой климат в стране. Вывод значительного количества международных вооруженных сил и снижение масштабов дипломатического и международного участия в области развития нанесло удар по экономике. Экономический рост в стране в 2015 г., который предсказывался на уровне 1.9%, является недостаточным для поддержания текущих уровней доходов в условиях, когда прирост населения составляет 2.7%[16]. Около полумиллиона новых участников каждый год приходят на рынок труда[17].

---

[12] Amnesty International, ‘Afghanistan: harrowing accounts emerge of the Taliban’s reign of error of Kunduz’, 1 Oct. 2015.

[13] 'The one-eyed man who was king', *The Economist’*, 1 Aug. 2015.

[14] Miller, M. E., ‘The new Taliban leader whose shadow hangs over Afghan peace talks’, *Washington Post*, 10 Jan. 2016.

[15] Miller (сноска 14).

[16] Ghiasy, R., Zhou, J. and Hallgren, H., *Afghanistan’s Private Sector: Status and Ways Forward* (SIPRI and International Council of Swedish Industry: Stockholm, Oct. 2015), p. 27.

[17] Afghan Central Statistics Office, National Risk and Vulnerability Survey, 2011–12 (CSO: Kabul, 2014).

Безработица приводит к эрозии легитимности ПНЕ, ситуация обострилась и вследствие плохой репутации экономических реформ, особенно в частном секторе. Действительно, рейтинг Всемирного банка «Легкость ведения бизнеса» (“Ease of Doing Business”) ставила экономику Афганистана в 2015 г. на 175-е место из 189 экономик мира[18]. Доступ к экономическим ресурсам остается крайне неровным, и достижение в рамках цели ЦУР 1 («обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы к 2030 г.») потребует огромных усилий[19].

ПНЕ будет необходимо обратиться к слабому частному сектору параллельно с осуществлением мирного процесса – класть все яйца в одну корзину мирного процесса может оказаться рискованным делом, если это не обеспечит желаемого результата[20]. Однако ПНЕ на сегодняшний день концентрирует усилия на подключении к большим региональным проектам и проектам трубопроводов, таких как ТАПИ, т. е. на повышении роли более широкого региона в строительстве стабильного Афганистана и получения правительством более высоких доходов. Будет ли такая стратегия работать – покажет время.

Ситуация в области безопасности человека

Безопасность и небезопасность человека имеют относительную коннотацию: в целом отсутствие безопасности в Афганистане проявляется в террористических атаках, организованной преступности, домашнем насилии и хронической безработице. Общим делом всего афганского народа независимо от контекста является внутреннее желание безопасности и предсказуемости, но при этом 8.1 млн человек нуждаются в активной гуманитарной помощи[21].

Социальное разделение и нищета оказывают все более сложное воздействие с 2001 г. Постоянное отсутствие безопасности, экстремизм и нищета высветили социальную, этническую, политическую уязвимость и сломанные сети безопасности, и механизмы воспроизводства. Распространены и дискриминация по гендерному признаку и насилие, являющиеся как двумя прямыми средствами, так и косвенными результатами конфликта. Отсутствие безопасности человека также является прямым следствием затяжного конфликта и частично было обусловлено использованием самодельных взрывных устройств (СВУ), осуществлением атак террористов-смертников, целенаправленных и незаконных убийств и сексуального насилия. Остается много проблем, связанных с безопасностью человека в широком смысле: свобода от страха, свобода от нужды и свобода жить достойно[22]. 25 сентября

---

[18] World Bank, Ease of Doing Business in Afghanistan, 2015–16 [n.d.].

[19] См. дискуссию о ЦУР в разделе I этой главы.

[20] Ghiasy, Zhou and Hallgren (сноска 16).

[21] Humanitarian Response (сноска 4).

[22] Mack, A., ‘A Signifier of Shared Values’, Security Dialogue, vol. 35, no. 3 (Sep. 2004); United Nations, General Assembly, 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 24 Oct. 2005.

2015 г. на сессии Генеральной Ассамблеи ООН Абдулла Абдулла верно указал, что первостепенная задача Афганистана заключается в том, чтобы работать над тем, что осталось от ЦРТ, и вместе с тем он заявил, что у ПНЕ есть сильная политическая решимость попытаться достичь реализации ЦУР к 2030 г.[23] Однако согласно выводам, сделанным в разделе I, Афганистан входит в особый список государств, где нестабильность, чрезвычайные ситуации и насилие совпадают, и он должен дальше стремиться к установлению мира и реализации повестки ЦУР.

Далее в этом разделе более детально рассматривается положение в области безопасности человека, основанное на семи ключевых компонентах: экономическая безопасность, продовольственная безопасность, охрана здоровья, безопасность окружающей среды, личная безопасность, безопасность сообщества и политическая безопасность[24].

Экономическая безопасность

Экономическая безопасность требует гарантированного минимального дохода – обычно от продуктивной и прибыльной работы или в крайнем случае от организаций социальной поддержки с централизованным финансированием. Ничего из этого не является реальностью в Афганистане[25]. На фоне затяжного конфликта афганская экономика испытывала систематический крах, делавший Афганистан одной из беднейших стран, несмотря на то, что со стороны США на эту страну было потрачено больше денег, чем было предусмотрено после Второй мировой войны для всей Европы по плану Маршалла[26]. Отсутствие экономической безопасности остается широко распространенным в Афганистане, а возможность создания в стране молодых экономических институтов остается ограниченной[27]. Согласно оценкам 80–90% всей экономической деятельности все еще остается неофициальной[28]. Крупные (и часто искусственно завышенные) международные контракты за период 2002–2014 гг. в значительной степени истекли, и безработица приняла угрожающие размеры. Только одна треть населения трудоспособного возраста считалась экономически активной в 2015 г. в соответствии с опросами, проведенными Центральным статистическим управлением Афганистана[29].

---

[23] Afghan Government, Office of the Chief Executive, Transcript of His Excellency Dr Abdullah Abdullah, Statement at the United Nations General Assembly, 28 Sep. 2015.

[24] Как определено Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН-UNDP), *Human Development Report* (Oxford University Press: New York, 1994).

[25] UNDP (сноска 24), p. 25.

[26] 103.4 млрд долл. для получателей по плану Маршалла в течение четырех лет против 104 млрд долл. в Афганистане с конца 2001 г. до середины июля 2014 г. (цифры в реальном долларовом выражении и с поправкой на инфляцию), Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), *Quarterly Report to the United States Congress*. (SIGAR: Arlington, VA, 30 Jiuly 2014), p. 5.

[27] SIGAR (сноска 26).

[28] Ghiasy, Zhou and Hallgren (сноска 16).

[29] Afghan Government, *Kabul Province: Socio-demographic and economic Survey Highlights* (Afghan Central Statistics Office (CSO): Kabul, 2015), p. 6.

Около 36% населения находится за чертой бедности[30]. Защита инвестиций и трудовое право практически не соблюдаются, и таким образом сохраняется модель зависимости от ближайших членов семьи, связанная с нуждами выживания. Значительное количество рабочей силы, около 60% в городах и почти 70% в сельской местности в Афганистане заняты в аграрном секторе – причем многие работают в рамках семейных хозяйств и имеют доходы на уровне прожиточного минимума[31]. При отсутствии передовых технических инструментов многие из хозяйств остаются зависимыми от погодных условий, и их деятельность становится все менее продуктивной[32]. ПНЕ будет вынуждено прибегать к оригинальным и смелым мерам в области экономики, чтобы улучшить экономическую безопасность и работать по искоренению крайней нищеты, как это определено ЦУР, в последующие 15 лет.

Продовольственная безопасность

Со времени вмешательства международного сообщества в 2001 г. поток афганцев, возвращающихся главным образом из Ирана и Пакистана, и быстрый рост населения привели к отсутствию продовольственной безопасности во многих районах страны. Около одной четверти афганцев, или 7.3 млн человек, в настоящее время испытывают умеренный недостаток продовольствия (потребляя меньше 2100 килокалорий в день), и эти проблемы являются особенно острыми среди сельского и кочевого населения[33]. На пике межсезонья, когда практически уже не остается продуктов (предыдущего урожая), 1.5 млн афганцев, или около 5.9% населения, сталкиваются с острой нехваткой продовольствия[34]. Один миллион детей и одна из 10 беременных или кормящих женщин недоедали[35]. Таким образом, реализация ЦУР 2 «ликвидировать голод, обеспечить продовольственную безопасность, улучшить питание и содействовать устойчивому развитию сельского хозяйства» будет оставаться очень острой потребностью в Афганистане.

При отсутствии достаточного количества произведенных внутри страны продуктов для снабжения рынков, удовлетворение потребностей реализуется в основном через импорт посевного фонда, преимущественно из Китая, Ирана, Казахстана и Пакистана или по каналам международной гуманитарной помощи. Импорт продовольствия осуществляется в первую очередь объемами, необходимыми для распределения его в городах. Реформа в сельскохозяйственном секторе началась медленными темпами, а многие программы международной помощи были нескоординированными, недальновидными или слишком разрозненными, чтобы оказать наглядное ус-

[30] Afghan Government, *National Risk and Vulnerability Survey,* 2011–12 (Afghan CSO: Kabul, 2014).

[31] См.: Afghan Ministry of Economy, ‘Afghanistan’s job challenge’ [n.d.].

[32] Afghan National Environmental Protection Agency, ‘Afghan initial national communication to the United Nations Framework Convention on climate Change’, 2012.

[33] United Nations, Food and Agriculture Organization (FAO), ‘Seasonal food insecurity on the rise in Afghanistan’, 10 Sep. 2015.

[34] FAO (сноска 33).

[35] Humanitarian Response (сноска 4).

тойчивое воздействие на ситуацию. Были осуществлены слишком малые инвестиции в хранение, создание теплиц и оборудование для переработки урожая, которые должны внести серьезный вклад во внутреннее обеспечение продовольственной безопасности страны[36]. Кроме того, для наиболее уязвимых слоев населения производство для рынка гораздо менее привлекательно, поскольку оно не способно гарантировать элементарные средства к существованию для себя[37].

Здравоохранение

Целью охраны здоровья является гарантия минимальной защиты от болезней и обеспечение здорового образа жизни. Ситуация в области здравоохранения в Афганистане наихудшая в мире; Афганистан - одна из двух стран мира (другая страна – Пакистан), где сохраняется эндемия полиомиелита[38]. Население страны часто болеет рядом других заболеваний, требующих вакцин, такими как туберкулез[39]. В соответствии с данными Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), 55% афганских детей до пяти лет не могут развивать свой физический и умственный потенциал вследствие хронической нехватки питательных веществ[40]. Оценки 2013 г. показали, что около 1.3–1.6 млн человек незаконно употребляют наркотики, а 2.65% населения использует опиаты[41]. Одно из общенациональных опросов о токсикологии подтверждает, что эти цифры почти удвоились в 2015 г.[42]

Десятилетия конфликта, пренебрежение и недофинансирование серьезно повлияли на структуру здравоохранения страны. Несмотря на некоторый прогресс в области развития здравоохранения, предпринимаемые международным сообществом усилия были часто нескоординированы и иногда полностью оторваны от национальных институтов и политики[43]. Более 80% населения живет в неразвитых сельских районах Афганистана, и оказание медицинской помощи там остается ограниченным. Например, только 27% афганцев, проживающих в сельской местности, имеют доступ к чистой питьевой воде и еще меньше к безопасной санитарии[44]. Хотя статистические данные, как правило, могут сильно отличаться, учреждения здравоохранения неравно распределяются по стране. И приблизительно 40% населения

---

[36] Ghiasy, Zhou and Hallgren (сноска 16).

[37] Kantor, P. and Pain, A., ‘Rethinking poverty reduction in Afghanistan’, *Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU)*, Policy Note Series (Oct. 2011).

[38] World Health Organization (WHO), Poliomyelitis, Fact sheet no. 114 (Oct. 2015).

[39] WHO, Afghanistan [n.d.] <http://www.who.int/countries/afg/en/>.

[40] UNICEF, Afghanistan: Health and nutrition [n.d.] <http://www.unicef.org/afghanistan/health_nutrition.html>.

[41] Afghan Ministry of Counter Narcotics, Afghanistan Drug Report 2013.

[42] Rasmussen, S.E., ‘Cold turkey and shackles: How Afghan “clinic” helps drug addicts’, *The Guardian*, 1 June 2015.

[43] Ghiasy, Zhou and Hallgren (сноска 16).

[44] United States Agency for International Development (USAID), ‘Afghanistan: rural water, sanitation and hygiene’, Fact sheet, Mar. 2016.

проживают в районах, которые не охвачены здравоохранением[45]. Согласно данным Агентства США по международному развитию (USAID), около 57% населения живет в часе ходьбы от медицинского учреждения. Но качество этих учреждений и доступность медицинского персонала и медицинских услуг значительно различается[46]. Кроме того, отсутствие инфраструктуры, плохие системы информации, опасность организованной преступности и деятельность повстанцев делают путешествие к медицинским учреждениям трудным, а хроническая недостаточность квалифицированных медицинских работников, особенно акушерок и женских медсестер, создает большие проблемы[47].

Безопасность окружающей среды

Афганистан подвержен землетрясениям, наводнениям, засухам, оползням и лавинам. Затяжной конфликт в Афганистане и плохое управление естественными ресурсами в значительной степени привели к деградации базы ресурсов окружающей среды в стране. Бесконтрольный выпас скота и незаконные лесозаготовки создали условия для засухи и снижения продуктивности сельского хозяйства. Уязвимость в отношении естественных катастроф, особенно длительных засух, также ограничили доступ к воде и орошению. Это привело к большим потерям в экономике и развитии в Афганистане, учитывая его главным образом сельское население и добывание средств к существованию путем земледелия и скотоводства. Произошедшее 26 октября 2015 г. землетрясение привело к тому, что для 127000 человек понадобились те или иные формы гуманитарной помощи, плюс к 200000 человек, которые страдают от естественных катастроф ежегодно[48]. Учитывая текущие возможности в сфере государственного управления и задаваемые приоритеты в других, более насущных областях, представляется крайне маловероятным, что задачи, намеченные в ЦУР 15 (устойчивое управление лесами, борьба с опустыниванием, остановка и обращение вспять деградации земель, прекращение потерь в области биоразнообразия), будут выполнены к 2030 г.

Личная безопасность

Отсутствие личной безопасности в Афганистане происходит из-за организованной преступности и местных внутригрупповых конфликтов среди боевиков (ополченцев), а также из-за антиправительственного повстанческого движения, возглавляемого «Талибаном» и сравнительно новой организацией ИГ-Х. Миссия ООН по оказанию помощи Афганистану (МООНСА) зафиксировала в 2015 г. 11 002 жертвы среди мирного населе-

[45] Humanitarian Response (сноска 4).
[46] USAID, ‘Afghanistan: health’, 28 Mar. 2016 <https://www.usaid.gov/afghanistan/health>.
[47] FAO (сноска 33).
[48] Humanitarian Response (сноска 4).

ния (3545 убитых и 7457 раненых). Это число на 4% превосходило предыдущий рекордный уровень жертв гражданского населения в 2014 г.[49]

Насилие усугубляется широким распространением оружия внутри страны, притом что приблизительно 2 млн ед. оружия находится в обращении[50]. Неорганизованная преступность, включая, например, споры по поводу земли или делового партнерства, также распространены, как и повсеместное домашнее насилие. Количество смертей среди гражданского населения со времени вмешательства в 2001 г., являвшиеся следствием конфликта, оценивается в 26 000 человек, что подтверждает оценку страны как опасного места[51]. В 2013–2014 гг. около четверти населения подвергалось насилию или имело членов семьи или друзей, подвергшихся насилию, во многих случаях оно заканчивалось гибелью людей[52]. ПНЕ борется за то, чтобы уменьшить насилие, исходящее от терроризма и организованной преступности, но какие перспективы имеются для обеспечения безопасности и экономического роста, остается неясным. Афганцы продолжают стремиться покинуть страну. Около 10% афганского населения – 2.59 млн человек – стали беженцами к концу 2014 г.[53] Более того, главным образом в результате конфликта и естественных катастроф к июлю 2015 г. в Афганистане появилось по меньшей мере 847 872 внутренне перемещенных лиц[54].

Безопасность сообществ

Афганское нацменьшинство хазарейцы-шииты долгое время подвергалось жестокому обращению и преследованиям. Целый ряд похищений детей, убийства хазарейцев в 2015 г. породили опасения, что данное меньшинство подвергается умышленному преследованию. Имеются свидетельства, что ИГ-Х стоит за серией этих нападений, что очень вероятно, учитывая его послужной список аналогичных действий против хазарейцев-шиитов на других территориях[55]. Предполагается также, что региональные и внерегиональные державы, особенно Иран, Пакистан и Саудовская Аравия, связаны с провоцированием общественных волнений в стране[56]. Афганистан являет-

---

[49] UNAMA and United Nations High Commission for Human Rights (UNHCHR), Afghanistan Annual Report 2015: Protection of Civilians in Armed Conflict, Feb. 2016.

[50] United Nations, Security Council, ‘First report of the Analytical Support and Sanctions Implementation Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1988 (2011) concerning the Taliban and associated individuals and entities’, S/2012/683, 30 May 2012, para. 19.

[51] Watson Institute for International and Public Affairs of Brown University, ‘Costs of war: Afghan civilians’ <http://watson.brown.edu/costsofwar/costs/human/civilians/afghan>, accessed 28 Aug. 2015.

[52] Médecins Sans Frontières (MSF), *Between rhetoric and reality: The ongoing struggle to access healthcare in Afghanistan* (MSF: Brussels, Feb. 2014).

[53] United Nations High Commissioner. 'Worldwide displacement hits all-time high as was and persecution increase’, 18 June 2015.

[54] Internal Displacement Monitoring Centre, Afghanistan Data Site [n.d.].

[55] Jahito, L. ‘Has the Caliphate Comes to Kabul?’, *Foreign Policy*, 23 Mar. 2015.

[56] См., например: Steinberg, G. and Woermer, N. *Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan: A Regional Perspective Exploring Iran and Saudi Arabia’s Interests in Afghanistan and*

ся ареной постоянного жесткого соперничества между Индией и Пакистаном, и последний также обеспечивает убежище для «Талибана». Хотя эти свидетельства не точны, считается, что Иран и Саудовская Аравия продолжают вмешательство в дела Афганистана через полуправительственные организации и другие структуры[57]. Еще предстоит выяснить, как мирный процесс и ослабление экономических санкций, наложенных на Иран, могут повлиять на эту динамику.

Политическая безопасность

Хотя права человека были включены в проект Конституции Афганистана, даже основные права человека все еще не гарантированы. Неопределенность, связанная с политическим, военным и экономическим транзитом в стране в 2014 г. вместе с растущим давлением боевиков «Талибана» и возникшего ИГ-Х, способствовали дальнейшему упадку в целом уважения к правам человека во всей стране. Это проявлялось в неизбирательных нападениях, приводящих к гибели гражданского населения, безнаказанности за злоупотребления в отношении государственных лиц, включая журналистов, со стороны афганских сил безопасности и систематических угрозах правам женщин, что входит в прямое противоречие с целями, провозглашенными в ЦУР 5 «обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек». Хотя ПНЕ подтвердило свою приверженность правам человека, оно не смогло защитить ни одно из этих двух базовых прав. Ситуация является особенно угрожающей для женщин, поскольку коррупция, безнаказанность и слабая правоохранительная деятельность продолжают нарушать их права. В 2015 г. не прекращались похищения, пытки и внесудебные казни со стороны афганских военных и полицейских сил[58].

Выводы

Несмотря на ряд неудачных действий в области обеспечения безопасности и экономический застой, в 2015 г. в связи с усилиями ПНЕ произошел некоторый прогресс в области безопасности и регионального экономического взаимодействия, что потенциально может стать конструктивным драйвером для изменений. Но Афганистану предстоит пройти долгий путь, чтобы перейти к обеспечению безопасности в любой из семи сфер безопасности человека или ближе подойти к обеспечению многих из целей ЦУР к 2030 г. Безопасность человека в Афганистане связана не только с вопросами прекращения войны и конфликтов, но и с облегчением возможностей для афганского населения на самом широком уровне повысить безопасность и предсказуемость. Это означает, что даже если идущий мирный процесс при-

---

Pakistan, Stakeholders or Spoilers – A Zero Sum Game? Part I: Saudi Arabia. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Apr. 2013.

[57] Stiftung Wissenschaft und Politik (сноска 56).

[58] Human Rights Watch, World Report 2016 (Human Right Watch: New York, 2016).

ведет к окончанию конфликта с основным экстремистским негосударственным образованием «Талибан», нынешний правительственный аппарат должен будет все еще «очищаться», реорганизовываться и учитывать заслуги при назначениях на должности на всех уровнях. Более того, потребуется четкая стратегия для экономического роста с измеримыми целями. Правительственный аппарат будет вынужден увеличить свои обязательства, эффективность и двигаться в сторону более широкомасштабной повестки реформ, поскольку затяжное отсутствие безопасности, вероятно, может повлиять на политическую стабильность. Вкратце, ПНЕ должно продемонстрировать доказательства прогресса.

Чтобы помочь этому процессу, международная гуманитарная поддержка должна быть поддержана афганцами при условии, что это согласовано со всеми международными и национальными участниками. Необходимо уважать суверенитет Афганистана и не пренебрегать ПНЕ. Однако нужно помнить, что международная гуманитарная поддержка и развитие не могут разрешить и помочь значительно снизить фундаментальные угрозы государству и безопасности человека в Афганистане. Развитие в конечном счете осуществляется в самом государстве. Эффективное и все более «чистое» и всеохватывающее ПНЕ, работающее с национальными участниками и международными сторонниками, является ключом к национальному развитию и стабильности, включая попытки обратиться к повестке ЦУР.

10. ИНФОРМАЦИОННЫЕ И КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ, КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ И ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР

В настоящей главе рассматривается взаимосвязь между доступом к информационным и телекоммуникационным технологиям (ИКТ), кибербезопасностью и человеческим развитием.

Более десяти лет международные организации, в том числе Программа развития Организации Объединенных Наций, Всемирный банк и Всемирный экономический форум, неоднократно называли ИКТ ключевым инструментом человеческого развития. Предполагается, что ИКТ могут максимизировать социально-экономические выгоды посредством: (a) обеспечения беспрецедентной возможности наращивания человеческого потенциала (например, путем приобретения знаний и навыков); (b) расширения возможности использования этого потенциала как в личных интересах, так и на благо всего общества. На настоящий момент не существует широкомасштабных эмпирических исследований, которые бы систематически и всесторонне оценивали влияние доступа к ИКТ на развитие человека в развивающихся странах. Некоторые тематические исследования оспаривают дискурс международных организаций о позитивной преобразующей роли ИКТ, утверждая, что расширение доступа к последним не приводит автоматически к значительному улучшению жизни населения, а в определенных случаях имеет деструктивные последствия, поскольку закрепляет существующее превосходство одних категорий населения над другими и неравенство между ними, тем самым вызывая напряженность или конфликты. Крупномасштабные исследования, посвященные влиянию информационных и телекоммуникационных технологий на развитие, в первую очередь стремятся изучить взаимосвязь между доступом к ИКТ и экономическим ростом. Как правило, эти исследования обнаруживают положительную корреляцию между расширением доступа к ИКТ и экономическим развитием (раздел I).

Доступ к ИКТ может открыть новые перспективы и создать новые возможности для человеческого развития; в то же время он влечет за собой множество рисков, которые препятствуют реализации этих возможностей (раздел II). Киберпреступность в этом отношении имеет особое значение, так как она непосредственно ограничивает способность отдельных пользователей и организаций в полной мере использовать преимущества ИКТ и Интернета, в частности. Незащищенность, порождаемая киберпреступностью, в конечном итоге имеет ощутимые издержки для национальных экономик и экономического развития. Поэтому в среде экспертов по международному развитию растет понимание того, что для обеспечения эффективности и устойчивости инициатив по продвижению более широкого доступа к ИКТ в развивающихся странах, они должны учитывать соображения кибербезопасности. При этом усилия по повышению уровня кибербезопасности в развивающихся странах могут в свою очередь создать риски для человеческого развития, так

как цели государства в области безопасности не всегда совпадают с интересами и правами частных лиц. Например, меры по борьбе с киберпреступностью и совершенствованию кибербезопасности, такие как слежение с использованием кибертехнологий и фильтрация интернет-контента, могут иметь пагубные последствия для основных прав и безопасности человека в целом.

С учетом этого полезно концептуализировать кибербезопасность не только в качестве фактора национальной безопасности, но и в качестве важного элемента безопасности человека. Анализ кибербезопасности с точки зрения безопасности человека требует комплексного подхода: он должен не только охватывать риски, связанные с киберпреступностью, и сложные вызовы, угрожающие киберпространству, но также учитывать принципы верховенства закона и ответственного управления, что способствовало бы повышению доверия населения к ИКТ. Следует отметить, что процесс влияния государства на способность людей реализовывать создаваемый ИКТ потенциал и возможности на основе соображений национальной безопасности должен быть транспарентным, подотчетным и инклюзивным.

Развивающиеся страны обладают различными возможностями – в технической, политической и правовой сферах – по противостоянию рискам, которые возникают в области безопасности человека в связи с расширением доступа к ИКТ. Все чаще международные и национальные агентства по развитию указывают на необходимость сочетать инициативы, направленные на демократизацию доступа к ИКТ, с мерами по обеспечению кибербезопасности на национальном уровне, а также прав человека в цифровой сфере.

Инициативы в поддержку кибербезопасности обычно предусматривают политическую и правовую поддержку (разработка стратегии, процедур, руководящих принципов и законодательных актов), обучение и техническую помощь (создание специализированных ведомств и групп по реагированию на чрезвычайные ситуации в киберпространстве), а также сотрудничество. В настоящее время Международный союз электросвязи является основным действующим лицом в области наращивания потенциала. Как правило, права человека в цифровой сфере и свобода пользования Интернетом поддерживаются на политическом уровне напрямую (например, посредством разработки законодательства о конфиденциальности и защите данных, а также определения стандартов электронного слежения). Вместе с тем, несмотря на соответствующие усилия ряда организаций, таких как Европейский союз и Совет Европы, международных стандартов определения прав человека в цифровой сфере пока не существует. Определение стандартов электронного наблюдения также является неоднозначной темой, неразрывно связанной с вопросом регулирования Интернета. Как следствие, усилия последнего времени сосредоточены на прямом и косвенном ограничении распространения электронных средств наблюдения и цензуры в странах, которые могут их использовать для нарушения прав человека. Кроме того, были запущены или находятся в процессе запуска ряд инициатив, направленных на расширение прав и возможностей людей посредством образования и наращивания потенциала в области безопасности ИКТ (раздел III).

Венсан БУЛАНЕН

I. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ: ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Венсан БУЛАНЕН

Преимущества ИКТ для развития человеческого потенциала

Для международных организаций, работающих в сфере развития, расширение доступа к информационным и коммуникационным технологиям (ИКТ), – охватывающим компьютеры, мобильные телефоны, телекоммуникационные сети и услуги (включая Интернет и цифровые услуги, такие как банковское обслуживание, электронное обучение, онлайн-новости или социальные сети), – заключает в себе мощный потенциал человеческого развития [1]. Основная предпосылка состоит в том, что ИКТ открывают возможность для широких социально-экономических преобразований, которые улучшают различные аспекты жизни людей – от сокращения масштабов нищеты до укрепления демократических основ государства[2]. Предполагаемые преимущества доступа к ИКТ включают следующие сферы:

---

[1] «Человеческое развитие» определятся Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) как процесс расширения возможностей и повышения уровня благосостояния людей. Согласно ПРООН, целью развития является «не только увеличение доходов, но и максимальное расширение диапазона выбора путем укрепления прав и свобод человека, его потенциала и возможностей для долгой, здоровой и творческой жизни». ПРООН, *Доклад о человеческом развитии 2015: Труд во имя человеческого развития* (ПРООН: Нью-Йорк, 2015). С. 1. ПРООН описывает развитие человека как «расширение выбора с тем, чтобы люди могли вести жизнь, которую они ценят. Таким образом, развитие подразумевает гораздо больше, чем экономический рост, который есть лишь одно из средств – хотя и очень важное – расширения выбора людей. Ключевым фактором расширения этого выбора является наращивание человеческих возможностей, т. е. диапазона того, что люди могут делать или кем они могут быть в жизни». UNDP, *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development* (UNDP/Oxford University Press: New York, 2001), p. 9. См. также: UNDP, *Human Development Report 1990* (UNDP/Oxford University Press: New York, 1990), p. 1. Значение информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) для развития подчеркивалось на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО), которая прошла в два этапа: этап 1, Женева, 10–12 декабря 2003 г. и этап 2, Тунис, 16–18 ноября 2005 г. См. также: World Bank Group, *ICT for Greater Development Impact: World Bank Group Strategy for Information and Communication Technology 2012–2015* (World Bank Group: 15 June 2012); и Dutta, S., Geiger, T. and Lanvin, B. (eds), *The Global Information Technology Report 2015: ICTs for Inclusive Growth*, World Economic Forum Insight Report (World Economic Forum: Geneva, 2015).

[2] Расширение доступа к ИКТ было 8-й задачей восьмой Цели развития тысячелетия (Target 8F) Организации Объединенных Наций – «Формирование глобального партнерства в целях развития»: в сотрудничестве с частным сектором сделать доступными блага новых технологий, особенно информационных и коммуникационных.

1. *Знания и образование*. Доступ к ИКТ и Интернету, в частности, предоставляет беспрецедентные возможности для приобретения новых навыков и принятия решений на основе доступной информации.

2. *Увеличение производительности*. Доступ к ИКТ дает прирост производительности, который повышает эффективность работы предприятий и государственных организаций, а также оказания медицинских и образовательных услуг, и тем самым улучшает социально-экономическое положение и благосостояние населения.

3. *Занятость*. Доступ к ИКТ напрямую или опосредованно создает рабочие места, повышая спрос на связанные с ИКТ товары и услуги – от торговли аппаратным оборудованием, технической поддержки и обслуживания до различных видов онлайн-сервисов.

4. *Торговля*. Доступ к ИКТ, в частности, к цифровым услугам, таким как мобильное банковское обслуживание, открывает беспримерные возможности для ведения частного бизнеса, особенно в отдаленных сельских районах.

5. *Расширение прав и возможностей*. Доступ к ИКТ и, в частности, к социальным сетям дает возможность более активно участвовать в социальной и политической жизни общества. Сюда относится получение и верификация информации, а также мобилизация людей вокруг идей, ценностей и интересов. «Арабская весна» 2011 г. традиционно используется в качестве наглядного примера того, как ИКТ могут служить целям социальной инклюзивности и политического участия. По имеющимся данным, Интернет, мобильные телефоны и социальные сети стали важными инструментами мобилизации миллионов людей, выступивших в поддержку прав человека, социальной справедливости и демократических реформ на Ближнем Востоке[3].

Представляется, что в настоящее время не проводится крупномасштабных эмпирических исследований, систематически и всесторонне оценивающих влияние доступа к ИКТ на человеческое развитие в развивающихся странах. При этом дискурс международных организаций о позитивной преобразующей силе ИКТ подвергается сомнению рядом ученых, которые утверждают, что доступ к ИКТ не гарантирует социально-экономических успехов на местном уровне[4]. Эти ученые полагают, что вышеупомянутые преимущества доступа к ИКТ в значительной степени обусловлены контекстом конкретных ключевых когнитивных и социально-политических факторов. В некоторых случаях расширение доступа к ИКТ не привело к существенному улучшению условий жизни населения; в других странах оно имело дестабилизирующие последствия, укрепив существующие отношения господства-

---

[3] Некоторые исследователи оспаривают этот нарратив. Критический анализ роли ИКТ см. в: Eriksson, M. et al., *Social Media and ICT during the Arab Spring*, Swedish Defence Research Agency (FOI) Report, FOI-R–3702–SE (FOI: Stockholm, July 2013); Stepanova, E., ‘The role of information communication technologies in the “Arab Spring”’, *Ponar Eurasia Policy Memo*, no. 159 (May 2011); и Wilson, M. and Corey K. E., ‘The role of ICT in Arab Spring movements’, *Network and Communication Studies*, vol. 26, no. 3–4 (2012), pp. 343–356.

[4] Avgerou, C., ‘Discourses on ICT and development’, *Information Technologies & International Development*, vol. 6, no. 3 (Fall 2010), p. 7.

подчинения и неравенства между различными категориями населения и тем самым породив напряженность или конфликты[5].

Масштабные исследования влияния ИКТ на развитие в первую очередь стремятся проанализировать взаимосвязь между доступом к ИКТ и экономическим ростом[6]. Как правило, этим исследованиям удается установить корреляцию между расширением доступа к ИКТ и экономическим развитием. Так, исследование 13 крупных экономик, проведенное Глобальным институтом Маккинзи (McKinsey Global Institute), обнаружило, что в среднем на долю Интернета приходится 3.4% валового внутреннего продукта (ВВП) и 2.6 новых рабочих места взамен одного, потерянного в результате роста эффективности производства, связанного с внедрением новых технологий[7]. Исследование также продемонстрировало, что общий вклад Интернета в глобальный ВВП больше, чем национальный ВВП Канады или Испании, а глобальный рост интернет-экономики опережает темпы роста ВВП в Бразилии. Кроме того, доклад Всемирного банка показал, что в странах с низким и средним уровнем дохода расширение проникновения широкополосной связи на каждые 10% ускоряет национальный экономический рост на 1.38%[8].

Доступ к ИКТ: сохранение «цифрового разрыва»

По данным Международного союза электросвязи (МСЭ) – учреждения системы Организации Объединенных Наций, занимающегося вопросами информационных и коммуникационных технологий, – доступ к ИКТ демонстрирует быстрый прогресс на глобальном уровне при сохранении отставания развивающихся стран от развитых, вне зависимости от выбора показателя для измерения доступа к ИКТ и их использования[9]. Статистика МСЭ показывает, что число индивидуальных пользователей Интернета в 2015 г. составляло немногим более 35% от общей численности населения в развивающихся странах и немногим более 82% – в развитых странах (таблица 10.1). По оценкам МСЭ, в 2015 г. в развивающихся странах имели компьютер лишь чуть менее 33% домохозяйств, тогда как в развитых странах этот показатель достиг почти 81%. С точки зрения доступа к мобильным телефонам разница не столь велика. В 2015 г. почти 92% процента от общей

---

[5] Avgerou (сноска 4), p. 8.

[6] Avgerou, C., ‘The link between ICT and economic growth in the discourse of development’, eds M. Korpela, R. Montealegre and A. Poulymenakou, *Organizational Information Systems in the Context of Globalization* (Kluwer: Dordrecht, 2003), pp. 373–386.

[7] Pélissié du Rauses, M. et al., *Internet Matters: The Net’s Sweeping Impact on Growth, Jobs and Prosperity* (McKinsey Global Institute: May 2011).

[8] Kim, Y., Kelly, T. and Raja, S., *Building Broadband: Strategies and Policies for the Developing World* (World Bank: Washington, DC, 2010).

[9] Региональные определения приведены в соответствии с перечнем Статистического отдела ООН. Международный союз электросвязи (МСЭ), «Классификация стран» [без указания даты]. Для мониторинга доступа к ИКТ МСЭ отслеживает число абонентов стационарных телефонных линий и мобильных телефонов, а также число персональных компьютеров и пользователей Интернета. База статистических данных МСЭ доступна по адресу <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

численности населения в развивающихся странах были абонентами сетей мобильной связи; в развитых странах этот показатель составлял 1.2 на одного жителя. Мобильные телефоны являются основным интерфейсом доступа к Интернету в развивающихся странах, лишь немногим более 7% всего населения в развивающихся странах пользовались стационарной широкополосной связью (для сравнения: чуть более 39% были активными пользователями мобильной широкополосной связи)[10].

Таблица 10.1. Основные показатели (общий и уровень проникновения) доступа к ИКТ в развитых и развивающихся странах, согласно данным МСЭ

	миллионы		на 100 жителей (%)	
	2005	**2015**	**2005**	**2015**
Пользователи Интернета				
Развитые страны	616	1 035	50.9	82.2
Развивающиеся страны	408	2 139	7.8	35.3
Всего в мире	1 024	3 174	15.8	43.4
Домашние хозяйства, имеющие персональный компьютер				
Развитые страны	. .	. .	55.5	80.8
Развивающиеся страны	. .	. .	14.6	32.9
Всего в мире	. .	. .	26.2	45.4
Абоненты мобильной телефонной связи				
Развитые страны	992	1 517	82.1	120.6
Развивающиеся страны	1 213	5 568	22.9	91.8
Всего в мире	2 205	7 085	33.9	96.8
Абоненты широкополосной связи				
Развитые страны	148	365	12.3	29.0
Развивающиеся страны	71	429	1.3	7.1
Всего в мире	**220**	**794**	**3.4**	**10.8**

. . = данные отсутствуют или неприменимы.

Примечание: классификация развитых и развивающихся стран основана на стандартах M49 для региональных кодов Статистического отдела ООН <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/definitions/regions.aspx>.

Источник: Международный союз электросвязи (МСЭ), Статистическая база данных <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

Несмотря на то что цифровой разрыв между развитыми и развивающимися странами сохраняется, в последних доступ к ИКТ быстро расширяется. Доля лиц, пользующихся Интернетом, в общей численности населения развивающихся стран увеличилась с менее чем 8% в 2005 г. до более 35% в 2015 г., а показатель оснащенности домашних хозяйств компьютерами вы-

[10] МСЭ, База статистических данных (сноска 9).

рос за тот же период с чуть менее 15% до немногим более 33%. В 2015 г. 67% пользователей Интернета проживали в развивающихся странах[11].

Однако сокращение «цифрового разрыва» между регионами идет неравномерно. Независимо от того, какие показатели используются для сравнения, Африка отстает от других регионов в доступе к ИКТ. Также низкие показатели в этой сфере демонстрируют арабские государства и Азиатско-Тихоокеанский регион (таблица 10.2).

Таблица 10.2. Лица, пользующиеся Интернетом (пользователи Интернета), по регионам мира (общая численность и уровень распространения), согласно данным МСЭ

	миллионы		на 100 жителей (%)	
	2005	**2015**	**2005**	**2015**
Африка	17	193	2.4	20.7
Америка	316	651	35.9	66.0
Арабские государства	26	141	8.3	37.0
АТР	344	1506	9.4	36.9
СНГ	29	170	10.3	59.9
Европа	277	487	46.3	77.6

АТР = Азиатско-Тихоокеанский регион; СНГ = Содружество Независимых Государств.

Источник: Международный союз электросвязи (МСЭ), Статистическая база данных <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

Между развивающимися странами также существует «цифровой разрыв». Согласно данным Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), лица, имеющие доступ к ИКТ и Интернету, в частности, как правило, отвечают определенным критериям: это преимущественно молодые мужчины с высшим образованием и более высокими доходами, проживающие в городских районах[12]. В Пакистане, например, 80% населения не подключены к Интернету: в некоторых районах на западе страны соответствующий доступ отсутствует из-за недостаточного уровня развития или продолжающихся конфликтов[13]. В отдаленных районах доступ к Интернету, при его наличии, обычно осуществляется посредством не широкополосной связи, а модемного соединения (например, через обычные телефонные линии) или только появляющейся технологии мобильного Интернета, а большинство абонентов широкополосного Интернета проживают в городских

[11] МСЭ, База статистических данных (сноска 9).

[12] UNDP (2001) (сноска 1), p. 40; и ПРООН (2015) (сноска 1), с. 59.

[13] Freedom House, *Freedom on the Net 2015*, Country Report: Pakistan (Freedom House: Washington, DC, Oct. 2015), p. 626.

районах. Тематическое исследование «Фридом хаус» по Пакистану выявило, что доступ к ИКТ ограничен привилегированными классами общества и что большинство женщин по-прежнему не имеют возможности пользоваться Интернетом[14]. В соответствии с выводами исследования число девочек и женщин-пользователей Интернета постепенно растет, но более широкому его распространению препятствует практика домогательств в сетевой среде, направленная против женщин, особенно моложе 30 лет[15].

[14] Freedom House (сноска 13), p. 637. См. также: Khan, A., 'Gender dimensions of the information communication technologies for development', ed. J. S. Pettersson, *Defining the 'D' in ICT4D: Graduate Papers on Development, Globalisation, and ICT* (University of Karlstad Press: Karlstad, 2011), pp. 94–103.

[15] Freedom House (сноска 13), p. 637.

II. КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА БАЗЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Венсан БУЛАНЕН

Доступ к информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ) создает новые условия и возможности для развития человека; в то же время ИКТ представляют собой новый мощный инструмент реализации различных незаконных, антиобщественных и угрожающих видов деятельности, которые бросают вызов человеческому развитию[1]. Растет осознание того, что для обеспечения устойчивого и эффективного характера инициатив, направленных на расширение доступа к ИКТ в развивающемся мире (часто объединяемых термином «ИКТ для развития», ICT4D), они должны учитывать фактор кибербезопасности[2].

---

[1] В литературе по кибербезопасности риски, связанные с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), обычно классифицируют по двум категориям: риски для киберпространства и риски в киберпространстве. «Киберпространство» определяется как среда биоэлектроники, которая характеризуется связью и взаимозависимостью между ИКТ и соответствующей информацией. Риски для киберпространства носят технический характер. Они включают «атаки» на ИКТ, а также «отказы» системы вследствие эксплуатации уязвимостей и «аварий», которые могут подорвать доступность, конфиденциальность или целостность ИКТ и соответствующей информации. Риски в киберпространстве относятся к проблемам, возникающим в киберпространстве как новой среде, в которой осуществляются антиобщественные, незаконные или угрожающие виды деятельности – от притеснений, вандализма, мошенничества, организованной преступности, терроризма и шпионажа до войны. Deibert, R. J. and Rohozinski, R., ‘Risking security: policies and paradoxes of cyberspace security’, International Political Sociology, vol. 4, no. 1 (2010), pp. 15–32.

[2] В отличие от общепринятых определений кибербезопасности, которые основное внимание уделяют техническим аспектам – обеспечению доступности, конфиденциальности и целостности ИКТ и соответствующей информации – или непосредственной связи с национальной безопасностью (например, в качестве государственной или критической инфраструктуры), в настоящем разделе кибербезопасность рассматривается с точки зрения человеческой безопасности. Кибербезопасность заключается в предоставлении доступа к потенциалу и возможностям ИКТ и как следствие в обеспечении благосостояния человека в киберпространстве путем предотвращения и уменьшения рисков, связанных с доступом к ИКТ и их использованием. В соответствии с концепцией, предложенной Патриком Павлаком, настоящий анализ включает не только риски, которые несут государства и негосударственные субъекты для других государств и их граждан, но также риски, связанные с бездействием государственных органов или преднамеренными действиями, направленными против собственных граждан, например, бесконтрольной слежкой. Pawlak, P., ‘Introduction’, ed. P. Pawlak, *Riding the Digital Wave: The Impact of Cyber Capability Building on Human Development*, European Union Institute for Security Studies (EUISS) Report no. 21 (EUISS: Paris, Dec. 2014).

Новые риски для человеческого развития

Доступ к ИКТ порождает многочисленные риски, которые ставят под угрозу доверие людей к ИКТ и их безопасность в киберпространстве. Среди указанных рисков наиболее актуальны киберпреступность и электронное слежение, так как они прямо угрожают двум важным аспектам безопасности человека, особо отмеченным в подготовленном в 1994 г. в рамках Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) Докладе о развитии человеческого потенциала, а именно – свободе от нужды и свободе от страха[3].

Киберпреступность

По данным Международного союза электросвязи (МСЭ), термин «киберпреступность» охватывает широкий круг незаконной деятельности, совершенные посредством или по отношению к компьютерной системе или сети[4]. Такие незаконные действия включают:

1. *Преступления, направленные на подрыв доступности, целостности и конфиденциальности ИКТ и соответствующей информации*. Эта категория охватывает правонарушения технического характера, такие как незаконный доступ, незаконный сбор данных, незаконный перехват и вмешательство в данные.

2. *Преступления, связанные с контентом*. Эта категория касается распространения или использования материалов незаконного содержания, в том числе детской порнографии, спама, а также материалов, разжигающих ксенофобию и ненависть или восхваляющих насилие.

3. *Преступления, связанные с авторским правом и товарными знаками*. К этой категории относится незаконное использование материалов, защищенных товарным знаком и авторским правом, таких как музыка, видео и текст, например, посредством файлообменных или пиринговых сетей.

4. *Компьютерные преступления*. Эта категория охватывает не связанные с ИКТ правонарушения, совершаемые с использованием компьютера. К ним относятся компьютерное мошенничество или подлог, фишинг, кража личных данных и отмывание денежных средств в киберпространстве.

5. *Использование Интернета в террористических целях*. Под эту категорию подпадает использование ИКТ в террористических целях, в том числе пропаганда, сбор информации, распространение обучающих материалов, финансирование терроризма и атаки на объекты критической инфраструктуры.

Эти виды деятельности угрожают развитию человека, поскольку они подрывают сами основы доверия людей к ИКТ, а также их безопасность в киберпространстве. Преступления против доступности, целостности и кон-

---

[3] Porcedda, M. G., ‘Rule of law and human rights in cyberspace’, ed. Pawlak (сноска 2), p. 33.

[4] International Telecommunication Union (ITU), *Understanding Cybercrime: Phenomena, Challenges and Legal Response* (ITU: Geneva, Sep. 2012), pp. 12–73.

фиденциальности информационно-коммуникационных технологий отвращают индивидов и организации от более широкого использования ИКТ. Связанные с контентом преступления способствуют превращению киберпространства во враждебную среду деятельности, препятствуя полноценному использованию преимуществ ИКТ и Интернета, в частности, отдельными категориями населения, в особенности группами меньшинств. Правонарушения, связанные с авторским правом и товарными знаками, удерживают индивидов, предприятия и учреждения от оцифровки и размещения в Интернете культурных или образовательных материалов. Компьютерные правонарушения часто наносят крупный экономический ущерб физическим и юридическим лицам и правительственным учреждениям.

Существует прямая корреляция между доступом к ИКТ, в том числе Интернету, и киберпреступностью. Чем выше уровень развития Интернета в стране, тем больше вероятность того, что ее граждане станут жертвами киберпреступности. Согласно имеющимся данным, как только в развивающейся стране становится доступна широкополосная связь, как правило, в этой стране регистрируется немедленный и резкий всплеск киберпреступности[5]. По мере роста числа пользователей Интернета в общемировом масштабе в геометрической прогрессии растет киберпреступность. По информации корпорации «Симантек» (Symantec), работающей в сфере кибербезопасности, в 2013 г. общее количество нарушений безопасности во всем мире увеличилось на 62% по сравнению с предыдущим годом[6]. Большинство зарегистрированных нарушений в 2013 г. составляли фишинг и кража личных данных для целей финансового мошенничества в социальных сетях; соответственно, жертвами киберпреступлений в первую очередь оказались индивидуальные пользователи[7]. В настоящее время целью киберпреступников все чаще становятся мобильные интернет-платформы, которые являются основным инструментом подключения к глобальной сети в развивающихся странах.

Порождаемая киберпреступностью незащищенность в конечном итоге имеет ощутимые издержки для национальных экономик. Согласно докладу McAfee и Центра стратегических и международных исследований (ЦСМИ), ежегодный ущерб от киберпреступности для глобальной экономики оценивается в более чем 400 млрд долл., что в среднем соответствует потерям в 0.5% мирового валового внутреннего продукта (ВВП)[8]. Кроме того, Европол утверждает, что интернет-преступность в настоящее время является более

---

[5] Center for Strategic and International Studies, *Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime, Economic Impact of Cybercrime II* (McAfee: Santa Clara, CA, June 2014), p. 6.

[6] Symantec Corporation, *Internet Security Threat Report 2014*, vol. 19 (Symantec Corporation: Mountain View, CA, Apr. 2014), p. 5.

[7] Symantec Corporation, *Internet Security Threat Report 2013*, vol. 18 (Symantec Corporation: Mountain View, CA, Apr. 2013); и Center for Strategic and International Studies (сноска 5).

[8] Center for Strategic and International Studies (сноска 5). Для развивающихся стран чистый убыток по сравнению с развитыми странами не так велик, тем не менее киберпреступность оказывает значительный негативный эффект, прежде всего на сферу занятости населения. Robinson, N., ‘Building blocks for strengthening cybersecurity capacities’, ed. Pawlak (сноска 17), p. 18.

прибыльным занятием, чем глобальная торговля кокаином, героином и марихуаной в совокупности[9].

Большинство экономических потерь, связанных с киберпреступностью, были зафиксированы в развитых странах. Количественная оценка влияния киберпреступности на развивающиеся страны остается сложной из-за недостатка данных. Так, в докладе McAfee и ЦСМИ о глобальных издержках киберпреступности отсутствовала информация о подавляющем большинстве стран Африки, Юго-Восточной Азии или Центральной и Латинской Америки[10]. Тем не менее доклад обнаружил четкую корреляцию между киберпреступностью и уровнем национального дохода. В более богатых странах выше уровень доступа к Интернету и как следствие более высока вероятность того, что их граждане и организации окажутся жертвами киберпреступников[11]; а страны со средним уровнем дохода в большей степени подвержены киберпреступности, чем наименее развитые страны. В 2015 г. ущерб, нанесенный киберпреступностью Бразилии, Китаю и Индии, составлял 0.32, 0.63 и 0.21% от национального ВВП, в то время как те же потери за тот же период в Нигерии и Кении не превысили 0.14 и 0.01% соответственно. Однако, хотя потери развивающихся стран сравнительно меньше, это не означает, что киберпреступность не является для них проблемой[12]. Киберпреступность может потенциально поставить под угрозу социально-экономические достижения, которых развивающиеся страны достигли благодаря расширению доступа к ИКТ. Как и развитым странам, им необходимо прилагать значительные усилия для обеспечения кибербезопасности и поддержания устойчивости к киберугрозам.

Электронное слежение

Усилия по повышению потенциала кибербезопасности в развивающихся странах могут в свою очередь создать риски для развития человека. Цели безопасности, преследуемые государством, не всегда совпадают с целями безопасности индивида. Кроме того, методы достижения большей кибербезопасности на национальном уровне могут иметь негативное влияние на фундаментальные права человека.

От правительств борьба с киберпреступностью и защита от киберугроз, исходящих от других государств и негосударственных субъектов, требует использования не только пассивных средств защиты (например, брандмауэров и антивирусных программ), но и мер слежения и мониторин-

---

[9] Pawlak, P., ‘Developing capabilities in cyberspace’, ed. Pawlak (сноска 2), p. 9.

[10] Отсутствие данных о киберпреступности, безусловно, коррелирует со сравнительно низким уровнем проникновения ИКТ и, в частности, широкополосного Интернета в этих странах.

[11] Поскольку на «взлом» как значимых, так и менее значимых целей требуется одинаковое количество усилий, киберпреступники «тяготеют к тем целям, чья ценность в цифровой среде является наиболее высокой». Center for Strategic and International Studies (сноска 5), p. 8.

[12] О преимуществах и издержках кибердеятельности с использованием ИКТ см. Hathaway, M., ‘Cyber readiness index 1.0’, slide 11, presentation at Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, Harvard University, Cambridge, MA, 7 Nov. 2013.

га сети, которые позволяют им наблюдать и регистрировать поведение интернет-пользователей, а также проводить расследования по идентификации индивидов и платформ ИКТ[13]. Типичное объяснение, используемое правительствами для оправдания своих действий, состоит в том, что ИКТ и Интернет предоставляют преступникам, террористам и государствам, имеющим противоправные намерения, возможность действовать анонимно и проводить вредоносные операции, задействуя недоступные ранее методы. В частности, они применяют шифрование данных и другие приемы для того, чтобы скрыть свою деятельность и оставаться вне досягаемости правоохранительных органов и разведывательного сообщества[14].

Как следствие в среде правоохранительных, разведывательных и военных служб растет спрос на решения и технологии взлома или обхода шифрования, например, посредством принуждения провайдеров ИКТ внедрять в системы механизм черных ходов, позволяющий получить доступ к личным данным пользователей[15]. Другой метод состоит в компрометации устройств ИКТ с помощью программного обеспечения взлома[16]. Попав не в те руки, эти инструменты могут стать предметом злоупотреблений со стороны правительств и повлечь за собой нарушения прав человека – и не только тех, что непосредственно относятся к сфере использования ИКТ (например, право на неприкосновенность частной жизни, свободу выражения и свободу ассоциаций), но и тех, что имеют прямое отношение к физической неприкосновенности (например, право на жизнь, свободу от произвольных арестов и задержаний и свободу от пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения)[17]. В этом контексте, события «арабской весны» 2011 г. продемонстрировали широкий спектр нарушений прав человека, связанных с электронным слежением. По сообщениям, правительства Египта, Ливии, Сирии и Туниса широко использовали возможности электронного наблюдения для поиска и контроля политических оппонентов, которые, в некоторых случаях, позднее становились жертвами произвольных арестов, пыток и унижающего достоинство обращения[18]. В связи с этим защитники права на неприкосновенность частной жизни, в том числе организация «Прайвеси интернэшнл» (Privacy International), выступают с критикой рас-

---

[13] TechUK, *Assessing Cyber Security Export Risks* (TechUK: London, Nov. 2014).

[14] Anderson, D., *A Question of Trust: Report of the Investigatory Powers Review* (The Stationery Office: Norwich, June 2015).

[15] Известным примером является программа слежения Агентства национальной безопасности (АНБ) США PRISM, существование которой было разоблачено бывшим сотрудником АНБ Эдвардом Сноуденом. Greenwald, G., ‘NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others’, *The Guardian*, 7 June 2013.

[16] Insider Surveillance, The Little Black Book of Electronic Surveillance: 2015, 2nd edn (Insider Surveillance: Feb. 2015); и Privacy International, ‘Communications surveillance’ [n.d.].

[17] McKune, S., ‘Human rights and technologies: the impact of digital surveillance and intrusion systems on human rights in third countries’, Hearing of the European Parliament, Brussels, 21 Jan. 2015.

[18] Wagner, B., *After the Arab Spring New Paths for Human Rights and the Internet in European Foreign Policy*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Briefing Paper, EXPO/B/DROI/2011/28 (European Parliament, Directorate-General for External Policies: Brussels, July 2012).

пространения технологий слежения. Они осуждают недостаточность мер контроля за торговлей такими технологиями, а также отсутствие международных стандартов правомерного наблюдения[19].

Для борьбы с правонарушениями, связанными с контентом, правительства по всему миру тяготеют к применению цензуры на различных уровнях. Существует целый ряд технических приемов, которые могут быть использованы для фильтрации и блокирования интернет-контента. Как правило, правительства обладают возможностью фильтровать и блокировать контент на уровне источника путем фильтрации трафика на основных ответвлениях сети или требовать от провайдера удалить контент, расцененный как незаконный или неприемлемый, – от отдельных веб-страниц, блогов, видеороликов и статей до целых веб-сайтов. В настоящее время крупные компании, такие как «Фейсбук», «Гугл» и «Твиттер», публикуют в открытом доступе ежегодное число полученных и удовлетворенных запросов правительства. Данные «Твиттера» показывают, что за последние годы число таких запросов резко возросло: за три года публикации этих данных количество запросов, полученных «Твиттером», увеличилось с 6 до 1003[20].

Одна из основных проблем, связанных с цензурой, состоит в том, что государства имеют различные представления о том, какой контент следует считать незаконным, что порождает напряженность между государствами и поставщиками интернет-контента. По имеющейся информации, «Фейсбук», «Гугл» и «Твиттер» были заблокированы властями Китая после отказа выполнять некоторые требования правительства[21]. Такие радикальные меры побуждают все большее число компаний по собственной инициативе контролировать контент на своих платформах. По некоторым данным, некоторые страны также используют методы более принудительного характера для удаления интернет-контента, включая прямое давление на отдельных лиц посредством запугивания, допросов и арестов[22].

Если об электронном слежении можно сказать, что оно потенциально угрожает одному из жизненно важных элементов безопасности человека, а именно свободе от страха, то цензура представляет собой риск для другого элемента этой безопасности – свободы от нужды[23]. Цензура ограничивает возможность человека пользоваться свободным и открытым доступом к Интернету и как следствие к значимой для него информации.

---

[19] Anderson, C., ‘Export controls in the digital age: the EU export control policy review and surveillance technology’, WorldECR, no. 38 (Mar. 2015); Omanovic, E., ‘Considerations on Wassenaar Arrangement control list additions for surveillance technologies’, accessnow.org, 13 Mar. 2015; и Coroama, V. et al., ‘Emerging smart surveillance technologies’, eds M. Friedenwald and R. Bellanova, Smart Surveillance: State of the Art (Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research ISI: Karlsruhe, 2012).

[20] Freedom House, *Freedom on the Net 2015* (Freedom House: Washington, DC, Oct. 2015), p. 7.

[21] Freedom House (сноска 20), p. 7.

[22] Freedom House (сноска 20), p. 8.

[23] Porcedda (сноска 3), pp. 29–41.

Кибербезопасность для человеческого развития

Подход к кибербезопасности с точки зрения безопасности человека

Представляется целесообразным концептуально осмыслить кибербезопасность не только с точки зрения требований национальной безопасности, но и в качестве важнейшего элемента человеческой безопасности[24]. За информационно-коммуникационной инфраструктурой и системами стоят люди, чье благосостояние и права должны быть защищены[25]. Анализ кибербезопасности с точки зрения безопасности человека требует комплексного подхода, который не только учитывает риски, связанные с киберпреступностью, и сложные и многоплановые угрозы киберпространству, но также принимает во внимание принципы верховенства закона, которые способствуют повышению доверия общества к ИКТ[26]. Такой подход включает принятие правовых мер для: *(a)* конкретизации законодательства, регулирующего поведение государственных и частных субъектов в киберпространстве; *(b)* недопущения произвола исполнительной власти путем введения предупреждающих мер и строгих допустимых ограничений; *(c)* гарантирования судебного преследования киберпреступников; *(d)* создания условий недискриминации и равенства перед законом; и *(e)* обеспечения уважения прав человека.

Потенциал кибербезопасности в развивающихся странах

До 2015 года оценка потенциала в области кибербезопасности развивающихся стран оставалась сложной задачей. Предыдущие попытки оценить их готовность с точки зрения кибербезопасность носили ограниченный характер в плане методологии или сферы охвата. В опубликованном в 2013 г. Институтом Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР) «Кибер-индексе» государства сопоставлялись в индивидуальном порядке и отсутствовали основания для сравнения[27]. Более того, в дальнейшем этот доклад не переиздавался, а данные не обновлялись. «Индекс киберготовности», подготовленный Белферовским центром науки и международных отношений при Гарвардском университете, опирался на более системный сравнительный подход, но основное внимание в нем было уделено лишь 35 – в большинстве своем развитым – странам[28].

---

[24] Dunn Cavelty, M., ‘Breaking the cyber-security dilemma: aligning security needs and removing vulnerabilities’, *Journal of Science and Engineering Ethics*, vol. 20, no. 3 (Sep. 2014), pp. 701–715.

[25] Council of Europe, Guide to Human Rights for Internet Users, Recommendation CM/Rec (2014)6, 16 Apr. 2014; и Council of the European Union, EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 12 May 2014.

[26] Более подробный анализ см.: Porcedda (сноска 3).

[27] United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), *The Cyber Index: International Security Trends and Realities* (UNIDIR: Geneva, 2013).

[28] Hathaway (сноска 12).

В 2015 году МСЭ приступил к публикации «Глобального индекса кибербезопасности», который на сегодняшний день в географическом плане обладает наиболее широким охватом. Индекс анализирует приверженность стран кибербезопасности[29], оценивая уровень развития по пяти категориям: правовые меры, технические меры, организационные меры, наращивание потенциала и сотрудничество. Данные за 2014 г. показали, что на региональном уровне наименьшую приверженность кибербезопасности демонстрируют страны Африки, а наивысшую – европейские государства[30]. Индекс также продемонстрировал, что в целом по миру национальные усилия в сфере кибербезопасности до настоящего времени были сосредоточены главным образом на юридических аспектах (таблица 10.3).

Таблица 10.3. Потенциал кибербезопасности по регионам и типам мер, согласно данным Глобального индекса кибербезопасности, 2014 г.

Индекс: от 0 (самый низкий) до 1 (самый высокий).

Регион	Правовые вопросы	Технологии	Организационные вопросы	Создание потенциала	Сотрудничество	Общий индекс
Африка	0.31	0.13	0.17	0.11	0.16	0.16
Америка	0.44	0.24	0.24	0.25	0.20	0.26
Арабские государства	0.42	0.24	0.27	0.26	0.23	0.27
АТР	0.41	0.30	0.30	0.27	0.25	0.29
СНГ	0.73	0.31	0.19	0.13	0.26	0.27
Европа	0.79	0.42	0.45	0.37	0.34	0.45
Всего	0.50	0.27	0.28	0.24	0.34	0.28

АТР = Азиатско-Тихоокеанский регион; СНГ = Содружество Независимых Государств.

Источник: Международный союз электросвязи (МСЭ)/ ABI Research, Глобальный индекс кибербезопасности и профили по киберблагополучию 2014 г., с. 17.

Исследование компании «Майкрософт», опубликованное в 2014 г. и озаглавленное «Взаимосвязь политики в области кибербезопасности и производительности», стало полезным дополнением к «Глобальному индексу кибербезопасности» МСЭ, поскольку оно оценивает не только уровень активности государств в обеспечении кибербезопасности, но также уровень риска, которому подвергаются пользователи Интернета в этих странах. В исследовании сравнивались показатели кибербезопасности более чем в 100 странах на основе модели, объединяющей данные о количестве зараженных вирусами или вредоносными программами компьютеров, социаль-

[29] МСЭ и ABI Research, *Глобальный индекс кибербезопасности и профили по киберблагополучию 2014 г.* (МСЭ/ ABI Research: Женева, апрель 2015 г.).

[30] МСЭ и ABI Research (сноска 29).

но-экономических факторах и политике в сфере кибербезопасности[31]. Авторы исследования сгруппировали страны по уровню кибербезопасности – высокому, среднему и низкому – и обнаружили, что в абсолютном большинстве случаев страны с самым низким уровнем кибербезопасности находились в развивающихся регионах: 52% – в Африке и на Ближнем Востоке, 21% – в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 17% – в Латинской Америке и регионе Карибского бассейна, а остальные 10% – в Центральной и Восточной Европе.

Другие источники статистики по заражению компьютеров вредоносными программами также подтверждают, что в развивающихся странах, как правило, сохраняется небезопасная среда для использования ИКТ. Рейтинг 20 государств, в которых отмечен наибольший риск заражения компьютеров через Интернет, составленный в 2014 г. российской компанией «Лаборатория Касперского», специализирующийся на услугах в сфере кибербезопасности, включает большое число развивающихся стран[32]. Та же ситуация наблюдалась и в рейтинге наивысшего уровня локальных заражений[33].

Безопасность человека в киберпространстве: целостная картина

Вышеупомянутые исследования преимущественное внимание уделяют техническим аспектам и «жесткой безопасности» и не дают полной картины того, в какой мере развивающиеся страны обеспечивают безопасную и надежную цифровую среду для своих граждан. В частности, они не делают каких-либо выводов о степени свободы и конфиденциальности частной ин-

---

[31] В докладе не рассматриваются возможности отдельных стран; вместо этого в нем идентифицированы три кластера: «максимизаторы», «претенденты» и «кандидаты». «Максимизаторы» – это страны с высоким потенциалом кибербезопасности; «претенденты» включают страны со средним уровнем кибербезопасности; «кандидатами» названы страны с низким уровнем кибербезопасности. Kleiner, A., Nicholas, P. and Sullivan, K., *Linking Cybersecurity Policy and Performance* (Microsoft Trustworthy Computing: Redmond, WA, 2014).

[32] Чтобы определить страны, в которых пользователи чаще всего сталкиваются с киберугрозами, «Лаборатория Касперского» подсчитала, как часто ее пользователи в каждой стране получают уведомления об обнаружении угрозы безопасности на компьютере. Полученные данные характеризуют риск заражения компьютеров в разных странах, что свидетельствует об уровне риска киберугроз, с которыми сталкиваются пользователи компьютеров в разных регионах мира. В 2014 г. первые двадцать стран по числу полученных уведомлений были: (1) Россия, (2) Казахстан, (3) Азербайджан, (4) Вьетнам, (5) Армения, (6) Украина, (7) Монголия, (8) Беларусь, (9) Молдова, (10) Кыргызстан, (11) Германия, (12) Алжир, (13) Катар, (14) Таджикистан, (15) Грузия, (16) Саудовская Аравия, (17) Австрия, (18) Литва, (19) Шри-Ланка, (20) Турция. См.: Kaspersky Lab, ‘Kaspersky security bulletin 2014’, 1 Dec. 2014, pp. 32–33.

[33] «Локальное заражение» относится к угрозе, которая проникла в операционную систему компьютера иным путем нежели через Интернет, электронную почту или сетевой порт. В 2014 г. 20 стран, в которых пользователи столкнулись с наивысшим риском локального заражения, были: (1) Вьетнам, (2) Монголия, (3) Непал, (4) Бангладеш, (5) Йемен, (6) Алжир, (7) Ирак, (8) Лаос, (9) Индия, (10) Камбоджа, (11) Афганистан, (12) Египет, (13) Саудовская Аравия, (14) Казахстан, (15) Пакистан, (16) Сирия, (17) Судан, (18) Шри-Ланка, (19) Мьянма, (20) Турция. См.: Kaspersky Lab (сноска 47), pp. 36–37.

формации, доступной гражданам этих стран в виртуальном пространстве. Поэтому доклады о правах человека в цифровой сфере и свободе Интернета являются в этом отношении полезным дополнением.

Согласно Индексу свободы Интернета за 2014–2015 гг., опубликованному неправительственной правозащитной организацией «Фридом хаус» в ежегодном докладе «Свобода в Сети», в указанный период уровень свободы Интернета в мире снизился[34]. В исследовании анализировалась ситуация в 65 странах в период с июня 2014 г. по май 2015 г. На основе сравнения с предыдущими годами в докладе сделан вывод о том, что в 2014–2015 гг.: *(a)* большее число правительств подвергали цензуре информацию, представляющую общественный интерес; *(b)* в целом, количество физических лиц, заключенных в тюрьму государственными органами за предположительно незаконные действия в Интернете значительно возросло; *(c)* общий уровень государственного надзора за киберпространством повысился как следствие распространения практики запрета на шифрование данных и использование инструментов сохранения анонимности в Сети.

В 2014–2015 гг. подавляющее большинство из 32 государств, где была зарегистрирована отрицательная динамика (т. е. снижался уровень свободы Интернета), были развивающимися странами; в указанное число попал и ряд более богатых стран, но их отличал общий низкий уровень развития демократии (например, Саудовская Аравия). Два государства, продемонстрировавших самое резкое снижение показателей по индексу свободы Интернета, находились под влиянием внутренних конфликтов – Ливия и Украина. Пятью «наименее свободными» странами в мире были названы (согласно рейтингу) Китай, Сирия, Иран, Эфиопия и Куба. Из 15 участвующих в исследовании азиатских стран восемь были названы «частично свободными», а пять – «несвободными», из которых наихудший рейтинг получили Китай, Мьянма, Пакистан, Таиланд и Вьетнам. Япония и Филиппины стали единственными странами в Азии, попавшими в категорию «свободных». В той же категории оказались лишь две из 12 охваченных исследованием стран Африки к югу от Сахары – Кения и Южная Африка. Большинство (семь) стран были признаны «частично свободными», а три – Гамбия, Эфиопия и Судан – «несвободными». В Латинской Америке большинство государств были названы «частично свободными» (последнее место заняла Куба), а Аргентина и Бразилия «свободными». Исследование не обнаружило ни одной «свободной» страны на Ближнем Востоке и в Северной Африке, при этом пять государств получили статус «частично свободных», а еще шесть – «несвободных»: Бахрейн, Египет, Иран, Саудовская Аравии, Сирия и Объединенные Арабские Эмираты[35].

Авторы исследования также подсчитали, что из 3 млрд человек, имевших доступ к Интернету в 2014–1515 гг., *(a)* 61% проживали в странах, где критика правительства, армии или правящей семьи в Интернете подвергалась цензуре; *(b)* 47% проживали в странах, где с июня 2014 г. были зарегистрированы случаи атак или убийств как следствие деятельности в Интернете; *(c)* 47% проживали в странах, где за обвинениями в адрес высших го-

[34] Freedom House (сноска 20).

[35] Freedom House (сноска 20), pp. 16–17.

сударственных деятелей в коррупции могли последовать репрессии или преследования; *(d)* 45% проживали в странах, где размещение контента сатирического характера в Интернете могло привести к цензуре или тюремному заключению; *(e)* 34% проживали в странах, где голоса представителей ЛГБТ (лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов) сообщества подвергались цензуре; *(f)* 38% проживали в странах, где крупнейшие социальные сети и онлайн приложения для обмена сообщениями были заблокированы; *(g)* 34% проживали в странах, где правительство в 2014–2015 гг. ограничивало доступ к Интернету и мобильной связи[36].

Хотя доклад «Фридом хаус» демонстрирует явное сокращение свободы Интернета во всем мире, в нем также отмечается, что доступ к ИКТ попрежнему способствует деятельности активистов, организаций гражданского общества и журналистов, направленной на защиту прав человека и поддержку демократических реформ. Одним из свидетельств этого стало освобождение пяти из девяти осужденных по обвинению в терроризме блоггеров из Эфиопии в результате интернет-кампании с требованием их освобождения с хэштегом #FreeZone9Bloggers, привлекшей к себе мировое внимание[37]. В течение 2014–2015 гг. некоторые страны значительно улучшили свои позиции в отношении свободы Интернета: так, Шри-Ланка отменила цензуру на ряд ранее недоступных веб-сайтов, а Замбия ослабила ограничения, предъявляемые к онлайн-контенту[38].

[36] Freedom House (сноска 20), p. 15.
[37] Freedom House (сноска 20), p. 2.
[38] Freedom House (сноска 20), p. 3.

III. ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ АКТОРОВ И УСИЛИЙ В СФЕРЕ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Венсан БУЛАНЕН

Международные и национальные организации по развитию отмечают растущую необходимость сочетать инициативы, направленные на демократизацию доступа к информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ), с усилиями по укреплению национального потенциала в области кибербезопасности и прав человека в цифровой сфере[1]. Настоящий раздел определяет основных акторов и анализирует усилия в области кибербезопасности для целей человеческого развития.

Наращивание потенциала в сфере кибербезопасности

В последние годы был предпринят ряд инициатив, направленных на то, чтобы помочь развивающимся странам укрепить их потенциал в области кибербезопасности. Как правило, такие инициативы предполагают политическую и правовую поддержку (разработка стратегии, процедур, руководящих принципов и законодательных актов), обучение и техническую помощь (создание специализированных учреждений и групп по реагированию на чрезвычайные ситуации в киберпространстве – ГРЧСК), а также сотрудничество.

Международный союз электросвязи

Международный союз электросвязи (МСЭ) в настоящее время является ключевым актором, обладающим мандатом Организации Объединенных Наций на поддержку развития потенциала в области кибербезопасности на глобальном уровне. Он играл ведущую роль в организации Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО), которая охватывала широкий круг вопросов, связанных с ИКТ и развитием[2]. В 2007 г. МСЭ запустил Глобальную повестку дня в области ки-

[1] Обсуждение ключевых акторов, работающих над расширением доступа к информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ) и Интернету на общем уровне, выходит за рамки настоящего раздела. К числу организаций, давно действующих в этой сфере, относятся Международный союз электросвязи (МСЭ) и Всемирный банк. Новые инициативы включают Партнерство в области цифрового развития и Альянс за доступный Интернет – коалицию из более 60 участников из различных отраслей, чьей целью является создание доступной и устойчивой интернет-инфраструктуры в развивающихся странах.

[2] Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) объединила международные организации, правительства, бизнес и организации гражданского общества. Первый этап саммита состоялся в Женеве в 2003 г., второй этап – в Тунисе в 2005 г.

бербезопасности (ГПК) в качестве платформы для координации международного ответа на растущие вызовы кибербезопасности[3]. ГПК была разработана для расширения сотрудничества между всеми заинтересованными субъектами путем укрепления доверия и во избежание дублирования усилий. ГПК включает пять основных элементов: *(a)* правовые меры, *(b)* технические и процедурные меры, *(c)* организационные структуры, *(d)* наращивание потенциала, и *(e)* международное сотрудничество.

Инициативы МСЭ по созданию потенциала в основном направлены на помощь развивающимся странам, для которых он в 2007 г. опубликовал руководство по кибербезопасности[4]. В 2013 г. МСЭ запустил двухлетний проект, ориентированный конкретно на наименее развитые страны[5]. Этот проект был призван предоставить 49 странам: *(a)* поддержку на политическом уровне посредством выработки индивидуальных руководящих принципов в области национального законодательства, норм и технологий в сфере кибербезопасности; *(b)* содействие в наращивании потенциала путем проведения семинаров, тренингов, мероприятий и подготовки учебных программ; *(c)* соответствующее оборудование и программное обеспечение[6]. В 2015 г. МСЭ впервые опубликовал Глобальный индекс кибербезопасности (ГИК), который оценивает усилия стран, направленные на обеспечение кибербезопасности. Для организаций по развитию ГИК представляет собой полезный инструмент с точки зрения определения фактических потребностей развивающихся стран в сфере наращивания потенциала.

Европейский союз

Региональные организации все чаще принимают участие в инициативах по наращиванию потенциала в киберпространстве. Так, Европейский союз (ЕС) имеет в своем распоряжении множество инструментов, которые прямо или косвенно могут содействовать укреплению кибербезопасности третьих стран. Один из применяемых в настоящее время инструментов носит название Механизма содействия стабильности и миру (Instrument contributing to Stability and Peace, MCCM), который, наряду с другими функциями, укрепляет потенциал правоохранительных и судебных органов и гражданских властей различных стран в борьбе с организованной преступностью, в том числе с киберпреступностью[7]. В частности, MCCM финанси-

---

[3] ITU, ‘WSIS and building a global culture of cybersecurity’ [n.d.]; и ITU, Global Cybersecurity Agenda <http://www.itu.int/en/action/cybersecurity/Pages/gca.aspx>.

[4] ITU, *Cybersecurity Guide for Developing Countries, 2007* (ITU: Geneva, 2007).

[5] ITU, Enhancing Cybersecurity in Least Developed Countries project <http://www.itu.int/en/ITU-D/Partners/Pages/Call4Partners/CYBLDC.aspx>.

[6] ITU, Enhancing Cybersecurity in Least Developed Countries, Concept Note, Sep. 2013.

[7] Бюджет Механизма содействия стабильности и миру (MCCM) на период 2014–2017 гг. составил 2.3 млрд евро, из которых 10.5 млн евро были выделены на борьбу с киберпреступностью и 11 млн евро на обеспечение кибербезопасности. Deprez, N., ‘Service for Foreign Policy Instruments (FPI): «The EU’s Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)»’, Presentation at Civil Society Dialogue Network Funding Instruments Meeting on the IcSP, Brussels, 17 Oct. 2014.

рует программу «Глобальные действия по борьбе с киберпреступностью» (Global Action on Cybercrime), которая способствует присоединению государств к Конвенции Совета Европы о киберпреступности 2001 г. (Будапештская конвенция), а также стимулирует сотрудничество между органами уголовного правосудия разных стран[8].

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) также активно участвует в решении проблемы киберпреступности. Принятый в 2002 г. План действий АСЕАН по борьбе с транснациональной преступностью включает обучение и наращивание потенциала в качестве одного из основных направлений сотрудничества между государствами-членами. Вслед за Планом в 2007 г. были разработаны Общие рамки по наращиванию потенциала правоохранительных органов по борьбе с киберпреступностью стран АСЕАН, а в 2013 г. создана рабочая группа по борьбе с киберпреступностью[9].

Организация американских государств

Организация американских государств содействует укреплению потенциала своих стран-членов в киберпространстве посредством профессиональной подготовки, проведения учений по урегулированию кризисов и обмена передовым опытом в рамках Межамериканского комитета по борьбе с терроризмом (Inter-American Committee against Terrorism) и Программы кибербезопасности[10].

Африканский союз

Африканский союз (АС) не осуществляет как таковых мероприятий по наращиванию потенциала, но активно работает в направлении гармонизации законодательства своих стран-членов в киберсфере. В этой связи 27 июня 2014 г. последние одобрили Конвенцию по кибербезопасности и защите персональных данных, которая включает правовые рекомендации по борьбе с киберпреступностью и защите прав человека в Интернете[11].

---

[8] Pawlak, P., ‘Models for cybersecurity capacity building’, ed. P. Pawlak, *Riding the Digital Wave: The Impact of Cyber Capability Building on Human Development*, European Union Institute for Security Studies (EUISS) Report no. 21 (EUISS: Paris, Dec. 2014), p. 67–70. Council of Europe, Cybercrime Programme Office, ‘Global Action on Cybercrime: project summary’ [n.d.]. Конвенция Совета Европы о киберпреступности (Будапештская конвенция), открытая для подписания 23 ноября 2001 г., вступила в силу 1 июля 2004 г.

[9] Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), ‘ASEAN’s cooperation on cybersecurity and against cybercrime’, Presentation by ASEAN Secretariat, at Octopus Conference on Cooperation Against Cybercrime, Strasbourg, 4 Dec. 2013.

[10] Organization of American States, Inter-American Committee against Terrorism, Cyber Security: Project description <http://www.oas.org/en/sms/cicte/programs_cyber.asp>.

[11] Конвенция Африканского союза по кибербезопасности и защите персональных данных, EX.CL/846 (XXV), открытая для подписания 27 июня 2014 г., еще не вступила в силу.

Региональные объединения групп по реагированию на чрезвычайные ситуации в киберпространстве

Региональные объединения ГРЧСК играют важную роль в развитии потенциала в области кибербезопасности, поскольку они могут выступать как в качестве бенефициаров, так и координаторов соответствующих инициатив. Так, в 2014 г. Азиатско-Тихоокеанское объединение ГРЧСК запустило «Зеленый проект», целью которого является создание центра по объединению усилий для противодействия рискам в сфере кибербезопасности и оздоровления киберэкосистемы[12].

Усилия по интеграции прав человека в цифровой сфере и кибербезопасности

Международные и региональные инициативы

Как правило, определение содержания и поддержка прав человека в цифровой сфере и свободы Интернета осуществляются на уровне национальной политики (например, путем разработки закона о конфиденциальности и защите данных, а также стандартов электронного слежения). Но при этом отсутствуют международные нормы, касающиеся прав человека в цифровой среде. Ряд международных организаций предпринимает усилия по исправлению ситуации: в 2014 г. Совет Европы принял Руководство по правам человека для пользователей Интернета, а ЕС в том же году опубликовал Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в Интернете и вне его[13].

Однако определение прав отдельных лиц, групп и государств в Сети вызывает разногласия, т. к. оно неразрывно связано с вопросом управления Интернетом. Складывается ситуация, когда сталкиваются интересы таких стран, как Китай и Россия, которые выступают за более жесткий государственный контроль над Интернетом, и либеральных демократий, которые предпочитают многосторонние модели управления Интернетом и защиты его свободы[14].

Существует целый ряд форумов, позволяющих международным организациям, правительствам, организациям гражданского общества и бизнесу обсуждать возможные общие стандарты прав человека в цифровой сфере. Так, на Глобальной конференции по вопросам киберпространства 2015 г. под председательством Нидерландов особое внимание уделялось защите права на неприкосновенность частной жизни[15]. В 2015 г. в Бразилии прошло 10-е ежегодное совещание Форума по управлению Интернетом, организованного под

---

[12] Pawlak (сноска 8), p. 69.

[13] Council of Europe, Guide to Human Rights for Internet Users, Recommendation CM/Rec (2014)6, 16 Apr. 2014; и Council of the European Union, EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 12 May 2014.

[14] Klimburg, A. ‘The Internet Yalta’, Center for a New American Security Commentary, 5 Feb. 2013.

[15] Глобальная конференция по вопросам киберпространства, Гаага, 16–17 апреля 2015 г. Предыдущие конференции прошли в Лондоне (2011 г.), Будапеште (2012 г.) и Сеуле (2013 г.).

эгидой ООН: на нем также обсуждались проблемы кибербезопасности и доверия, а также тема Интернета и прав человека[16]. В этом контексте Коалиция за свободу Интернета представила ряд всеобъемлющих принципов кибербезопасности и прав человека[17]. В 2012 г. Шведское агентство по международному сотрудничеству в целях развития (Swedish International Development Cooperation Agency) совместно с министерством иностранных дел и интернет-фондом Швеции учредило Стокгольмский интернет-форум (Stockholm Internet Forum, СИФ), который стал ежегодным международным и многосторонним мероприятием по продвижению прав человека и целей развития. В 2015 г. СИФ был посвящен равному доступу к Интернету[18].

Инициативы по укреплению прав человека в цифровой среде предназначены не только для правительств, получающих помощь в целях развития, они также направлены на других ключевых акторов. ООН, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и ряд государств-доноров призвали частные компании, работающие в сфере ИКТ, придерживаться ответственной деловой практики и тем самым содействовать сохранению свободы Интернета[19]. Руководящие принципы ООН по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека закладывают основу функционирования ИКТ-компаний, а также глобальных стандартов предотвращения и снижения риска неблагоприятного воздействия на права человека, связанного с предпринимательской деятельностью. В частности, Руководящие принципы поощряют компании внедрить процесс должной осмотрительности в области прав человека.

Национальные инициативы

Государственные усилия по поддержке прав человека в цифровой сфере не ограничиваются нормотворческими инициативами по разработке политических стандартов и передовых практик ведения бизнеса. Ряд государств предпринимают меры непосредственно в рамках программ помощи в целях развития и регулирования экспортного контроля для поддержания или обеспечения прав человека в цифровой сфере в развивающихся странах.

Некоторые государства интегрируют информацию о мерах безопасности в Интернете в свою работу с неправительственными – в первую очередь правозащитными – организациями в развивающихся странах. Например, Швеция по линии Агентства по международному сотрудничеству в целях развития включает образовательные меры в области безопасности ИКТ и обхода цен-

---

[16] Форум по управлению Интернетом, Жоао Пессоа, Бразилия, 10–13 ноября 2015 г.

[17] Freedom Online Coalition, ‘Recommendations for human rights based approaches to cybersecurity’, Working Group 1 discussion draft, 21 Sep. 2015.

[18] Стокгольмский интернет-форум, Стокгольм, 21–22 октября 2015 г.

[19] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Guidelines for Multinational Enterprises*, 2011 edn (OECD: 2011); United Nations, General Assembly, ‘Guiding principles on business and human rights: implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework’, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/17/31, 21 Mar. 2011; и Swedish Ministry for Foreign Affairs (MFA), Enhancing Internet Freedom and Human Rights Through Responsible Business Practices (MFA: Stockholm, 2012).

зуры и фильтрации, практически во все программы, посвященные развитию демократии и правам человека[20]. Ранее Агентство также поддерживало разработку и распространение технологий (таких как операционные системы), которые позволяют сохранять анонимность при работе в Интернете.

Сообщения о нарушении прав человека авторитарными режимами при помощи западных технологий электронного слежения привели к изменению национальных правил экспортного контроля в целях предотвращения распространения указанных технологий в страны, которые могут использовать их для совершения нарушений прав человека. Эти изменения были скоординированы в рамках Вассенаарских договоренностей[21]: начиная с 2010 г. 41 государство-участник последовательно согласовали внедрение механизмов контроля за средствами радиоэлектронного подавления (2010 г.), системами перехвата и пассивного контрслежения (2012 г.), а также используемым для слежения вредоносным программным обеспечением и системами сетевого мониторинга на основе интернет-протоколов (2013 г.)[22].

Инициативы частного сектора

Сектор ИКТ разрабатывает собственные инициативы в области поддержания свободы и конфиденциальности в Интернете, включая Глобальную сетевую инициативу в рамках Конференции по правам человека в Силиконовой долине и Диалог предприятий телекоммуникационной отрасли. Эти инициативы направлены на создание руководящих принципов корпоративной социальной ответственности в секторе ИКТ[23].

Ряд НПО также активно поддерживают компании ИКТ в разработке политики корпоративной ответственности. Например, Институт по правам человека и предпринимательству в Великобритании помогает телекоммуникационным компаниям анализировать последствия их деятельности с точки зрения прав человека[24]. В 2015 г. организованная НПО инициатива «Рейтинг прав в цифровой сфере» оценила прозрачность телекоммуникационных и интернет-компаний в отношении прав человека, уделяя особое внимание конфиденциальности конечных пользователей[25]. Кроме того, в 2016 г. Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе выражения мнений Дэвид Кэй выступил с инициативой, направленной на выработку руководящих

---

[20] Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), ‘Freedom of expression’, 2 Dec. 2009.

[21] Вассенаарские договоренности <http://www.wassenaar.org/>.

[22] Дальнейший анализ внедрения новых механизмов контроля за технологиями слежения см.: Bromley, M. et al. ‘ICT surveillance systems: trade policy and the application of human security concerns’, *Strategic Trade Review*, vol. 2, no. 2 (2016); и SIPRI/Ecorys, *Final Report: Data and Information Collection for EU Dual-use Export Control Policy Review* (European Commission: Brussels, Nov. 2015), p. 142.

[23] Global Network Initiative (GNI), *2014 Annual Report* (GNI: Washington, DC, 2014); и Telecommunications Industry Dialogue (TID), *Telecommunication Industry Dialogue at Two Years: Advances in Respecting Freedom and Privacy in 2014* (TID: Washington, DC, May 2015).

[24] Institute for Human Rights and Business, ‘Digital dangers: identifying and mitigating threats to human rights in the digital realm’ [n.d.].

[25] Ranking Digital Rights, Ranking Digital Rights Corporate Accountability Index, 2015.

принципов корпоративной ответственности в телекоммуникационном секторе[26]. Некоторые компании также внедряют внутреннюю практику для анализа и контроля влияния своей деятельности на права человека: например, шведская телекоммуникационная компания «Эрикссон» перед выходом на сложные и чувствительные рынки проводит то, что она называет «оценкой воздействия на права человека»[27].

Инициативы гражданского общества

Как отмечалось выше, НПО играют исключительно важную роль в защите прав человека в цифровой сфере. Такие организации, как «Эмнести интернэшнл», «Фонд электронных рубежей» (Electronic Frontier Foundation), «Хьюман райтс уотч» и «Прайвеси интернэшнл», работая в рамках различных форумов, стремятся определить четкие параметры стандартов прав человека в цифровой среде. Некоторые из них также разрабатывают инициативы по созданию потенциала, направленные на расширение возможностей отдельных лиц и организаций низового уровня посредством обеспечения безопасности ИКТ.

Выводы

Над развитием потенциала в области кибербезопасности и соблюдением прав человека в цифровой сфере в развивающихся странах работает целый ряд заинтересованных акторов. Эти инициативы недостаточно координируются и в некоторых случаях преследуют противоречивые цели: программы и инициативы, направленные на укрепление кибербезопасности государства, могут негативно влиять на реализацию прав его граждан в цифровой сфере. И наоборот, усилия по реализации права на неприкосновенность частной жизни и свободу самовыражения в киберпространстве могут создавать препятствия для способности государства обеспечивать кибербезопасность в качестве общественного блага. Таким образом, международному сообществу, занимающемуся вопросами развития, необходимо проделать большую работу, прежде чем оно сможет реализовать всеобъемлющий и комплексный подход к созданию потенциала в области кибербезопасности, который бы гармонично сочетал соображения национальной безопасности и безопасности человека. Для решения этой задачи некоторые эксперты предлагают международному сообществу извлечь полезные уроки из прошлых и нынешних инициатив в области реформы сектора безопасности, которые сталкиваются с аналогичными проблемами[28].

---

[26] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), ‘Call for submissions: freedom of expression and the private sector in the digital age’ [n.d.].

[27] Ericsson, *ICT and Human Rights: An Ecosystem Approach* (Ericsson: Stockholm, 2013).

[28] Muller, L. P., ‘Cyber security capacity building in developing countries’, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) Policy Brief no. 15 (2015); Tagert, A. C., *Cybersecurity Challenges in Developing Nations*, Dissertation Paper 22 (Carnegie Mellon University: Pittsburgh, PA, Dec. 2010); и Pawlak (сноска 8), p. 16.

11. ФАКТОРЫ НЕСТАБИЛЬНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: РАЗВИТИЕ ДИСКУССИИ

КРАТКИЙ ОБЗОР

В 2015 году вопросы безопасности стали играть в Европейском союзе большую роль, чем когда-либо еще за последние 20 лет. В то же время решать проблемы безопасности стало сложнее в виду быстро меняющихся условий, таких как глобальное перемещение людей, свободное движение капитала в рамках фрагментированной и плохо регулируемой финансовой системы, ограниченные возможности государств справиться с изменениями и эволюцией государственного суверенитета, быстрое развитие технологий, а также изменение демографических и пространственных моделей вследствие глобализации, урбанизации и развития цифровых технологий.

В течение 2015 г. конфликты в Ливии, Сирии, Ираке и Украине требовали ответных мер со стороны Евросоюза, в том числе по предотвращению распространения нестабильности, в особенности, массового перемещения населения и растущей угрозы терроризма. В европейских городах религиозно мотивированные индивиды и группы лиц совершали террористические атаки с массовым воздействием. Теракт в ноябре 2015 г. в Париже был хорошо подготовлен с материально-технической точки зрения и совершен большой группой террористов, часть которых прошли военную подготовку и получили опыт в зонах конфликта. Это стало новой проблемой для Европейского союза, который ранее рассматривал терроризм, как правило, в контексте охраны правопорядка.

Исходя из европейского исторического опыта, современные граждане ЕС имеют довольно высокие ожидания. Они привыкли свободно передвигаться, не опасаясь стать жертвой насильственных действий. Они рассчитывают жить, не подвергаясь высокому риску стать жертвой преступлений и будучи защищенными от последствий неожиданных неблагоприятных событий. Многие граждане ЕС жили только в условиях мира, процветания и стабильности.

В апреле 2015 года около двух третей респондентов общеевропейского опроса выразили уверенность в том, что уровень терроризма и организованной преступности (включая киберпреступность) в Евросоюзе будет расти. По их мнению, это связано с распространением экстремистских идеологий, последствиями войн и политической нестабильности за пределами ЕС, а также сохранением высокого уровня нищеты и «исключенности» ряда групп из социальных процессов и социализации. Около 70% респондентов ответили, что изменение климата и загрязнение окружающей среды способствуют увеличению угроз безопасности.

В 2015 году ЕС принял новую Стратегию внутренней безопасности с акцентом на проблемы терроризма и организованной преступности, в том числе незаконный оборот огнестрельного оружия и экономическую киберпреступность. Вопросам безопасности уделялось внимание и в других программных политических документах. В 2015 г. проблема энергетической безопасности

была включена в новую стратегию по созданию Энергетического союза, являющегося частью дальновидной политики по вопросам изменения климата и его последствий; продолжилась переоценка отношений ЕС с соседними государствами; была принята всеобъемлющая повестка дня по миграции; был опубликован обзор о воздействии на здоровье населения внезапного притока большого количества людей.

Государства – члены ЕС играют ключевую роль в реагировании на угрозы безопасности. Однако Евросоюз – это не просто платформа для организации межгосударственного диалога и добровольного обмена информацией. Государства-члены ожидают и требуют, чтобы их общие инструменты применялись в целях непосредственного решения сложных и взаимосвязанных проблем. Граждане ЕС рассчитывают, что Евросоюз будет играть определенную роль в удовлетворении их высоких ожиданий и спешат критиковать ЕС, если его вклад выглядит недостаточным или неэффективным.

Рабочие методы ЕС – например, по планированию и бюджетным циклам, которые растягиваются на 5–7 лет – способствуют наработке определенного постоянства и преемственности в действиях, что, с одной стороны, не помогает в реагировании на кризисные ситуации, а, с другой стороны, может со временем привести к важным системным изменениям. Более того, если поиск баланса в союзе из 28 суверенных государств затрудняет установление общего подхода, то непрерывный диалог, который ведет к достижению соглашения, обеспечивает стабильность после принятия того или иного решения.

Хотя вопросы миграции остаются исключительно в юрисдикции государств – членов, решения в этой сфере на национальном уровне влияют на весь Европейский союз, в том числе и в области безопасности. В 2015 г. государства – члены ЕС поручили Европейской комиссии разработать Всеобъемлющую повестку дня по миграции, которая могла бы привести к более комплексному подходу, в зависимости от реакции членов ЕС на предложенное.

В отличие от вопросов миграции, у ЕС действительно есть общий подход к решению проблем беженцев из районов вооруженных конфликтов и жертв угнетения в государствах их происхождения. Хотя просьбы о предоставлении убежища – уже знакомая проблема, существующие для ее решения процедуры не приспособлены для того, чтобы справиться с таким беспрецедентным количеством приезжих. Внезапный приток огромного количества просителей убежища потребовал принятия чрезвычайных мер.

В разделе I этой главы изучается стратегия внутренней безопасности ЕС. В разделах II и III рассматриваются две неотложные проблемы Евросоюза и ответные действия по их устранению. В разделе II исследуются меры быстрого реагирования на террористические акты с массовыми последствиями, произошедшие одновременно в нескольких местах в Европе в 2015 г. В разделе III изучается «кризис беженцев» и меры по его разрешению.

Иан ЭНТОНИ

I. ОБНОВЛЕННАЯ СТРАТЕГИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЕС

Иан ЭНТОНИ

В июне 2015 года Европейский союз (ЕС) принял обновленную стратегию внутренней безопасности, которая определила приоритетные сферы деятельности на пятилетний политический цикл 2015–2020 гг.[1] Новый документ основан на предшествующем документе *«В сторону европейской модели безопасности» (Towards a European Security Model)*, принятом в 2010 г. и ставшем первым документом такого типа[2].

Можно утверждать, что проблема внутренней безопасности была актуальна для ЕС с момента его образования в 1992 г. по Договору о Европейском союзе (ДЕС)[3]. ДЕС создал гражданство Европейского союза и обеспечил сотрудничество между полицией и судебными органами по уголовным делам с опорой на правосудие и внутренние дела с целью предоставить всем гражданам единый уровень защиты от преступности. В изменениях, внесенных в ДЕС Амстердамским договором в 1997 г., содержится обязательство «сохранять и развивать Союз как пространство свободы, безопасности и правосудия, в котором свободное передвижение лиц обеспечивается вместе с соответствующими мерами по контролю на внешних границах, предоставлению убежища, иммиграции, а также профилактике и борьбе с преступностью»[4].

Изменения 1997 года предписывали более тесное сотрудничество между полицейскими силами, таможенными органами и другими компетентными властями в государствах – членах ЕС, как напрямую, так и посредством полицейской службы Европейского союза (Европол). Изменения также устанавливали процедуры по развитию этого сотрудничества. Это тесное сотрудничество было направлено на борьбу с такими преступлениями, как терроризм, торговля людьми и преступления против детей, незаконное распространение запрещенных наркотиков и оружия, коррупция и мошенничество.

Террористические акты с массовыми последствиями, совершенные 11 сентября 2001 г., активизировали дискуссии о необходимости новых механизмов укрепления и защиты ЕС. Многие элементы в пакете мер реагирования, принятом лидерами ЕС после сентября 2001 г., зависели от действий в таких функциональных областях, как торговля, внешняя помощь, защита населения, регулирование воздушного и морского транспорта, информаци-

---

[1] Council of the European Union, The Renewed European Union Internal Security Strategy, 2015–2020, 9798/15, Brussels, 10 June 2015. Если указаны номера соответствующих документов ЕС, то эти документы можно найти на сайте <http://europa.eu/documents/>.

[2] Council of the European Union, Towards a European Security Model, 7120/10, Brussels, 8 Mar.2010 (endorsed by the European Council, 25–26 Mar. 2010).

[3] Договор о Европейском союзе (Маастрихский договор), подписан 7 февраля 1992 г., вступил в силу 1 ноября 1993 г.

[4] Treaty of Amsterdam, Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 2 Oct. 1997.

онная безопасность и защита данных, которые уже в значительной степени регулировались законодательством на уровне ЕС[5]. Также в ответных мерах были выделены области, в которых требовалось больше координации и сотрудничества между государствами. Если Организация Североатлантического договора (НАТО) обеспечила основу для координации ответных военных действий, то ЕС предоставил наиболее удобный и эффективный способ проведения дискуссий между национальными органами правопорядка[6].

Проблема внутренней безопасности и необходимой структуры для ее обеспечения стали предметом для размышлений в ЕС при подготовке Лиссабонского договора[7]. Договор определял совместную компетенцию в сфере свободы, безопасности и правосудия, а в главе о сотрудничестве правоохранительных органов по уголовным делам предусматривалось распространение европейского уголовного законодательства на особо тяжкие и трансграничные преступления, в особенности такие как терроризм, легализация незаконных доходов, а также транснациональные организованные преступления. По этому договору также создавался Постоянный комитет оперативного сотрудничества по внутренней безопасности (Comite permanent de cooperation operationnelle en matiere desecurite interieure, COSI)[8].

Разрабатывается ли модель безопасности ЕС?

Традиционно считается, что ответственность за безопасность лежит на государствах. Основное внимание при обеспечении национальной безопасности сосредоточено на защите государства, в то время как международная безопасность обычно главным образом связана с защитой государств друг от друга. В то же время в ходе разворачивающейся в ЕС дискуссии о безопасности все больше подчеркивается необходимость защиты граждан, а не только территории, в высоко интегрированных сообществах, основанных на единой социально-культурной базе, а также экономической и технической взаимозависимости[9]. В стратегии внутренней безопасности ЕС 2010 г. подчеркивается, что «концепцию внутренней безопасности следует понимать как широкую и всеобъемлющую концепцию, охватывающую различные сферы с целью противодействия этим главным угрозам и другим угрозам, непосредственно влияющим на жизнь, безопасность и благосостояние граждан»[10].

---

[5] См.: Burgess, N. and Spence, D., ‘The European Union: new threats and the problem of coherence’, eds A. J. K. Bayles and I. Frommelt, *Business and Security: Public-Private Sector Relationships in a New Security Environment,* SIPRI (Oxford University Press: Oxford, 2004).

[6] НАТО в короткий срок определила, что произошедшие атаки являются действием, попадающим под Статью 5 Североатлантического договора 1949 г. (Вашингтонского договора).

[7] Horgby, A. and Rhinard, M., *The EU's Internal Security Strategy: Living in the Shadow of its Past* (Swedish Institute for International Affairs: Stockholm, Dec. 2013).

[8] Договор о функционировании Европейского союза (Лиссабонский договор) о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества подписан 13 декабря 2007 г., вступил в силу 1 декабря 2009 г.

[9] European Commission, *Research for a Secure Europe: Report of the Group of Personalities in the field of Security Research* (European Communities: Luxembourg, 2004).

[10] Council of the European Union, Towards a European Security Model, 7120/10, Brussels, 8 Mar. 2010.

В рамках пятилетних политических циклов ЕС обычно планировались различные функциональные аспекты внутренней безопасности. Теперь же появилось осознание необходимости в объединенных межучережденческих усилиях на основе данных спецслужб для борьбы с различными угрозами – исходящими от государств, террористов и организованных преступных групп. Необходимость более интегрированного подхода к вопросам внутренней и внешней безопасности была также подчеркнута в декабре 2005 г., когда ЕС принял стратегию содействия сотрудничеству с внешними партнерами в целях борьбы с угрозами внутренней безопасности[11].

Недавние предложения Европейской комиссии по антитеррористическим мерам и действиям по устранению опасности от иностранных боевиков, распространяются за пределы ЕС. Например, региональная стратегия ЕС по Сирии и Ираку, принятая в марте 2015 г., учитывает также угрозу от Исламского государства (ИГ). А в региональном плане действий в отношении стран к югу от Сахары (от апреля 2015 г.) рассматриваются необходимые меры по снижению угроз безопасности ЕС от террористической деятельности «Аль-Каиды в странах исламского Магриба» (АКИМ), в частности, в Северном Мали[12].

Акцентируя внимание на необходимости защищать людей в Европе в составе глобального сообщества, стратегия внутренней безопасности 2010 г. повторяет подход стратегии внешней безопасности «*Безопасная Европа в лучшем мире» (A Secure Europe in a Better World)* от 2003 г. В стратегии 2003 г. отмечалось, что все более открытые границы затруднят разделение внутренних и внешних аспектов безопасности ЕС, а взаимосвязанная инфраструктура в сфере транспорта, энергетики, информации и других областей создаст новые уязвимости[13]. В июне 2015 г. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности, а также заместитель председателя Европейской комиссии (ВП/ЗП) указала на возрастающую взаимозависимость, интенсивность, частоту и сложность конфликтов и кризисов, происходящих в непосредственной близости от Евросоюза, а также представила Европейскому Совету результаты стратегического обзора внешней политики и политики безопасности ЕС[14]. В обзоре подчеркивается взаимосвязанный характер проблем безопасности, а также необходимость обеспечения согласованности между ее внутренним и внешним измерениями. Государства-члены впоследствии попросили Могерини выработать глобальную стратегию Европейского союза по внешней политике и политике безопасности к июню 2016 г.

---

[11] Council of the European Union, A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice, 15446/05, Brussels, 6 Dec. 2005.

[12] Council of the European Union, Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Da'esh threat, 7267/15, Brussels, 16 Mar. 2015; and Council of the European Union, Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-20, 7823/15, Brussels, 20 Apr.2015.

[13] European Council, 'A secure Europe in a better world: European Security Strategy', Brussels, 12 Dec. 2003 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

[14] European External Action Service (EEAS), 'The European Union in a changing global environment: a more connected, contested and complex world, executive summary', EEAS Strategic planning, 25 June 2015.

Приоритеты в сфере безопасности: защита союза – его граждан или государств-членов?

Нахождение баланса между национальными и коллективными усилиями по укреплению безопасности стало важным пунктом дискуссии в ЕС по вопросам внутренней безопасности. ДЕС и Договор о функционировании Европейского союза (два важнейших договора ЕС) подчеркивают, что поддержание правопорядка и защита национальной безопасности являются функциями государства и что каждое государство-член продолжает нести исключительную ответственность за свою национальную безопасность. Однако в этих договорах признается, что некоторые проблемы безопасности требуют системных ответных мер и решение таких проблем необходимо искать на уровне ЕС. Было решено, что высокий уровень защиты и безопасности граждан можно лучше всего обеспечить совместными действиями государств-членов.

Укрепление безопасности Евросоюза, его государств-членов и граждан соответствует этой цели, поскольку ЕС идентифицирует себя как сообщество с единой системой ценностей, которые перечислены в его учредительных документах. Среди этих ценностей – уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, верховенство закона и прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам в обществах, где главенствует плюрализм, недопущение дискриминации, толерантность, законность, солидарность, а также равенство между женщинами и мужчинами. Тем не менее в ухудшающихся условиях безопасности единство подверглось большому испытанию, о чем свидетельствует отношение общественности к таким проблемам, как миграция и защита территории, которая была изменена вследствие расширения ЕС.

У ЕС нет точного определения понятия безопасности, применяемого систематически. В регулярном опросе общественного мнения службы «*Евробарометр»* Евросоюз спрашивает своих граждан об их страхах и беспокойствах, и, как правило, респонденты ставят на первое место проблемы национальной экономики и личных финансов. По результатам опроса в конце 2015 г., иммиграция и терроризм воспринимались как две важнейшие проблемы, вставшие перед ЕС. Впервые с начала проведения опросов в 1974 г. этот список возглавили проблемы неэкономического характера[15].

Результаты социологических опросов показывают, что беспокойство в отношении терроризма растет год от года на протяжении определенного времени. При этом с 2011 г. значительно выросла доля респондентов, связывающих терроризм с религиозным экстремизмом. В течение 2015 г. существенно изменилось общественное мнение к вопросам иммиграции. Иммиграция стала восприниматься респондентами как наиболее серьезная проблема Евросоюза во всех государствах-членах, где проходил опрос, кроме

[15] European Commission, Directorate General for Communication, ‘Public opinion in the European Union’, Standard Eurobarometer Report no. 84, Brussels, Dec. 2015; опрос был завершен на 90% к моменту совершения скоординированных террористических атак в Париже в ноябре 2015 г.

Португалии (где она оказалась на втором месте), что также стало беспрецедентным результатом[16].

На протяжении 1990-х гг. относительно небольшая доля опрошенных (как правило, около 15%) воспринимали иммиграцию как важную проблему, и большинство было настроено позитивно в отношении нее. В 1998 г. в рамках Европейского года против расизма «*Евробарометр»* добавил особый вопрос: «Если люди из различных стран Южного Средиземноморья захотят работать в Европейском союзе, как Вы думаете, их следует принять без ограничений, принять, но с ограничениями или не принять?». На тот момент 60% респондентов ответили, что таких людей следует принять с ограничениями, 13% считали, что их надо принять без каких-либо ограничений, и 21% были уверены, что их не стоит принимать вовсе[17]. К 2015 г. почти 60% опрошенных негативно воспринимали иммиграцию извне ЕС[18]. Тем не менее отношение к миграции из других стран – членов Евросоюза оставалось позитивным.

В опросе 1998 года отражены взгляды граждан из 15 государств – членов ЕС на тот момент. А в опросе 2015 г. представлены мнения граждан Европейского союза, который принял 11 новых членов из Центральной и Восточной Европы – Болгарии, Хорватии, Чешской республики, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Румынии, Словакии и Словении, а также двух средиземноморских стран – Кипра и Мальты.

В благоприятных условиях для европейской безопасности в ходе зарождающейся дискуссии внутри ЕС снизился акцент на анализе традиционных угроз, основанном на измерении военного потенциала определенных враждебных государств. Тем не менее по сравнению с ситуацией, в которой формировалась Европейская стратегия безопасности в 2003 г., теперь граждане и государства – члены ЕС больше задумываются о потенциальных рисках, связанных с систематической модернизацией вооруженных сил России.

В 2015 году Европейский Совет призвал государства-члены выделить существенные средства на оборону и укрепить сотрудничество в целях обеспечения основных компонентов военного потенциала. Более того, поскольку теперь угроза со стороны враждебного государства предполагает и невоенные формы нападения, Совет призвал также к более эффективной мобилизации инструментов ЕС для борьбы с гибридными угрозами[19]. Впрочем, многие государства – члены ЕС рассматривают НАТО как основу своей коллективной обороны, а участие Евросоюза в делах защиты и обороны встречает разную степень поддержки в ЕС.

Постепенно в процессе обдумывания обозначилась необходимость того, что назвали «гибридом внутренней и внешней социальной безопасности». В официальных кругах об этом впервые заговорили более десяти лет назад[20]. Вызовы, стоящие перед ЕС, указывают на необходимость внедрения

---

[16] European Commission (сноска 15).

[17] European Commission, Directorate-General for Information, Communication, Culture, Audiovisual, ‘Public opinion in the European Union’, Standard Eurobarometer Report no. 48, Brussels, Mar. 1998, p. 68.

[18] European Commission (сноска 15), p. 27.

[19] European Council, Conclusions, 25-26 June 2015, EUCO 22/15, Brussels, 26 June 2015.

[20] Sundelius, B., ‘A brief on embedded societal security’, eds P. Faber and V. Ratchev, *Information&Security: An International Journal* (Procon: Sofia, 2005), pp. 23–37.

эффективных инструментов общественной безопасности и подчеркивают сложности, связанные с формированием таких инструментов. Сотрудничество с внешними партнерами в решении проблем внутренней безопасности остается сложной задачей. Трудности возникают и с выработкой совместного подхода к вопросам внутренней безопасности, учитывая отличия в национальном, региональном и местном уровнях управления на всей территории ЕС, а также ввиду различий в обязанностях и организационных структурах служб безопасности в государствах – членах Союза, таких как полиция, судебные и таможенные органы, а также службы разведки и гражданской защиты.

В результате для достижения интегрированного подхода понадобятся новые варианты партнерства с участием представителей частного сектора, которые лишь недавно стали рассматривать себя в качестве членов дискуссии по проблемам безопасности[21].

Приоритеты стратегии внутренней безопасности ЕС

В обновленной стратегии внутренней безопасности ЕС 2015 г. были учтены рекомендации Европейской Комиссии, изложенные 28 апреля 2015 г. в сообщении о Европейской повестке дня в области безопасности. Тремя наиболее важными задачами в стратегии внутренней безопасности на период 2015–2020 гг. являются противодействие терроризму и предотвращение радикализации, ликвидация организованной преступности и борьба с киберпреступностью[22].

В этих приоритетах отражена преемственность с предыдущей стратегией внутренней безопасности, в которой стратегические цели были сгруппированы по пяти категориям: устранение международных преступных сетей; предупреждение терроризма, борьба с радикализацией и практикой вербовки; повышение уровня безопасности граждан и организаций в киберпространстве; укрепление безопасности с помощью пограничного контроля; повышение устойчивости Европы к кризисам и катастрофам. Тем не менее за последние пять лет ситуация с большинством этих пунктов в ЕС далеко не улучшилась, а, напротив, стала хуже.

Устойчивость к влиянию кризисов, а также природных и антропогенных катастроф

Если в стратегии внутренней безопасности 2010 г. излагаются проблемы, принципы и директивы в отношении природных и антропогенных катастроф, то в ее документе-преемнике содержится лишь одно упоминание об этом вопросе: в преамбуле подчеркивается необходимость усиливать защи-

---

[21] Burgess and Spence (сноска 5).

[22] European Commission, The European Agenda on Security, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 185 final, 28 Apr. 2015; and Council of the European Union (сноска 1).

ту важнейших объектов инфраструктуры и обеспечивать их устойчивость, а также повышать оперативную готовность и политическую координацию на случай принятия мер по реагированию, борьбе и смягчению последствий кризисов, а также природных и антропогенных катастроф.

В контексте ЕС концепция устойчивости была позаимствована из материаловедения, где под устойчивостью подразумевается способность материала вновь обретать свою первоначальную форму после воздействия экстремальных условий. В области безопасности устойчивость совмещает внутреннюю прочность объекта для сопротивления нагрузкам и ударам со способностью быстро восстанавливаться после воздействия. Повышенной устойчивости (и, соответственно, меньшей уязвимости) можно достичь «либо увеличивая внутреннюю силу, либо снижая интенсивность воздействия, либо делая то и другое одновременно»[23].

Согласно Лиссабонскому договору, ЕС должен предпринимать меры по поддержке, координации или дополнять действия государств-членов в сфере гражданской защиты. Многие проблемы в сфере устойчивости лучше решаются на уровне государства или на более локальном, субгосударственном уровне. Тем не менее планирование мер по защите критически важной инфраструктуры, главным образом общеевропейских объектов, стало частью подготовки стратегии внутренней безопасности ЕС 2010 г. после вступления в силу Лиссабонского договора. ЕС инициировал экспертное обсуждение в государствах-членах в целях повышения готовности и продумывания механизмов преодоления и адаптации на национальном, региональном и местном уровнях. Продолжается деятельность по повышению устойчивости трансграничной инфраструктуры, которая была признана критически важной для Евросоюза в целом. Для экспериментальных проектов по повышению устойчивости были определены четыре области: система управления воздушным движением в воздушном пространстве ЕС; спутниковая система геолокации Галилео; сеть электропередач и газотранспортная сеть[24]. В 2012 г. после пересмотра политики по защите критически важной инфраструктуры руководство измененной политикой перешло к Генеральному директорату по вопросам миграции и внутренних дел при поддержке Объединенного исследовательского центра за рамками стратегии внутренней безопасности[25].

Кибербезопасность

Подход ЕС к борьбе с организованными преступными сетями также был преобразован в соответствии с изменением характера преступной деятельности. Появление и распространение цифровой экономики предостави-

---

[23] European Commission, The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2012) 586 final, 3 Oct. 2012, p. 4.

[24] European Commission, Staff Working Document on a new approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection: Making European Critical Infrastructures more secure, SWD (2013) 318 final, 28 Aug. 2013.

[25] European Commission, Staff working document on the review of the European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP), SWD (2012) 190 final, Brussels 22 June 2012.

ло организованным преступникам то, что можно рассматривать как менее рискованную альтернативу физическому ограблению. В 2015 г., согласно данным опроса *«Евробарометра»*, сохранилась обеспокоенность граждан проблемой организованной преступности, но в то же время значительно возросло число респондентов, заявивших об опасениях и в отношении киберпреступлений[26].

Повышение уровня безопасности для граждан и организаций в киберпространстве является приоритетной задачей стратегии внутренней безопасности, однако она должна отражать и другие политические инициативы ЕС. В феврале 2013 г., понимая, что безопасность в киберпространстве становится все более важной международной проблемой, Европейская Комиссия и ВП/ЗП опубликовали совместное сообщение с предложением о стратегии кибербезопасности ЕС[27]. Европейский союз стремится стать мировым лидером в области цифровой экономики. Предполагается, что объединение электронной торговли в рамках единого рынка будет способствовать этой цели, помогая европейским компаниям конкурировать на глобальном уровне[28]. Укрепление кибербезопасности является одним из важнейших условий для развития онлайн услуг.

Важным итогом обсуждения проблем кибербезопасности в 2013 г. стала директива о нападениях на информационные системы, обязывающая все государства-участники устанавливать уголовное наказание за использование вредоносного программного обеспечения и укрепляющая механизмы для обмена информацией в отношении подобных атак[29]. Реализация директивы о киберпреступлениях должна была завершиться к апрелю 2015 г., однако к этому времени лишь 10 из 28 государств-членов подтвердили полное инкорпорирование директивы в свое национальное законодательство, а две страны доложили о ее частичном включении[30]. В стратегии внутренней безопасности 2015 г. подчеркивается необходимость обеспечить выполнение государствами-членами директивы 2013 г. в полном объеме.

В пакете мер, предложенном в 2013 году, также был проект директивы о действиях по обеспечению высокого общего уровня сетевой и информационной безопасности во всем ЕС. В декабре 2015 г. эта директива была согласована на политическом уровне. С момента ее вступления в силу опера-

---

[26] О взаимосвязи между доступом к информации и коммуникационными технологиями, кибербезопасностью и развитием человека в общем см. гл. 10 настоящего издания.

[27] European Commission and High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy, ‘Cybersecurity strategy of the European Union: An open, safe and secure cyberspace’, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, JOIN (2013) 1 final, Brussels, 7 Feb. 2013.

[28] Создание сетевого единого цифрового рынка является важнейшим политическим приоритетом для нынешней Комиссии. Juncker, J-C., *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change,* Political guidelines for the next European Commission, 15 July 2014.

[29] Council of the European Union, Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA, 12 Aug. 2013.

[30] European Commission, DG Migration and Home Affairs, ‘Combating cybercrime: EU-wide rules against cyber attacks come into force’, 4 Apr. 2015.

торы основных услуг в сфере энергетики, транспорта, банковского дела и здравоохранения, а также поставщики ключевых цифровых услуг, таких как информационный поиск и облачные вычисления, будут обязаны принимать соответствующие меры безопасности и докладывать национальным властям о злоумышленных действиях и подозрительных случаях[31].

Обновленная стратегия внутренней безопасности Европейского союза 2015–2020 гг.

Обновленная стратегия внутренней безопасности основывается на пяти главных принципах. Во-первых, на том, что борьба с преступностью и снижение уровня насилия со стороны радикальных экстремистов не должны негативно влиять на соблюдение основных прав граждан. Во-вторых, что необходимо постоянно информировать общественность о ходе реализации стратегии, в том числе через особую функцию национальных парламентов в государствах – членах ЕС и большой консультативный форум по вопросам безопасности с широким межсекторальным участием. В-третьих, что в первую очередь необходимо максимально эффективно использовать многие существующие нормативные документы, механизмы и методы, уже созданные в ЕС, вместо того, чтобы разрабатывать новые. В-четверых, что для более эффективного использования уже существующих инструментов необходим более объединяющий межведомственный и межсекторальный подход к проблеме внутренней безопасности. В-пятых, что поскольку угрозы существуют не только в пределах ЕС, необходимо объединить внутреннее и внешнее измерение безопасности в рамках единого подхода[32].

Обновленная стратегия внутренней безопасности не призвана свести все обширное наработанное законодательство по вопросам безопасности в единый рамочный подход. Напротив, как указывалось выше, некоторые положения стратегии 2010 г. сейчас рассматриваются в рамках системы ЕС в целом, а некоторые аспекты проблем, сохранившиеся в стратегии внутренней безопасности, отражены в других политических программах.

В целях реализации Европейской повестки дня в области безопасности рабочая программа Еврокомиссии за 2016 г. предусматривает три главных приоритетных действия: обновление законодательных норм ЕС о террористических преступлениях и установленных за них наказаниях, которые содержатся в рамочных решениях, согласованных в 2002 и 2008 гг.; введение усовершенствованных законодательных норм об огнестрельном оружии; и разработка предложения о борьбе с мошенничеством и подделками при безналичных расчетах[33].

---

[31] European Commission ‘Commission welcomes agreement to make EU online environmentmore secure’, Press release IP/15/6270, Brussels, 8 Dec. 2015.

[32] Council of the European Union (сноска 1).

[33] European Commission, Work programme 2016: No time for business as usual, Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 610 final, 27 Oct. 2015, p. 5.

Выполнение рамочных решений по борьбе с терроризмом

В соответствии с рамочными решениями 2002 и 2008 гг. государства-члены должны были определить понятие терроризма в национальном уголовном законодательстве и предусмотреть для него минимальный срок наказания[34]. В докладе 2014 г. о ходе выполнения государствами-членами рамочных решений указывалось два вопроса, требующих дополнительных разъяснений: как бороться с косвенной провокацией или подстрекательством к совершению террористических актов, а также с преступлениями «одиночек» – личностей, совершающих теракты и не состоящих при этом в каких-либо крупных группировках[35]. В декабре 2015 г. Европейская Комиссия выдвинула предложения по обновлению рамочных решений для рассмотрения государствами-членами[36].

Регулирование оборота огнестрельного оружия

Незаконный оборот огнестрельного оружия был назван основной деятельностью организованной преступности. В Европейской повестке дня по безопасности подчеркивается вероятность того, что организованная преступность теперь способна получать и продавать более смертоносное огнестрельное оружие в Европе и в более широких масштабах[37]. Значительный рост количества изъятого незаконного оружия и боевых снарядов, переправляемых из Украины в Польшу, продемонстрировал потенциальные риски от сопутствующих эффектов вооруженного конфликта[38].

В ноябре 2015 года Европейская Комиссия выдвинула предложения по усилению контроля над законным приобретением и владением огнестрельным оружием, а также применению общих минимальных стандартов списания огнестрельного оружия[39]. В декабре 2015 г. Еврокомиссия опубликовала дополнительный план действий в отношении незаконного оборота огнестрельного оружия и использования взрывчатых веществ, в котором пред-

---

[34] Council of the European Union, Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism,20 02/475/JHA, *Official Journal of the European Communities,* L164/3, 22 June 2002; and Council of the European Union, Framework Decision amending Framework Decision 20 02/475/JHA on combating terrorism, 6561/08, Brussels, 15 Feb. 2008.

[35] European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism (SWD (2014) 270 final), COM (2014) 554 final, 5 Sep. 2014.

[36] European Commission, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, COM (2015) 625 final, 2 Dec. 2015.

[37] European Commission (сноска 22), p. 17.

[38] Porter, T., ‘Poland: Weapon smuggling following Ukraine war arming organised crime and terrorists in Western Europe’, *International Business Times,* 25 Jan. 2016.

[39] European Commission, Remarks of Commissioner Elzbieta Bienkowska at the press conference on the preparation of the 20 November Justice and Home Affairs Council and the firearms package, SPEECH/15/6126, 18 Nov. 2015.

ложены меры по содействию в обнаружении, расследовании и изъятии огнестрельного оружия, взрывчатых веществ и их прекурсоров, используемых в террористических и других криминальных целях[40].

Ликвидация организованной преступности и борьба с киберпреступлениями

Управление ООН по наркотикам и преступности документально зарегистрировало, что определенные виды организованных преступлений приобретают все более транснациональный характер[41]. Транснациональным преступлением может считаться преступление, совершенное в более чем одном государстве одной и той же группой лиц, преступление, совершенное в одной стране, но подготовленное или управляемое из другой страны, или же преступление, совершенное в одном государстве, но имеющее существенные последствия для других стран.

Евросоюз первым ввел в действие основное законодательство для предотвращения использования финансовой системы в целях отмывания денег в своей первоначальной директиве 1991 г. и обновил законодательство по мере изменения характера этой проблемы. В мае 2015 г. ЕС принял четвертую директиву о борьбе с отмыванием денег, отчасти для того чтобы включить в европейское законодательство последние рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег, а также для устранения некоторых новых выявленных рисков[42].

Одним из важнейших достижений стал рост электронной торговли и связанного с ней использования систем цифрового банкинга и онлайн платежей. Сфера цифрового банкинга стремительно растет, и банки, которые не становятся профессионалами в сфере цифровых технологий, по всей видимости, потерпят неудачу, поскольку их клиенты уйдут к конкурентам, предлагающим более современные услуги[43].

---

[40] European Commission, Implementing the European Agenda on Security: EU action plan against illicit trafficking in and use of firearms and explosives, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2015) 624 final, 2 Dec. 2015.

[41] Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности определяет организованную преступную группу как группу из трех и более лиц, структурно оформленную, существующую в течение определенного периода времени и действующую согласованно с целью совершения как минимум одного преступления, наказуемого лишением свободы на срок не менее четырех лет. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН, 15 ноября 2000 г.

[42] Council of the European Union, Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, *Official Journal of the European Union,* L 141, 5 June 2015.

[43] Broeders, H. and Khanna, S., ‘Strategic choices for banks in the digital age’, McKinsey & Company, Jan. 2015.

Первоначально законодательство, направленное против организованной преступности, сосредотачивалось на преступных доходах от незаконного оборота наркотиков[44]. Однако со временем в него были внесены поправки в целях снижения риска использования финансовой системы для совершения финансовых и других видов преступлений, таких как коррупция, мошенничество, терроризм и распространение оружия массового поражения. Более того, хотя изначально это законодательство применялось в традиционном банковском секторе, сфера его применения постепенно расширилась и охватила других участников.

Директивы ЕС по борьбе с отмыванием денег

По большому счету финансовые учреждения частного сектора должны применять правила против отмывания денег и террористической деятельности. Директивы, обновившие законодательство ЕС по борьбе с отмыванием денег до 2015 г., запретили использование анонимных банковских счетов, установили правила идентификации клиента при финансовых операциях и платежах, определили требования верификации для платежей и обязали финансовые институты осуществлять оценку рисков прежде чем предоставить кредит или провести платеж.

Директива 2015 года расширила сферу действия существующих правил, охватив организаторов игорного бизнеса и включив оценку риска «виртуальных валют», таких как Bitcoin, а также цифровые платежные инструменты, такие как мобильный банкинг[45]. В директиве также оговаривалось, что не должно быть никакого различия в обращении с политическими деятелями, которые занимают или занимали высокие позиции внутри страны и теми, кто выполняет подобные функции в других государствах. Поэтому финансовые институты обязаны проявлять бдительность в отношении сведений, указывающих на деятельность по отмыванию средств в политических целях, что в сущности является антикоррупционной мерой.

Директива о борьбе с отмыванием денег 2005 г. (третья) обязывала государства – члены ЕС создавать национальные подразделения финансовой

---

[44] На протяжении 1990-х гг. организованные преступления и, в частности, преступления, связанные с наркотиками, вызывали серьезное беспокойство в обществе. Озабоченность этой проблемой неуклонно росла, и к 2000 г. один из пяти граждан, принимавших участие в опросе общественного мнения, отвечал, что он лично пострадал от преступлений, связанных с наркотиками. European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, Drugs Coordination Unit, *Drugsand Security: Public Opinion Regarding Security and Victimisation in the EU,* Sep. 2002.

[45] В 2013 г. дело веб-сайта SilkRoad – интернет-площадки по торговле наркотиками и другими нелегальными товарами, а также крах биржи по обмену биткоинов указали на потенциальные риски, связанные с виртуальной валютой. После закрытия сайта SilkRoad ФБР изъяло биткоины на сумму более 33.6 млн долл., а биржа MtGox рухнула после потери биткоинов на сумму более 400 млн долл., принадлежавших ее клиентам, после взлома системы безопасности. Kien-Meng Ly, M., ‘Coining bitcoin's “legalbits”: examining the regulatory framework for bitcoin and virtual currencies’, *Harvard Journal of Law & Technology,* vol. 27, no. 2 (Spring 2014).

разведки (ПФР), играющие главную роль в выявлении и отслеживании подозрительных переводов денежных средств[46]. После введения процедур оценки риска и утверждения их в качестве одной из мер по надлежащей проверке клиентов, финансовые институты обязаны представлять отчеты о подозрительной деятельности (suspicious activity report, SAR) совместно со своими национальными ПФР, если они обнаруживают финансовые операции, переходящие определенный порог риска.

Со временем отчеты о подозрительной деятельности, поданные совместно с ПФР, могут стать массивом ценных данных для правоохранительных органов. Например, в Великобритании перекрестное сравнение выборки отчетов о подозрительной деятельности с другими данными показало, что в более 30% таких отчетов содержатся имена лиц, известных полиции по другим делам. А около 40% были связаны другим образом, например, через общие адреса. Финансовая разведка может добавить сведения в общую картину уголовной разведки. А в деле борьбы с терроризмом за финансовой разведкой признают особую роль. В 2006 г. после ареста ряда подозреваемых в предполагаемом заговоре с целью взрыва самолета, вылетавшего из Великобритании, министерство финансов смогло заморозить активы 19 лиц, чтобы не позволить им их вывести[47].

При регистрации операций на бумаге финансовые институты сталкивались с трудностями в развитии и применении риск-ориентированного подхода, которого требовали директивы по борьбе с отмыванием денег. Если электронная обработка осуществляется достаточно быстро и не мешает ведению бизнеса, то регистрация на бумажных носителях вызывала серьезные нарушения при осуществлении платежей и перечислении денег. Развитие технологий позволило проводить электронные операции через несколько баз данных, которые выявляют тревожные признаки и останавливают подозрительные транзакции для последующей тщательной проверки. Однако электронный скрининг возможен только при наличии установленных индикаторов риска и соответствующей достоверной информации в базах данных. Лицо, обладающее правом подписи или правом собственности на денежные средства на расчетном счете, может не быть лицом, осуществляющим окончательный контроль над использованием денежных средств. Законодательство по борьбе с отмыванием денег и терроризмом распространяется на тех, кто, обладает максимальным контролем, а не доверенных лиц или посредников.

Финансовым институтам недостает самой важной информации – о подлинных владельцах активов, что затрудняет при проверке выявление так называемых подставных компаний. Директива 2015 г. обязала государства – члены ЕС создать центральные реестры информации о бенефициарной собственности, которые будут доступны для компетентных органов, подразделений финансовой разведки и финансовых учреждений частного сектора в рамках осуществления комплексной клиентской проверки. Эта информация

---

[46] Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, *Official Journal of the European Union,* L309/15, 25 Nov. 2015.

[47] British Treasury, Home Office, Serious Organized Crime Agency, and Foreign and Commonwealth Office, *The Financial Challenge to Crime and Terrorism* (Stationery Office: London, Feb. 2007).

должна повысить вероятность обнаружения в процессе проверки истинного бенефициара платежа или денежного перевода в рамках анализа рисков.

Со временем законодательство ЕС способствовало отслеживаемости финансов в целях улучшения оценки рисков и последующих расследований в отношении отмывания денег и финансирования терроризма. Законодательство ЕС установило минимальные стандарты информации, которую необходимо предоставлять при совершении платежа или денежного перевода, правила сбора и хранения информации, а также условия предоставления ее другим. В мае 2015 г. ЕС принял новое постановление о сопроводительной информации о денежных средствах[48].

В 2007 году в ЕС было решено, что каждое государство-член должно создать национальный координационный центр в целях отслеживания по всей территории ЕС активов, полученных от преступной деятельности[49]. С момента включения директивы в национальное законодательство в декабре 2015 г. подразделения финансовой разведки и национальные органы по возврату активов должны содействовать развитию общего подхода к проблеме конфискации активов. Национальные власти государств – членов ЕС должны признавать приказы о замораживании и конфискации активов, выданные в других странах-членах, включая случаи, по которым не было вынесено приговора суда по уголовному делу.

Трансатлантическое сотрудничество

В августе 2010 года ЕС и США заключили соглашение об обработке и передаче сообщений о финансовых операциях от Европейского союза Соединенным Штатам для содействия Программе отслеживания операций по финансированию терроризма (ПООФТ)[50]. ПООФТ – это национальная программа, осуществляемая Министерством финансов США в целях отслеживания финансовых потоков, связанных с террористическими группировками. Одним из важных источников информации для ПООФТ является Общество всемирных межбанковских финансовых каналов связи (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT), глобальная система обмена сообщениями, используемая для передачи информации о финансовых операциях.

Несмотря на то, что SWIFT является частной компанией, зарегистрированной в Бельгии, до 2009 г. она хранила данные о финансовых переводах внутри ЕС на компьютерных серверах в США, делая эту информацию доступной для государственных органов Соединенных Штатов при предъявлении ордера, выданного в установленном американским законом порядке.

---

[48] Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) 1781/2006, *Journal of the European Union,* L141, 5 June 2015.

[49] Council Decision 2007/845/JHA of 6 Dec. 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to crime, *Official Journal of the European Union,* L332, 18 Dec. 2007.

[50] О Программе отслеживания операций по финансированию терроризма см.: <https://www.swift.com/about-us/legal/ compliance/tftp>.

Хотя данные, управляемые через американские операционные центры SWIFT, продолжают оставаться под юрисдикцией США, в 2009 г. данные компании о переводах внутри ЕС были перенесены на серверы в Европейском союзе в рамках реконфигурации ее архитектуры информационно-коммуникационных технологий. В соответствии с соглашением между ЕС и США, правительство Соединенных Штатов может осуществлять целенаправленный поиск подмножества данных по Европе, предоставляемых SWIFT[51].

В 2015 году при обсуждении обновленной стратегии внутренней безопасности Франция предложила создать Европейскую систему для использования базы данных международных банковских переводов SWIFT. Это предложение не было принято, однако французские власти продолжают добиваться принятия соответствующего решения[52].

Заключение

Несмотря на то, что Евросоюз уже утвердился в качестве действующего субъекта в области внутренней безопасности, описание и классификация конкретных формулировок в соответствующем законодательстве остается крайне сложной задачей. На рабочем уровне в рамках институтов ЕС существует стремление к более «объединенному» межведомственному и межсекторальному походу к проблеме безопасности. Тем не менее в 2015 г. Европейский союз продолжил принимать меры в отношении внутренней безопасности во многих различных областях государственной политики, а не только в рамках своей стратегии внутренней безопасности.

[51] Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of financial messaging data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, *Official Journal of the European Union,* L195, 27 July 2010.

[52] Ministry of Finance and Public Accounts, French Republic, Countering terrorist financing, Press kit, Nov. 2015.

II. МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ В ОТВЕТ НА СЕРИЮ ТЕРАКТОВ В ПАРИЖЕ

Иан ЭНТОНИ и Маньяна ПЕХТ

По данным Европола, несмотря на то, что большинство терактов в ЕС в 2014 г. (самый последний год, по которому были доступны данные Европола на момент написания данной главы) были осуществлены сепаратистскими группировками, основной проблемой, связанной с терроризмом, выявленной государствами-членами, были религиозно мотивированные лица и группы, планировавшие теракты в Европейском союзе[1]. В отличие от многих людей, живущих в затронутых конфликтами странах по соседству с ЕС, большинство европейских граждан все еще чувствуют себя в безопасности. А данные об арестах за преступления, связанные с терроризмом в ЕС в 2014 г., свидетельствуют о том, что террористические угрозы в настоящее время «концентрируются» в сравнительно небольшом числе государств-членов[2].

Ответственность за определение масштаба ответных мер на террористические акты лежит на национальных правительствах государств – членов ЕС. Атаки в Париже в 2015 г. побудили Францию к принятию комплекса национальных мер по укреплению своего контртеррористического потенциала. Контртеррористические подразделения были преобразованы в новые объединенные штабы при Министерстве внутренних дел и получили больше полномочий в сфере надзора[3]. После терактов 13 ноября 2015 г. были приняты дальнейшие меры. Вслед за решениями Совета министров Франции от 13 и 14 ноября президент Франсуа Олланд воспользовался своими полномочиями, предусмотренными законом от 3 апреля 1955 г., и ввел в стране режим чрезвычайного положения[4]. Бельгийское правительство также применило меры в связи с высоким уровнем террористической опасности[5].

После терактов в Париже в ноябре 2015 г. Франция призвала к применению статьи Лиссабонского договора о коллективной обороне. Учитывая, что контртеррористические инициативы ЕС носят в основном невоенный

---

[1] European Police Office, *Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) for 2015* (Europol: The Hague, July 2015).

[2] В 2014 году в ЕС большинство арестов, связанных с терроризмом, были произведены в Австрии, Бельгии, Болгарии, Франции, Германии, Нидерландах, Испании и Великобритании.

[3] Projet de Loi Enregistre a la Presidence de l'Assemblee nationale le 19 mars 2015 [Bill Recordedat the Presidency of the National Assembly], 19 Mar. 2015.

[4] French Government, 'Loi n 55-385 du 3 avril 1955 relative a l'etatd'urgence' [Law No. 55-385 of3 April 1955 regarding the state of emergency], <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.doTcid-Texte=J0RFTEXT000000695350>; French Government, 'State of Emergency in France: what are the consequences?', 23 Nov. 2015.

[5] Drozdiak, N., Steinhauser, G. and Fairless, T., 'Brussels terror alert raised amid "imminent" threat of attack', *Wall Street Journal,* 21 Nov. 2015.

характер, это стало нарушением традиций[6]. При оказании единодушной поддержки Франции другие государства-члены согласились с тем, что она стала жертвой вооруженной агрессии на своей территории, а также что они должны оказать Франции помощь и содействие всеми возможными для них средствами, хотя было отмечено, что каждое государство вправе само определять характер предоставляемой помощи.

Франция призвала членов ЕС к оказанию трех видов содействия: *(a)* прямое участие в коалиции против Исламского государства (ИГ), которое Франция сочла ответственным за совершение терактов; *(b)* помощь в проведении операции «Шамаль» (Chammal), продолжающейся французской военной кампании в Ираке и Сирии; *(c)* более активная поддержка других французских миссий в Мали и Центрально-Африканской Республике (ЦАР), которая освободила бы французские силы для других действий.

Когда поступил запрос об оказании помощи со стороны Франции, все государства – члены ЕС, как и сам Европейский союз, уже участвовали в глобальной коалиции по борьбе с ИГИЛ, созданной США в сентябре 2014 г. После голосования в британском парламенте 3 декабря 2015 г. Великобритания расширила масштабы своих военных операций против ИГИЛ в Сирии. По состоянию на январь 2016 г. Бельгия, Дания, Франция, Нидерланды и Великобритания были государствами – членами ЕС, участвующими в боевых действиях в Ираке, тогда как силы Франции и Великобритании были задействованы также в Сирии[7].

Франция просила государства – члены ЕС активизировать поддержку ее операций в Мали и ЦАР задолго до парижских терактов в ноябре 2015 г. Однако когда эта просьба была увязана с положениями о коллективной обороне, Германия и Бельгия предложили морскую и воздушную поддержку французским силам в Средиземноморье, а Германия расширила свою помощь в подготовке бойцов курдских военизированных формирований «пешмерга» в Ираке. Швеция предложила предоставить Франции высокоточные управляемые боеприпасы. Германия и Швеция заявили о намерении оказать дополнительную поддержку миротворческим операциям в Мали, в том числе, специалистами и материально-техническим обеспечением, в рамках существующих механизмов (несмотря на то, что Германия решила усилить свою помощь в Мали еще до терактов в Париже)[8].

Свидетельства провала разведки

Хотя ответственность за борьбу с терроризмом в ЕС лежит прежде всего, на его государствах-членах, национальные лидеры долго осознавали решающую роль межправительственного сотрудничества, в том числе в целях предотвращения угрозы терроризма, в рамках механизмов ЕС.

---

[6] Статья 42.7, Договор о Европейском союзе.

[7] US Department of Defense, Operation Inherent Resolve, <http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve>, по состоянию на 31 марта 2016 г. О военном ответе Исламскому государству см. гл. 2, разд. II настоящего издания.

[8] О мирных операциях в Мали и ЦАР см. гл. 7, разд. I настоящего издания; О мирном процессе в Мали см. гл. 5 настоящего издания.

Открывающиеся подробности о терактах в Париже в январе и ноябре 2015 г. обнаружили провал работы разведки в государствах – членах ЕС. После терактов стало понятно, что все исполнители были хорошо известны не только французским властям, но и другим европейским и американским правоохранительным и разведывательным органам[9]. Более того, некоторые из этих исполнителей характеризовались как потенциально опасные либо потому, что были хорошо известны своими радикальными и экстремистскими взглядами и связями с давно существующей европейской джихадистской сетью, либо потому, что были известны как преступники или вернувшиеся с войны комбатанты, которые имели отношение к террористическим группировкам в тренировочных лагерях в Йемене или в боевых действиях в Сирии или Ираке. Исполнители террористических атак в Париже могли свободно передвигаться, а также планировать и осуществлять теракты с массовыми последствиями. Эти факты заставили население усомниться в эффективности работы существующих систем внутренней безопасности.

После терактов в январе 2015 года выяснилось, что лица, осуществившие атаки в офисе сатирического журнала *Charlie Hebdo* и в кошерном супермаркете, были известны французским и международным службам разведки. Братья Шериф и Саид Куаши, совершившие нападение на *Charlie Hebdo*, числились в списках разыскиваемых террористов Великобритании и США, а также в «чёрном списке» авиапассажиров, намеревающихся прилететь в США[10]. Но несмотря на это Саид в 2011 г. смог приехать в Йемен, где он предположительно проходил подготовку у «Аль-Каиды на Аравийском полуострове», а затем вернулся во Францию и не был там задержан властями. После возвращения за Саидом установили наблюдение, однако в июле 2014 г. это наблюдение было снято, поскольку французские спецслужбы решили, что он больше не представляет опасности[11]. Шериф Куаши отсидел в тюрьме после обвинения в террористических преступлениях в 2008 г. за участие в вербовочной сети «Аль-Каиды в Ираке». За ним также велось наблюдение, но лишь до конца 2013 г. Амеди Кулибали, который согласовывал с братьями Куаши нападение, отбыл короткий срок в тюрьме в 2010 г. и также состоял в списке разыскиваемых террористов США. Более того, 6 февраля разведывательные органы Алжира предупредили своих французских коллег о предстоящем нападении во Франции[12].

После ноябрьских атак выяснилось, что по меньшей мере шесть из восьми исполнителей – Абдельхамид Абааود, Салах Абдеслам, Ибрагим Абдеслам, Сами Амимур, Салим Бенгалем и Омар Исмаил Мостефаи – были

---

[9] MacAskill, E., ‘How French intelligence agencies failed before the Paris attacks’, *The Guardian,* 19 Nov. 2015; и Camilli, E., ‘The Paris attacks: A case of intelligence failure?’ NATO Review, 2015, <http://www.nato.int/docu/review/2015/ISIL/Paris-attacks-terrorism-intelligence-ISIS/EN/ index.htm>. Террористические атаки 2015 г. рассматриваются в гл. 2, разд. II настоящего издания.

[10] Burke, J., 'Charlie Hebdo suspects on US terrorist watchlist “for years«', *The Guardian,* 9 Jan. 2015.

[11] Callimachi, R. and Yardley, J., 'From amateur to ruthless jihadist in France', *New York Times,*17 Jan. 2015.

[12] Doward, J., 'Charlie Hebdo: could security services have prevented Paris attacks?', *The Guardian,* 10 Jan. 2016.

иностранными террористами-боевиками, которые ездили воевать в Сирию или Ирак, или обучаться в других частях региона, после чего вернулись во Францию или Бельгию. Полагают, что Салим Бенгалем спланировал нападения 13 ноября и предположительно организовывал его из Сирии, где жил после 2013 г.[13]Абдельхамид Абааад, который координировал ноябрьские атаки, приезжал в Сирию в 2013 г.с целью вступления в ИГ. Абааад, бельгийский гражданин, вернулся в Бельгию, где с двумя сообщниками разработал план нападения на полицейский участок в городе Вервье в январе 2015 г. Несмотря на то, что Абааад был известен бельгийским властям как боевик Исламского государства, он смог съездить в Сирию и вернуться оттуда для участия в парижских атаках[14].

Другой нападавший, Омар Исмаил Мостефаи, попал в протокол полицейской слежки в 2010 г., где говорится, что он является потенциально опасным радикалом. Он ездил в Сирию в 2013 г. и, как сообщают, вернулся во Францию весной 2014 г. Предположительно турецкие власти дважды предупреждали своих французских коллег о том, что Мостефаи представляет угрозу (первый раз в декабре 2014 г. и второй раз – в июне 2015 г.), но не получили ответ[15].

Сами Амимур в 2012 году был обвинён в совершении преступлений террористического характера. Его поместили под судебный надзор; был выдан ордер на его арест. В 2013 г. Амимур приехал в сирийскую Ракку, где присоединился к Исламскому государству, после чего вернулся во Францию для участия в нападениях[16].

Более того, как утверждается, у бельгийских властей был список предполагаемых джихадистов, в котором числился Абдельхамид Абааад и двое других нападавших в Париже – Салах и Ибрагим Абдеслам. В феврале 2015 г. бельгийская полиция допросила обоих братьев. А Ибрагима Абдеслама допросили после того, как турецкие власти запретили ему въезд в Турцию и вернули его обратно в Бельгию[17]. К тому же, по сообщениям, сотрудники французской разведывательной службы получали заблаговременные предупреждения от Ирака и США о вероятности крупных нападений[18].

Улучшение взаимодействия между правоохранительными органами государств – членов ЕС могло бы способствовать более глубокому осознанию угрозы теракта в Париже. 5 ноября 2015 г. немецкая полиция остановила автомобиль, наполненный оружием, на шоссе в Баварии и задержала водителя. В машине были обнаружены восемь штурмовых винтовок АК-47 с полными магазинами, два пистолета, две ручные гранаты, 200 граммов взрывчатого вещества и револьвер. Проверка мобильного телефона подозреваемого и

---

[13] BBC News, ‘Paris attacks: was Salim Benghalem the real ringleader?’, 26 Jan. 2016.

[14] Clarion Project, ‘From hypocrisy to apostasy: the extinction of the Grayzone’, Dabiq, no. 7, p. 73.

[15] Yeginsu, C., ‘Turkey warned French twice about attacker, official says’, *New York Times,* 16 Nov.2015.

[16] Burgis, T., ‘Paris attacks: Samy Amimour, the “nice guy” who became a jihadi’, *Financial Times,* 19 Nov. 2015.

[17] Escobedo, T. and Morgenstein, M., ‘Who were suspects in Paris terror attacks?’, CNN, 18 Nov. 2015.

[18] Abdul-Zahra, Q., ‘Iraq warned of attacks before Paris assault’, Associated Press, 15 Nov. 2015.

системы GPS, установленной в автомобиле, показала, что мужчина направлялся в Париж[19]. По данным управления уголовного розыска в Баварии, информация об аресте мужчины была передана французским властям вскоре после его задержания[20].

Заблаговременно предоставленная информация о нападениях в Париже, которой частично располагали правоохранительные органы, а частично – спецслужбы, не была собрана воедино, чтобы способствовать всеобъемлющей оценке угроз перед парижскими атаками. Хотя общество осознает сложность создания высокоэффективной системы для этого, данные нападения спровоцировали обсуждения существующих пробелов и способов их устранения в целях предотвращения подобных атак в будущем.

Новые предложения и решения по проблеме сбора и обмена информацией

Аналитики утверждают, что три нападения за один календарный год необходимо рассматривать не как «тревожный звонок» о террористической угрозе, которую и так хорошо осознавали, но как свидетельство несостоятельности разведывательных служб Европы, требующее принятия соответствующих мер. Речь идет о неадекватных угрозам методиках оценки риска, ограниченных возможностях для результативного наблюдения, неэффективной структуре обмена разведданными и нехватке финансовых и правовых ресурсов[21].

После терактов в Париже в январе 2015 года лидеры стран Евросоюза согласились усилить ряд существующих законодательных мер, процессов и инициатив вместо создания новых[22]. В заявлении лидеров стран ЕС была особо отмечена необходимость более эффективного сотрудничества между разведывательными службами государств-членов – как уголовной разведки в системе правоохранительных органов, так и сотрудничества между службами безопасности, – а также необходимость усиления контроля за въездом людей в ЕС, особенно так называемых иностранных террористов-боевиков[23].

Люксембург как президент Совета ЕС во второй половине 2015 г. пригласил представителей пяти национальных разведывательных служб (Франции, Германии, Нидерландов, Испании и Великобритании) для участия в неформальном заседании Совета ЕС 9 июля 2015 г. – это произошло впервые после 2001 г.[24]

---

[19] Traynor, I., ‘Germany “may have foiled plot to supply arms to Paris attackers”’, *The Guardian,* 14 Nov. 2015.

[20] Koch, J., ‘Germany probes Paris link after arrest of man smuggling arms’, *Bloomberg Business News,* 14 Nov. 2015.

[21] Camilli (сноска 9).

[22] European Council, ‘Statement by the members of the European Council, following the informal meeting of the Heads of State or Government’, Press statement 56/15, Brussels, 12 Feb. 2015.

[23] Об иностранных террористах-боевиках см.: *Грип Л.* Рост числа иностранных боевиков-террористов в Европе / *Ежегодник СИПРИ 2015.*

[24] Government of Luxembourg, Presidency of the Council of the European Union, ‘Etienne Schneider presented the achievements of the Luxembourg Presidency in the field of internal security to the LIBE Committee of the European Parliament’, 21 Dec. 2015.

С 2005 года государства – члены ЕС обязаны предоставлять информацию о преступлениях террористического характера агентству судебного сотрудничества (Евроюст), Европолу и друг другу, однако в выполнении этой меры имеются существенные пробелы[25]. Укрепление роли Европола в борьбе против терроризма является приоритетной задачей для ЕС. В январе 2015 г. Координатор Евросоюза по вопросам борьбы с терроризмом Жиль де Кершов подчеркнул необходимость того, чтобы государства-члены предоставляли информацию координационному центру поездок Европола (“Focal Point Travelers”) – пункту связи, созданному для отслеживания перемещений иностранных боевиков-террористов[26]. По данным Европола, лишь 2081 иностранный боевик-террорист записан в системе, а большинство предоставленной информации поступает от небольшой группы государств-членов. В январе 2015 г. на неформальной встрече в Риге министры внутренних дел и юстиции ЕС пообещали улучшить систему координации поездок[27].

Де Кершов также предложил создать при Европоле Европейский контртеррористический центр (ЕКЦ), ориентированный на обмен разведданными. В январе 2016 г. Европол запустил ЕКЦ в качестве платформы для улучшения обмена информацией и оперативного взаимодействия государств – членов ЕС[28]. Государства-члены будут предоставлять экспертов для укомплектования ЕКЦ в помощь трансграничным расследованиям, касающимся терроризма. Совет ЕС призвал государства-члены создавать единые пункты связи для улучшения обмена информацией[29]. К тому же Совет предложил государствам-членам более активно использовать Евроюст для развития сотрудничества между работниками прокуратуры[30].

Европол также руководит сетевой платформой конфиденциального обмена информацией (SIENA), которая связывает между собой национальные органы, присоединившиеся к ней, а также базы данных, поддерживаемые Европолом. Однако по состоянию на конец 2015 г. лишь половина государств – членов ЕС подключили свои антитеррористические органы к платформе SIENA и лишь 1595 иностранных террористов-боевиков были зарегистрированы в этой системе. В октябре 2015 г. был создан специальный раздел в SIENA для органов по борьбе с терроризмом[31].

---

[25] Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences, *Official Journal of the European Union,* L253, 29 Sep. 2005.

[26] Индивидуальные координационные центры созданы в рамках общей аналитической системы Европола для отражения определенных приоритетов, выявленных государствами – членами ЕС.

[27] Riga Joint Statement following the informal meeting of Justice and Home Affairs ministers in Riga, 29 and 30 Jan. 2015.

[28] Council of the European Union, State of play on implementation of the members of the European Council of 12 February on counter-terrorism, Report 14734/15, Brussels, 23 Nov. 2015; и European Commission, ‘New European Counter Terrorism Centre launched’, News release, 25 Jan. 2016.

[29] Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting, 3432nd Council Meeting, 14882/15, Brussels, 20 Nov. 2015.

[30] Council of the European Union, Follow-up to the recent terrorist attacks in Paris, 14122/15, Brussels, 16 Nov. 2015, LIMITE.

[31] Council of the European Union (сноска 28).

В 2008 году Европейский союз включил элементы Прюмского договора (документа, который связывает подгруппу государств – членов ЕС, хотя был обсужден и согласован вне рамок Евросоюза) в законодательство ЕС в качестве Прюмского решения[32]. Участвующие в нем страны создали систему оперативного обмена данными об отпечатках пальцев, ДНК и регистрационных номерах транспортных средств. В случаях, когда это может предотвратить террористическую атаку, Прюмское решение заранее предоставляет установленным национальным пунктам связи право предоставлять друг другу персональные данные лиц (фамилию, имя, дату и место рождения), а также разъяснение о том, почему они видят основание для беспокойства. После парижских нападений Европейский Совет обратил большое внимание на потенциальную роль Прюмского договора в борьбе с терроризмом и важность всестороннего выполнения и эффективного применения Прюмского решения.

Усиление пограничного контроля

В последние годы резко увеличилось число граждан ЕС, выезжающих с целью участия в военных конфликтах за пределами Европейского союза. Как представляется, также активизировалась деятельность по рекрутингу боевиков из стран Евросоюза[33]. Хотя большинство террористов-боевиков из ЕС находятся в Ираке и Сирии, часть из них также пребывает в Афганистане/Пакистане, Чечне, Ливии, Мали, Сомали, Украине и Йемене[34]. Более того, некоторые лица перемещаются между этими конфликтными зонами.

Несмотря на отсутствие официальных данных о количестве вернувшихся по всему Европейскому Союзу, некоторые государства-члены, такие как Финляндия, Франция, Италия и Великобритания, сообщают об увеличении их числа[35]. Возвращающиеся не всегда представляют серьезную угрозу для безопасности, но тот факт, что такое большое количество из них принимали непосредственное участие в боевых действиях, расценивается как риск, особенно в государствах – членах ЕС, играющих в настоящее время активную роль в военных операциях в Ираке и Сирии.

Некоторые государства-члены сообщают о боевиках, уезжавших в зоны конфликта по нескольку раз. Они рассматривают примеры регулярных вы-

---

[32] Прюмская конвенция (которую иногда называют Шенгенское соглашение III) – это договор, подписанный 27 мая 2005 в г. Прюм (Германия) Австрией, Бельгией, Францией, Германией, Люксембургом, Нидерландами и Испанией. Он открыт для всех государств – членов ЕС, 14 из которых в настоящее время являются его участниками; Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, *Official Journal of the European Union,* L 210, 6 Aug. 2008.

[33] Грип (сноска 23).

[34] Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, ‘Foreign fighters under international law’, Academy Briefing no. 7 (Oct. 2014).

[35] Reed, A., van Zuijdewijn, J.R. and Bakker, E., *Pathways of Foreign Fighters: Policy Options and their (Un) Intended Consequences,* Policy Brief (International Centre for Counter Terrorism: The Hague, Apr. 2015).

ездов как индикатор повышенного риска, поскольку продолжительное пребывание или многократные поездки могут способствовать радикализации или подготовке специалистов[36]. Большинство иностранных террористов-боевиков выезжают в Ирак и Сирию, при этом Турция является главным транзитным узлом, что подчеркивает важность сотрудничества между Европейским союзом и Турцией. Такие поездки могут совершаться как прямыми, так и транзитными рейсами или наземным транспортом.

Мониторинг и контроль за перемещением граждан, участвующих во внешних конфликтах, является сложной задачей в условиях ЕС, который на протяжении многих лет принимал меры для содействия перемещению лиц между своими государствами-членами. Во многих случаях граждане Европейского союза имеют право свободно передвигаться между странами-членами, и существует очень мало физических барьеров и ограничений вдоль внутриевропейских границ. Для сохранения свободы перемещения в границах ЕС необходима эффективная система контроля внутри и между государствами-членами, а также эффективный контроль на внешних рубежах Европейского союза.

Сообщается, что иностранные террористы-боевики часто используют собственные деньги для финансирования своих поездок и пользуются подлинными документами[37]. Однако в криминальных структурах растет спрос на проездные документы Европейского союза, а национальные власти сообщают о росте числа попыток проникнуть в ЕС с использованием поддельных паспортов, удостоверений личности и проездных документов.

ЕС стремился укреплять партнерство с перевозчиками в целях проведения систематических и скоординированных проверок отдельных пассажиров по базам данных, содержащих актуальную информацию для борьбы с терроризмом с использованием общих показателей риска. В рамках этого процесса в декабре 2015 г. Европейский парламент и Совет Европы достигли предварительного соглашения по директиве ЕС, регулирующей использование данных записи регистрации пассажира в целях предотвращения, выявления, расследования и уголовного преследования за террористические и другие тяжкие преступления[38]. В настоящее время в ЕС нет единого подхода к использованию данных записи регистрации пассажира. У некоторых государств-членов уже есть национальные системы сбора и использования этих данных, а у других – нет. Директива ЕС потребует от всех государств-членов включения ее положений в национальное законодательство. Предложение по директиве об обязанности авиакомпаний предоставлять данные о пассажирах обсуждалось с 2007 г. Однако подписание соглашения было отложено, так как в Европейском парламенте возникло сомнение в том, что преимущества сбора и анализа данных записи регистрации пассажира оп-

---

[36] Briggs, R. and Silverman, T., *Western Foreign Fighters: Innovations in Responding to the Threat* (Institute for Strategic Dialogue: London, 2014), pp. 36–37.

[37] Прямые расходы на финансирование терактов с массовыми последствиями представляются довольно низкими. Например, взрывы в Лондоне и Мадриде, по оценкам, обошлись в 10 000 долл. Financial Action Task Force, *Terrorist Financing* (FATF/OECD: Paris, 2008), pp. 7–8.

[38] European Parliament, Justice and Home Affairs Committee, ‘EU Passenger Name Record (PNR) proposal: an overview’, Brussels, 14 Dec. 2015.

равдают стоимость создания системы, а также обеспокоенность в отношении процедур по сохранению целостности информации и использованию данных, предоставленных национальным властям[39].

В свете растущего беспокойства в отношении иностранных террористов-боевиков Европейский союз рассмотрел вопрос о содействии в выявлении и, если это посчитают необходимым, предотвращении выезда лиц из ЕС в зоны конфликта. В настоящее время Шенгенский кодекс о границах обязывает своих государств-участников систематически проверять лиц, не являющихся гражданами ЕС, при пересечении любых внешних границ Шенгенской зоны. Однако государства-участники обладают достаточной свободой в отношении правил, применяемых к собственным гражданам или гражданам Европейского союза.

Также сообщается о большом числе случаев утери или кражи проездных документов[40]. Международная организация уголовной полиции (Интерпол) ведет базу данных украденных и утерянных проездных документов (Stolen and Lost Travel Documents, SLTD), доступную для 190 ее государств-членов. Шенгенская информационная система также содержит данные о проездных документах. Европейская комиссия призвала государства-члены осуществлять проверки на границах с использованием баз данных украденных и утерянных проездных документов и выразила обеспокоенность по поводу того, что они, как представляется, этого не делают[41]. В декабре 2015 г. Комиссия предложила внести поправку в Шенгенский кодекс о границах, обязывающую государства-члены проводить систематические проверки всех лиц, включая граждан ЕС, по базам данных утерянных и украденных проездных документов[42]. Действующий кодекс обязывает страны-участницы осуществлять систематические проверки лиц, не являющихся гражданами ЕС, в пункте въезда, но дает свободу действий в отношении проверок, осуществляемых в пункте выезда. В соответствии с предложенной поправкой, станет обязательным проводить систематические проверки граждан третьих стран по базам данных при выезде.

Заключение

Европейский союз занимается укреплением сотрудничества в области борьбы с терроризмом по меньшей мере с момента заседания Европейского Совета в Мадриде в 1995 г.[43] Теракты в Париже и других местах в ЕС

---

[39] Council of the European Union, Report of the EU Counter-Terrorism Coordinator to the Council, State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015 on counter-terrorism, 14734/15, Brussels, 30 Nov. 2015.

[40] Europol, *Serious and Organized Crime Threat Assessment* (SOCTA 2013), 19 Mar. 2013, p.17.

[41] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area, 1 May-10 December 2015, COM (2015) 675 final, 15 Dec. 2015, p. 9.

[42] European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation no. 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders, COM (2015) 670 final, 15 Dec. 2015.

[43] European Commission, EU Counter Terrorism Efforts in JHA Field, Memo 04/59, 12 Mar. 2004.

добавили чувство неотложности в дискуссиях на высшем политическом уровне и дали толчок определенным процессам и инициативам, которые уже обсуждались.

Некоторые из рассматриваемых инициатив являются новыми. После терактов в США в сентябре 2001 г. лидеры Евросоюза заявили о своем намерении развивать и укреплять меры против всех форм транснациональной организованной преступности, включая терроризм. Уже на тот момент список желаемых мер включал расширение обмена информацией по вопросам терроризма между государствами-членами и с Европолом, создание группы специалистов по борьбе с терроризмом в рамках Европола, укрепление трансатлантического партнерства в области борьбы с терроризмом и развитие сотрудничества в правовой области в рамках Евроюста. Безусловно, сделано уже очень многое, однако также очевидно, что прогресс на пути к более согласованному и комплексному подходу замедлился и наткнулся на множество препятствий.

Проблема расширения обмена разведывательными данными активно обсуждается после терактов на европейской земле. После выявления серьезных провалов в работе разведки в связи с терактами 2015 г. было принято несколько решений и внесен ряд предложений по сбору и обмену информацией. Европейский союз взял на себя обязательство по укреплению сотрудничества и координации между национальными органами и по повышению эффективности обмена разведывательными данными в рамках ЕС. Однако еще неизвестно, насколько эффективными станут эти улучшения.

III. ГЛОБАЛЬНЫЙ КРИЗИС С БЕЖЕНЦАМИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ЕВРОПУ

Лина ГРИП

В настоящее время Европа переживает массовую миграцию, обусловленную крупнейшим кризисом с перемещением населения со времен Второй мировой войны. В 2015 г. около 60 млн человек во всем мире стали вынужденными переселенцами[1]. По оценкам, в 2015 г. более миллиона человек достигли Европы – беспрецедентное число за последние годы[2].

Быстрый рост числа беженцев, ищущих защиты в Европе в последние годы, привел к гуманитарному кризису, следствием которого стало увеличение числа погибших беженцев при перевозке, а также рост торговли людьми и их эксплуатации. Быстрый рост числа прибывающих лиц, нуждающихся в международной защите, также спровоцировал кризис поддержки законодательной базы и процедур на национальных и региональных уровнях. Нормативные принципы и политические коалиции, поддерживающие панъевропеизм, оказались под ударом во время финансового кризиса 2008 г. и сейчас оказались под большой угрозой.

Нынешний кризис с беженцами и его политический контекст

Сегодняшний приток беженцев в Европу необходимо рассматривать как в историческом, так и в глобальном контексте. В мировом масштабе этот кризис значительно больше влияет на страны за пределами Европы. Из десяти стран, принимающих в настоящее время наибольшее количество беженцев, например, ни одна не находится в Европе. Рост числа беженцев в этих странах и в целом на Ближнем Востоке спровоцирован главным образом кризисом в Сирии[3].

---

[1] По разным причинам цифры, касающиеся беженцев и перемещенного населения, являются приблизительными. В числе этих причин неспособность ООН и других международных учреждений попасть в некоторые зоны конфликта, сложности с оценкой масштабов повторного перемещения населения, вероятность того, что цифры могут быть завышены или занижены в зависимости от политических интересов, а также то, что национальные системы сбора данных по въезду и выезду из соседних стран не всегда надежны. Однако можно сделать обоснованные оценки, опираясь на цифры, опубликованные Управлением верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ), об общем числе лиц и семей, перемещённых в результате продолжающихся конфликтов и зарегистрированных УВКБ. Тем не менее эти цифры не включают незарегистрированных лиц, которые могли попасть в страну по неофициальным каналам, а также лиц, не нуждающихся в поддержке УВКБ. Другие используемые цифры включают данные национальных организаций, занимающихся проблемами соискателей убежища. См. обсуждение в гл. 2, разд. III настоящего издания.

[2] UNHCR, ‘A million refugees and migrants flee to Europe in 2015’, Press release, 22 Dec. 2015; см. также UNHCR, 'Refugee figures' [n.d.] <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1d.html>.

[3] Kent, A., ‘10 countries sheltering the most refugees’, *Wall Street Journal,* 21 Sep. 2015. О конфликте в Сирии см. гл. 4, разд. II настоящего издания; и о влиянии кризиса беженцев на Ближнем Востоке см. гл. 2, разд. III настоящего издания.

С 1945 года произошло несколько серьезных кризисов беженцев, в том числе после Второй мировой войны, во время Третьей индокитайской войны в 1978–1991 гг., после геноцида в Руанде 1994 г. и в период распада Югославии в 1991–2001 гг. Вторая мировая война привела к крупнейшему миграционному кризису в Европе. Численность европейцев, перемещенных между 1940 и 1945 гг., оценивается в 40 млн. человек[4]. Безусловно, у послевоенной Европы 1940-х гг. было меньше ресурсов для оказания помощи большому количеству беженцев, чем у относительно демократичной и зажиточной Европы сегодня. Несомненно, Европа в значительной степени опиралась на помощь США. А в 1943 г. была создана Администрация помощи и восстановления Организации Объединенных Наций для репатриации и оказания помощи беженцам, прибывшим под контролем союзных стран[5].

В конце 1970-х годов в связи с резким увеличением числа беженцев в Индокитае, особенно после прибытия на лодках мигрантов из Вьетнама, Генеральный секретарь ООН созвал ряд международных конференций по проблемам беженцев и перемещенных лиц в Юго-Восточной Азии. В 1979 г. кризис усугубился из-за отказа Малайзии и Таиланда принимать очередных беженцев в дальнейшем. На конференции в 1979 г. Австралия, Канада, Франция, Германия, Великобритания и США согласились предоставлять 260 000 мест в год для расселения беженцев в этом регионе. В этот период западные страны чувствовали себя вынужденными принимать беженцев, спасающихся от коммунистических режимов, однако при этом сложилось твердое мнение о бесчеловечном отношении к «людям в лодках»: «Самое широко распространенное мнение об этих событиях в США и многих других странах и учреждениях состоит в том, что … заставляя людей рисковать своей жизнью на море, Вьетнам осуществляет форму геноцида … Вьетнамская машина по выселению включает особые государственные учреждения, в задачи которых входит преследование и изгнание этнических китайцев, а также принуждение их платить золотом за привилегию рисковать своей жизнью в маленьких переполненных лодках»[6].

В 1991 году начала разваливаться Югославия. И в ходе последующих войн образовалось около 1.7 млн беженцев и 1.3 млн внутренне перемещенных лиц (ВПЛ)[7]. Этот кризис совпал с углублением европейской интеграции, выраженном в форме договора о Европейском союзе 1992 г., образования единого рынка, а также создания Общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Провал «проекта мира» ЕС по предотвращению войн и этнических чисток в Европе стал, вероятно, главной движущей силой углубления интеграции[8].

---

[4] DePillis, L., Saluja, K. and Lu, D., ‘A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world’, *Washington Post,* 21 Dec. 2015.

[5] US Holocaust Memorial Museum, ‘United Nations Relief and Rehabilitation Administration’, Holocaust Encyclopedia <https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005685>.

[6] Stein, B., 'The Geneva Conferences and the Indochinese Refugee Crisis', *International Migration Review,* vol. 13, no. 4 (Winter 1979), pp. 719–20.

[7] Cottey, A., *Security in 21st Century Europe* (Palgrave Macmillan: New York, 2013), p. 249.

[8] Kuhnhardt, L., *Crises in European Integration: Challenge and Response, 1945–2005* (Berghahn Books: New York/Oxford, 2005), p. 13.

Таким образом, сегодняшний кризис беженцев в Европе не является ни беспрецедентным, ни уникальным как в региональном, так и в мировом масштабе. Все же он стал чрезвычайно серьезным вызовом для современного «Европейского проекта» и некоторых его основополагающих ценностей, таких как свобода передвижения и права человека.

Определения

Определение понятия «беженец», изложенное в Конвенции 1951 г., изначально было ограничено европейским географическим контекстом. Однако позже оно было расширено до глобальных масштабов для обозначения каждого, кто: «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений»[9].

Все государства – члены ЕС являются участниками Конвенции 1951 г. Тем не менее одной из наиболее обсуждаемых проблем в ходе этого кризиса стал вопрос о том, как отличать беженца от экономического мигранта. Согласно Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), миграция – это добровольный акт людей, которые «решают пускаться в путь не из-за прямой угрозы преследования или гибели, а для того, чтобы улучшить свою жизнь, найдя хорошую работу, или в ряде случаев – для получения образования, воссоединения семьи или по другим причинам. В отличие от беженцев, которые не могут безопасно вернуться домой, перед мигрантами не стоят такие преграды. Если они возвратятся на родину, они продолжат получать защиту от своего правительства»[10].

Однако проблема этих обсуждений (как и данных) состоит в том, что существуют даже более детализированные определения различных групп, таких как соискатели убежища, внутренне перемещенные лица, репатрианты и так далее (блок 11.1).

Гуманитарный кризис 2015 г.

По оценкам УВКБ ООН, около 1 млн человек пересекли Средиземное море и попали в Европу в 2015 г. – в два с лишнем раза больше, чем за предыдущие семь лет вместе взятые. Подавляющее большинство из них въехали через восточные острова Греции из Турции или различные части Италии

[9] Конвенция ООН о статусе беженцев, вступила в силу 22 апреля 1954 г. с поправками, внесёнными Протоколом 1967 г., который отменил «географические и временные пределы Конвенции 1951 г.»

[10] UNHCR, ‘Refugee or migrant: which is right?’, UNHCR Viewpoint, 27 Aug. 2015.

из Ливии. Около 50% прибывших морским путем выехали из Сирии, 20% – из Афганистана и 8% – из Ирака. Кроме того, по оценкам Международной организации по миграции (МОМ), в 2015 г. более 34 000 человек проникли наземным путем из Турции в Болгарию и Грецию[11]. Хотя убежища ищут не все прибывшие, но большинство из них стремятся его получить – в 2015 г. убежища в Европейском союзе попросили 1 255 600 человек[12]. Главной причиной резкого увеличения количества просителей убежища в Европе стал конфликт в Сирии (гл. 4, рис. 11.1 и 11.2).

Врезка 11.1. Лица, находящиеся в компетенции Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ)

Беженцы Лица, признанные таковыми по Конвенции о статусе беженцев 1951 г., ее Протоколу 1967 г., а также ряду соответствующих региональных законов и их конкретных толкований.

Соискатели убежища Лица, которые стремятся получить международную защиту и по заявлениям которых еще не было принято решение.

Внутренне перемещенные лица Лица или группы лиц, которые были вынуждены покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ.

Возвратившиеся беженцы Бывшие беженцы, которые вернулись в страну своего происхождения стихийно или организованно, но все еще не полностью интегрированные. Такое возвращение осуществляется только в условиях безопасности и уважения достоинства

Вернувшиеся ВПЛ Внутренне перемещенные лица, которые получали защиту и помощь от УВКБ ООН и вернулись в районы своего происхождения или постоянного проживания

Лица без гражданства Определены в международном праве как лица, которые не считаются гражданами какой-либо страны в силу действия ее законов. Другими словами, они не являются гражданами какого-либо государства.

Другие лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН Лица, которые не обязательно относятся к какой-либо из перечисленных групп, но которым УВКБ ООН предоставляет защиту и/или помощь по гуманитарным или другим особым причинам.

Источник: Адаптировано автором из Базы данных демографической статистики УВКБ <http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=U42422322.1838606709.1422528458>.

Как и в предыдущие два года, Германия получила самое большое количество новых ходатайств о предоставлении убежища среди европейских стран в 2015 г. Немецкие власти получили 476 649 официальных заявлений о предоставлении убежища в течение года – что более чем в два раза превы-

[11] UNHCR, IOM (сноска 2). Еще одним крупным зарегистрированным потоком населения стало перемещение 168 000 беженцев из Украины в Россию.

[12] Eurostat, 'Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015', Newsrelease, 4 Mar. 2016.

сило соответствующую цифру за 2014 г.[13] В то же время Федеральное управление Германии по делам миграции и беженцев зарегистрировало 1.1–1.2 млн беженцев, прибывших в Германию в 2015 г. через систему EASY (которая распределяет просителей убежища по специальным учреждениям, предоставляющим первоначальную помощь). Хотя эта цифра почти наверняка подсчитана с ошибками и с двойным учетом, на сегодняшний день, по оценкам, беженцы составляют около 1% всего населения Германии. В 2015 г. из всех европейских стран Венгрия приняла наибольшее число беженцев на душу населения, так как большое количество мигрантов пытались проехать через Грецию и западные Балканы. В первой половине 2015 г. в Венгрии попросили убежища более 1450 человек на 100 000 населения[14].

Резкий рост числа беженцев и мигрантов, прибывающих по морю (рис. 11.3), был в значительной степени обусловлен затруднением доступа в Европу наземным транспортом, в частности после закрытия ряда пограничных пунктов.

В 2014–2015 годах Средиземное море стало самым смертоносным морским путем в мире. Предположительно более 7000 мигрантов и просителей убежища погибли на море (рис. 11.4). Эта цифра стала самой высокой из когда-либо зарегистрированных. С учетом значительного роста числа переезжающих людей в 2015 г. пропорционально снизилось количество человек, погибших и исчезнувших в Средиземном море по сравнению с предыдущим годом[15]. Это может свидетельствовать о том, что текущие спасательные операции (см. ниже) помогают спасать жизни, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. Однако абсолютные показатели по количеству спасенных человек на воде в 2015 г. были наихудшими. Они превзошли даже большие потери 2014 г. и были значительно хуже, чем абсолютные показатели пятилетней давности.

Смертельные случаи происходили и на сухопутных границах. В конце августа 2015 г. вблизи венгерской границы в оставленном грузовике были обнаружены тела 71 человека[16]. К тому же в течение 2015 г. часто сообщалось о нарушениях прав человека. Беженцы подвергались оттеснению, арестам, унижению достоинства и бесчеловечному обращению; их заселяли в переполненные помещения, не обеспечивали жильем, едой, водой и санитарным обслуживанием[17]. По сообщениям, беженцы сталкивались с неправомерными действиями сотрудников полиции в Венгрии, Сербии и Бывшей

---

[13] German Ministry of Interior Affairs, ‘2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor’ [2015 г.: Германия получила больше заявлений о предоставлении убежища, чем когда-либо ранее], 6 Jan. 2016.

[14] Эта цифра включает относительно большое число лиц, прибывших наземным путем из Балканских стран, – около 8% от общего числа. См.: BBC News, ‘Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts’, 4 Mar. 2016.

[15] Asylum Information Database, 'Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis', Annual Report 2014–2015, pp. 26–27.

[16] Harding, L., ‘Hungarian police arrest driver of lorry that had 71 dead migrants inside’, *The Guardian,* 28 Aug. 2015; UNHCR, ‘Bodies found in a truck near border, while asylum seekers flow into Hungary’, *Briefing Notes,* 28 Aug. 2015.

[17] *Amnesty International,* Europe's Borderlands: Violations Against Refugees and Migrants in Macedonia, Serbia and Hungary *(Amnesty International: London, July 2015).*

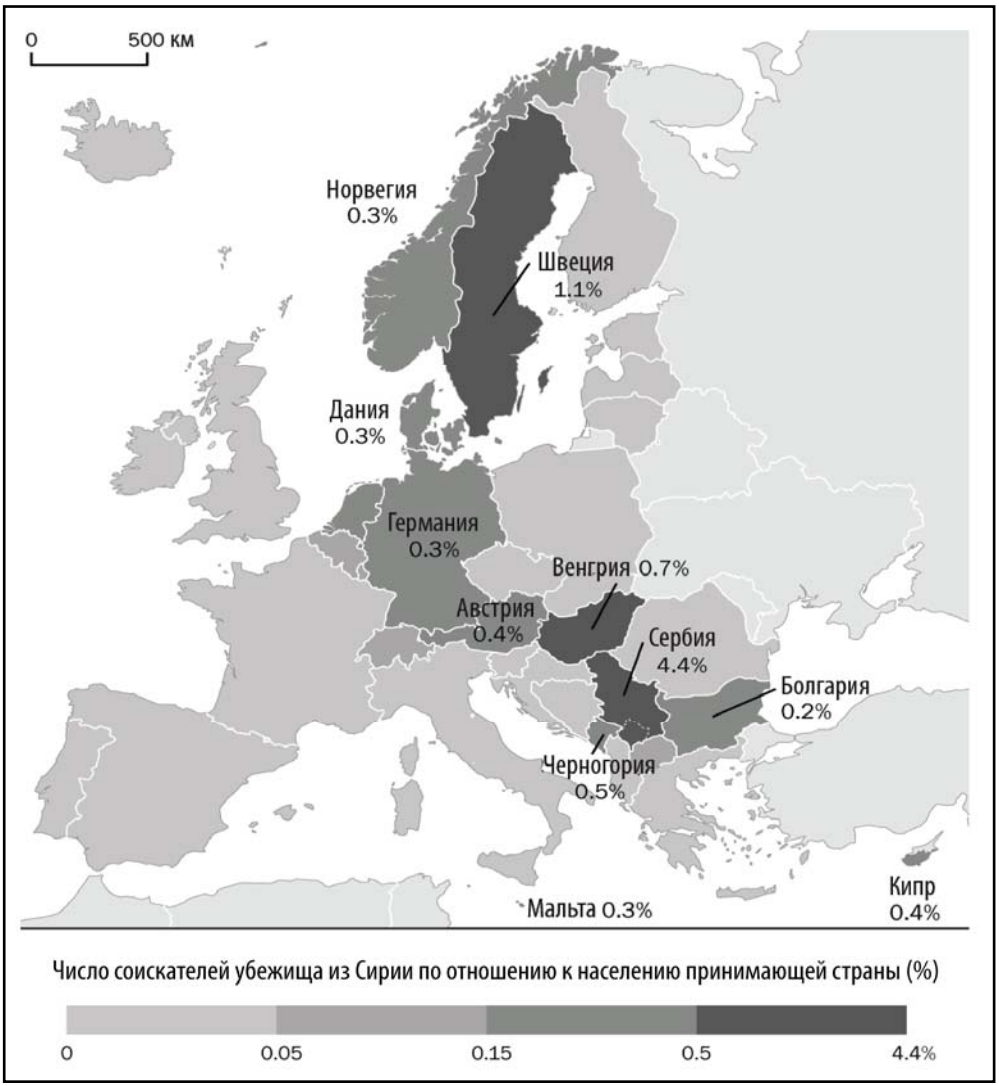


Рис. 11.1. Соискатели убежища из Сирии в Европе, с июля 2011 г. по декабрь 2015 г. в процентном отношении к населению принимающей страны на 2014 г.

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil <https://nordpil.se/>.

Источники: Eurostat, ‘Population on 1 January by age and sex, 2016’ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database>, по состоянию на 19 апреля 2016 г.; и UN Refugee Agency (UNHCR), ‘Asylum-seekers (ежемесячные данные), 2016’ <http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly>, по состоянию на 19 апреля 2016 г.

Югославской Республики Македонии, а также с неприемлемыми условиями содержания в Венгрии, Македонии и Греции. Венгрия в нарушение норм международного права установила уголовную ответственность за незаконный

Рис. 11.2. Количество ходатайств о предоставлении убежища от сирийских граждан в европейских странах, с апреля 2011 г. по декабрь 2015 г.

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil <https://nordpil.se/>.

Источники: Eurostat, 'Populationon 1 January by age and sex, 2016' <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database>, по состоянию на 19 апреля 2016 г.; и UN Refugee Agency (UNHCR), 'Asylum-seekers (ежемесячные данные), 2016' <http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly>, по состоянию на 19 апреля 2016 г.

въезд просителей убежища[18]. Все большее беспокойство вызывает также вопрос безопасности мигрантов и беженцев в переполненных помещениях в ряде населенных пунктов Европы.

В 2015 году среди приезжающих в Европу резко выросло число несопровождаемых несовершеннолетних. И тысячи из них пропали без вести в прошлом году. К примеру, более четверти из 13 026 несопровождаемых детей, приехавших в Италию в 2014 г., исчезли по прибытии[19]. Международная организация по миграции (МОМ) сообщила о значительном увеличении числа беженцев, ставших жертвами торговли для сексуальной эксплуатации.

[18] Human Rights Watch, 'Europe's refugee crisis: An agenda for action', 16 Nov. 2015.

[19] Save the Children, 'On their own: a call to relocate the most vulnerable in Europe' [n.d.] <https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/images/On_their_own1.pdf>, p. 1.

Предполагается, что многие пропавшие дети были проданы в секс-индустрию, сферу торговли наркотиками или для принудительного детского труда. Начальник управления Интерпола заявил, что преступные группировки систематически охотятся на таких детей[20].

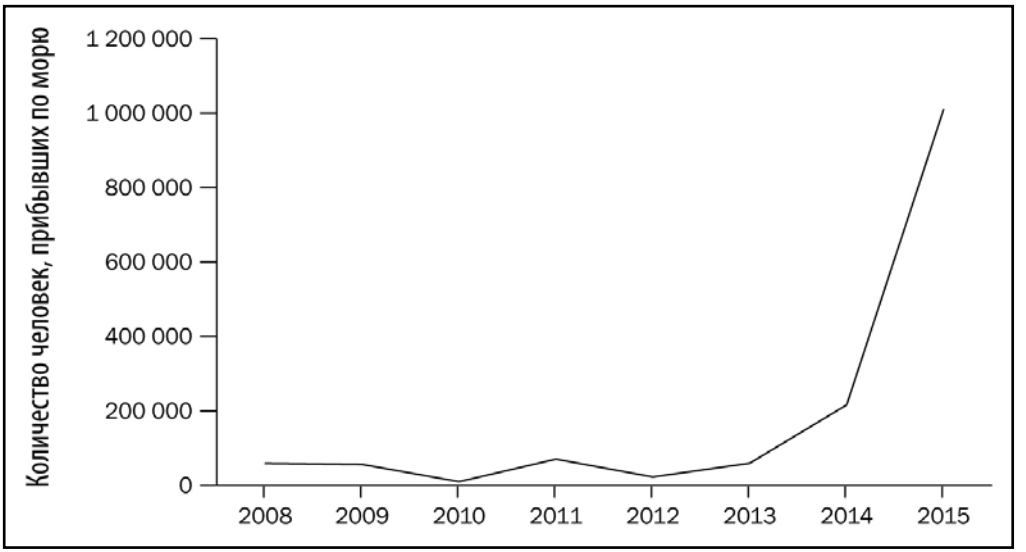


Рис. 11.3. Количество беженцев и мигрантов, прибывших в Европу по Средиземному морю в 2008–2015 гг

Источник: UNHRC, 'Evolution: Mediterranean Sea', 16 Jan. 2016 <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

В 2014 году по оценкам число жертв торговли людьми среди мигрантов, прибывших в Италию, возросло на 300 % по сравнению с теми же показателями в 2013 г.[21] При оценке сегодняшних рисков важное значение для Европы имеют уроки войны в Югославии. В 2001 г. МОМ сообщала о том, что Балканы превратились в крупный регион торговли женщинами и детьми в Западную Европу. В ходе войны в Югославии также выявилось «огромное количество пересечений» между теми, кто занимался контрабандной переправкой беженцев через границы и преступными группировками, использовавшими людей для секс-торговли или для принудительного труда[22].

В 2015 году также участились случаи целенаправленного нападения на беженцев. К примеру, в Германии число зарегистрированных атак выросло с 199 в 2014 г. до 924 в 2015 г.[23]

---

[20] Save the Children, ‘The political push to give unaccompanied refugee children a UK home’, Save the Children (blog), 4 Dec. 2015.

[21] Asylum Information Database (сноска 15).

[22] Sherwood, H., ‘Unaccompanied young refugees in Europe “at risk from criminal gangs”’, *The Guardian,* 1 Nov. 2015.

[23] Федеральное ведомство уголовной полиции Германии, Изучение проблемы преступлений против беженцев в Германии, 'Deutlich mehr Anschläge auf Asylbewerberheime' [Зна-

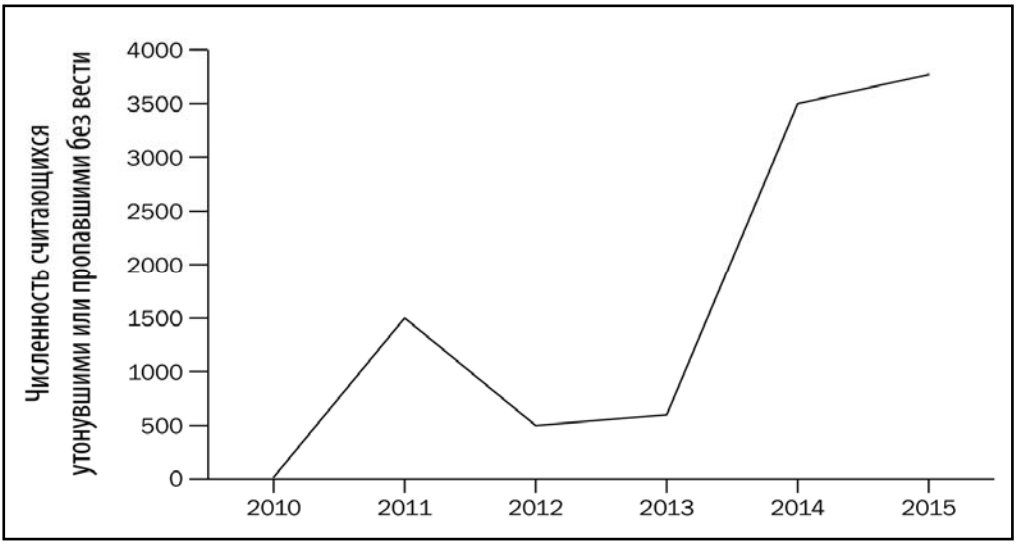


Рис. 11.4. Количество человек, считающихся утонувшими или пропавшими без вести в Средиземном море при попытке попасть в Европу, 2010 – 2015 гг.

Источник: UNHCR, 'Evolution: Mediterranean Sea', 16 Jan. 2016 <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

Ответные меры

Государства-члены и учреждения Европейского союза

В 2015 году в ответ на кризис с беженцами последовало осуществление ряда мер. В мае 2015 г. Европейская Комиссия опубликовала «Европейскую повестку дня по миграции». В этой политической инициативе был пересмотрен подход ЕС к вопросам миграции и предоставления убежища для придания нового импульса в решении этих проблем[24]. Пересмотр миграционной политики был одной из первых инициатив, которую пообещала осуществить новая Комиссия, приступив к работе в конце 2014 г.

Однако, по словам одного аналитика, «не похоже, чтобы «Европейская повестка дня» представляла собой радикальное изменение в мышлении по проблеме миграции и предоставлении убежища; а «новаторские» части повестки относятся главным образом к предложениям по незамедлительным действиям, вызванным вышеупомянутыми трагическими событиями»[25]. Тем не менее повестка дня по миграции все-таки внесла ряд важных изменений. В ней предлагалось создавать так называемые «точки приема» (*hotspots*) –

чительно больше нападений на соискателей убежища], цит. по: *Tagesschau,* 13 Jan. 2016 <http://www.tagesschau.de/inland/anschlaege-asylunterkuen- fte-bka-101.html>.

[24] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration, COM (2015) 240 final, 13 May 2015.

[25] Asylum Information Database (сноска 15), p. 10.

ресурсообеспеченные межучрежденческие центры регистрации, расположенные в приграничных государствах – членах ЕС и нацеленные на содействие в выполнении странами ЕС обязательств в рамках законодательства ЕС, а также в установлении личности, регистрации и снятии отпечатков пальцев прибывающих мигрантов[26].

В 2013 году был принят Дублинский регламент в целях оперативного определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, а также предотвращения нарушений процедур предоставления убежища[27]. Измененный регламент, который действует с 2014 г., был подвергнут жесткой критике во всем Европейском союзе в связи с тем, что он не решал проблему бремени государств-членов, имеющих внешние границы ЕС, но в то же время вынуждал соискателей убежища определять свой статус в государствах-членах, к которым они могли не иметь никакого отношения. В связи с тем, что государство – член ЕС обязано рассматривать каждое ходатайство о международной защите, поданное гражданином третьего государства или лицом без гражданства на территории любого государства ЕС, в том числе на границе или транзитной зоне, рассмотрения заявлений о предоставлении убежища происходят с серьезными задержками[28].

В 2015 году Совет ЕС принял два решения, на основании которых государства-члены договорились переместить 160 000 беженцев из приграничных стран – Италии и Греции – в другие государства-члены в течение двух лет. Внедрение плана перемещения, разработанного в интересах Италии и Греции, станет проверкой общеевропейской солидарности, а также возможности задействовать согласованные механизмы в период кризиса. По данным на декабрь 2015 г., в соответствии с этим решением некоторые беженцы были перемещены[29].

В европейской системе определения статуса беженца используется индивидуализированный подход для объективного оценивания лиц, добивающихся защиты, а также сведения к минимуму возможностей злоупотребления системой предоставления убежища. Эта система – медленная в работе, сложная, дорогостоящая и перегруженная заявками. К примеру, служба предоставления убежища Греции в настоящее время может обрабатывать максимум 1500 заявок в месяц при условии соблюдения всех требований. Эта цифра составляет менее половины среднего ежедневного числа беженцев,

---

[26] European Commission, A European agenda on migration (сноска 24).

[27] Регламент (ЕС) № 604/2013 Европейского Парламента и Совета от 26 июня 2013 г. (Дублинский регламент) устанавливает критерии и механизмы для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о международной защите, которое было подано в одном из государств-членов гражданином третьей страны или лицом без гражданства (в новой редакции).

[28] European Council on Refugees and Exiles, ‘Dublin Regulation’ [n.d.] <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html>.

[29] Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, *Official Journal of the European Union,* L239, 15 Sep. 2015, p. 146; Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, *Official Journal of the European Union,* L248, 24 Sep. 2015, p. 82.

которые прибывали на греческие острова в 2015 г.[30] В связи с этим государства – члены ЕС определили так называемые безопасные страны происхождения, которые не дают основания их выходцам для получения убежища. Не удивительно, что разные государства – члены ЕС по-разному оценивают, какие страны безопасны для возвращения. Например, во Франции в 2014 г. было удовлетворено лишь 26% ходатайств от граждан Эритреи, в то же время в большинстве других европейских стран статус беженца был предоставлен гражданам этого государства более чем в 75% случаев[31]. В 2015 г. Германия запустила экспериментальную программу по быстрому рассмотрению вопроса о предоставлении статуса беженца в своих небольших городах. В рамках этой программы граждан безопасных стран происхождения могут уведомлять о принятых решениях относительно их статуса в течение двух дней[32].

От Шенгена до заборов на внешних границах

Шенгенское соглашение позволяет лицам пересекать международные границы 26 участвующих в нем государств без прохождения пограничного контроля независимо от гражданства[33]. Полиция может проводить выборочные проверки на внутренних границах и приграничных территориях при условии, что эти проверки не эквивалентны пограничному контролю. В случае серьезной угрозы для населения или внутренней безопасности в связи с прогнозируемыми событиями или обстоятельствами, требующими незамедлительных действий, страны Шенгена могут временно вернуть пограничный контроль на своих внутренних границах. Такой пограничный контроль должен применяться в виде крайней меры и продолжительность его действия не должна превышать 2–6 месяцев в зависимости от причины его введения.

В 2015 году одиннадцать стран Шенгена – Австрия, Болгария, Дания, Финляндия, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Норвегия, Словения и Швеция – ввели определенную форму пограничного контроля из-за большого притока людей, добивающихся международной защиты[34]. (Франция усилила пограничный контроль с введением чрезвычайного положения после террористических атак в Париже 13 ноября 2015 г.). В середине сентября 2015 г. была полностью закрыта граница между Венгрией и Сербией[35]. 30 августа 2015 г. после обнаружения тел 71 беженца близ венгерской границы Австрия снова ввела контроль на своих восточных рубежах шенген-

---

[30] Stavropoulou, M., ‘Refugee protection in Europe: time for a major overhaul?’, *Forced Migration Review,* no. 51 (Jan. 2016), p. 8.

[31] Asylum Information Database (сноска 15), p. 42.

[32] *Deutsche Welle,* ‘Germany's BAMF showcases fast asylum center’, 18 Dec. 2015.

[33] О сотрудничестве в рамках Шенгенской зоны см. сайт EUR-Lex <http://eur-lex.europa.eu/ legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al33020>.

[34] European Commission, DG Migration and Home Affairs, ‘Temporary reintroduction of border control’ <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm>.

[35] BBC News, ‘Migrant crisis: Hungary's closed border leaves many stranded’, 15 Sep. 2015.

ской зоны на пока еще неопределенный период времени[36]. В дополнение к пограничному контролю, государства – члены ЕС построили ограждения на внешних рубежах Европейского союза длиной более 235 км. В том числе 175-километровую стену вдоль венгерско-сербской границы, 30-километровую стену вдоль болгарско-турецкой границы, которая будет продлена еще на 130 км, 10.5–километровую стену в регионе Эврос вдоль греко-турецкой границы и 18.7–километровую стену вдоль границ между испанскими анклавами Сеута и Мелилья и государством Марокко. Эти пограничные заграждения возводились с целью уменьшения количества нелегальных сухопутных пунктов пересечения границ. Однако это привело к тому, что потоки беженцев переориентировались с сухопутных маршрутов на морские[37].

Участие военных и НПО в операциях на море

В целях предотвращения в дальнейшем гибели людей на море, противодействия незаконному ввозу людей и уничтожения сетей торговли людьми в Средиземноморском регионе 18 мая 2015 г. Совет ЕС одобрил концепцию антикризисного управления для военной операции в рамках Общей политики безопасности и обороны ЕС (ОПБО). В результате 22 июня 2015 г. была развернута операция военно-морских сил Евросоюза в южном и центральном Средиземноморье (EUNAVFOR MED/операция «София»)[38]. Операция осуществляется на маршруте между Ливией и Италией, и она была санкционирована Советом Безопасности ООН[39]. После завершения первого этапа – отслеживания и контроля за сетями контрабандистов в регионе в сентябре 2015 г. агенты операции EUNAVFOR MED приступили к высадке на судах, их обыску, конфискации и перенаправлению, если имелись подозрения, что эти суда могли быть использованы для контрабандной перевозки или торговли людьми в международных водах[40]. Резолюция 2240 Совета Безопасности ООН обеспечила государства – члены ЕС необходимыми правовыми гарантиями для проведения операций в международных водах в

[36] European Commission, ‘Commission issues opinion on temporary reintroduction of controls at internal borders: Germany and Austria acting in compliance with Schengen Borders Code’, Press release, 23 Oct. 2015.

[37] Amnesty International, *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders* (Amnesty International: London, 2014); Amnesty International, ‘Refugees endangered and dying due to EU reliance on fences and gatekeepers’, 17 Nov.2015; и FRONTEX, Eastern Mediterranean route [n.d.] <http://frontex.europa.eu/trends-and- routes/eastern-mediterranean-route/>.

[38] Council of the European Union, Council Decision (CFSP) 2015/972 of 22 June 2015 launching the European Union military operation in the southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), *Official Journal of the European Union,* L157/51, 23 June 2015.

[39] United Nations, ‘Adopting Resolution 2240 (2015): Security Council authorizes member states to intercept vessels off Libyan coast suspected of migrant smuggling’, SC/12072, Meetings coverage, 9 Oct. 2015.

[40] European External Action Service, European Union Naval Force: Mediterranean Operation Sophia, update, 15 Dec. 2015.

рамках второго этапа морской операции ЕС, который начался 7 октября 2015 г.[41] В дополнение к военной операции были развернуты две операции агентства FRONTEX в Средиземноморье – «Тритон» и «Посейдон»[42].

НПО «Врачи без границ» (Medecins Sans Frontieres) также осуществляла миссии на нескольких поисково-спасательных суднах в центральном районе Средиземного моря, и совместно с «Гринпис» – в Эгейском море. В 2015 г. они спасли десятки тысяч человек[43].

Основную помощь людям по прибытии предоставляют некоммерческие добровольные организации. К работе уже действующих НПО добавился ряд новых инициатив. К примеру, в Германии более 700 проектов по оказанию помощи работают в целях содействия мигрантам по прибытии и в вопросах интеграции[44]. Одним из наиболее ярких примеров является организация “Refugees Welcome”, которая была создана в ответ на появление лагерей для задержанных мигрантов. Организация “Refugees Welcome” предлагает альтернативное жилье для беженцев в частном секторе, подселяя их в квартиры местных граждан. В дальнейшем задачи организации расширились и включили предоставление ряда услуг пребывающим, таких как консультирование в вопросах жилья и права. Эта инициатива зародилась в Германии в ноябре 2014 г., а к концу 2015 г. действовала уже в девяти странах. В настоящее время ее запуск планируется во многих других государствах[45].

Осмысление кризиса

Влияние кризиса беженцев на Европу можно отчасти объяснить результатом сильнейшего внешнего давления со стороны беспрецедентного числа принудительно перемещенных людей в глобальном масштабе, а отчасти – результатом изъянов общеевропейской системы предоставления убежища, в частности Шенгенской зоны, а также Дублинской системы (которые также противоречат друг другу). Однако важно рассмотреть текущий кризис в долгосрочной перспективе. В 1992–1995 гг. около 3 млн человек в Европе были перемещены в результате войны в Югославии. На тот момент в Европейский союз входило 12 государств, при этом еще не было создано ни Шенгенской зоны, ни единого рынка. Государства-члены несли полную ответственность за контроль на своих границах. К примеру, в Швеции, которая в 2015 г. была на втором месте по количеству принимаемых мигрантов на душу населения, только к концу 2015 г. число соискателей убежища превысило аналогичный показатель за 1992 г. – год, когда Швеция еще не была членом ЕС. К середине октября 2015 г. 86 223 человека подали заявки на предоставление убежища в Швеции, тогда как в 1992 г. было подано

[41] Резолюция СБ ООН 2240, 9 октября 2015 г.

[42] Frontex, ‘Frontex expands its joint operation Triton’, Press release, 26 May 2015.

[43] Doctors without borders, ‘MSF ends search and rescue operations in Central Mediterranean’, 5 Jan. 2016.

[44] ‘Ehrenamtliches Engagement für Flüchtlinge’ [Volunteering for refugees] <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zc6TdvfelKuY.kUvriXoSREXw>.

[45] Refugees Welcome <http://www.refugees-welcome.net/>.

84 018 заявок[46]. В 1992 г. население Швеции составляло 8.64 млн человек, а в 2014 г. – 9.75 млн[47].

С другой стороны, последствия кризиса беженцев нельзя рассматривать отдельно от обстоятельств финансового кризиса 2008 г., а также политических изменений и дискуссий в Европе, которые он за собой повлек. Финансовый кризис ослабил принцип солидарности и привёл к росту национализма. В частности, в условиях финансового кризиса выявилось снижение доверия многих граждан к институтам и правовой основе Европейского союза. Ответом на финансовый кризис стал рост массовых социальных движений против мер жесткой экономии, а также усиление националистических и евроскептических настроений и идеологий, которые все больше проникают в эти широкие общественные движения. Определенные политические течения, выступающие с позиций ксенофобии и сопротивления жесткой экономии, заявляют, что расходы на беженцев противоречат интересам граждан в период ухудшения общественного благосостояния в результате сокращения социальных расходов. Точно также, как финансовый кризис 2008 г. вызвал возникновение и рост прогрессивных движений протеста против мер жесткой экономии, таких как движение “Occupy”, а также реакционные и ксенофобские движения внутри Европейского союза, так и кризис беженцев спровоцировал массовую политическую активность в связи с проблемами социальной защиты и введение принудительных мер, а также сокращение существующего сотрудничества Европейского союза в целом.

Полноценную выгоду от кризиса получили очень немногие, однако их можно разделить на несколько групп. Во-первых, это сети незаконного ввоза мигрантов. Опрос общественного мнения, проведенный Европолом среди 1500 соискателей убежища, беженцев и экономических мигрантов, показал, что 90% из них заплатили преступным организациям, чтобы добраться до Европы. На основании этого исследования был сделан вывод о том, что прибыль таких контрабандистов в 2015 г. составила от 3 до 6 млрд долл.[48] Второй группой выгодоприобретателей стали поставщики коммерческих услуг, предлагающие беженцам размещение в лагерях и жилых помещениях по всей Европе. Часто с ними заключали договор органы местного самоуправления, национальные власти или международные организации, в том числе УВКБ ООН. В некоторых странах, таких как Норвегия и Швеция, этот бизнес, по всей видимости, в ближайшие несколько лет будет очень прибыльным[49].

---

[46]*Dagens Industry,* 'Flyktingrekord sattes i helgen' [Refugee record this weekend], 12 Oct. 2015.

[47]Statistiska Centralbyran, 'Befolkningsstatistik 1992. Del 4, Födda och döda, civilstandsändringar m m' [Population statistics 1992: part 4, vital statistics], p. 18; Statistiska Centralbyran, 'Folkmängd 2014' [Population 2014], 19 Feb. 2015 <http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/ Behallare-for-Press/385509/>.

[48] McDonald-Gibson, C., ‘Refugee crisis: human traffickers “netted up to £4bn last year”’, *The Independent,* 16 Jan. 2016.

[49] Donahue, B., ‘Meet the two brothers making millions off the refugee crisis in Scandinavia’, Bloomberg, 6 Jan. 2016.

Третьей группой выгодоприобретателей стали политические партии с жесткими антииммиграционными программами. В 2015 г. такие политические партии увеличили свою поддержку в Австрии, Чехии, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Венгрии, Италии, Нидерландах, Польше, Швеции и Швейцарии. Этот рост поддержки выразился, в частности, в успехе на местных и региональных выборах. Так, французская партия «Национальный фронт» по итогам региональных выборов набрала 28% голосов по всей стране в первом туре голосования и лидировала в шести из тринадцати административных округов Франции, собрав более шести миллионов голосов. Все же во втором туре голосования «Национальный фронт» потерпел поражение, когда французская Социалистическая партия призвала своих избирателей поддержать Консервативную партию[50]. Даже в тех случаях, когда они не получали власть, политические партии, решительно выступающие против миграции, оказывали влияние на национальную политику и ход дискуссий по проблемам миграции во всей Европе, как минимум изменив взгляды умеренных партий во втором полугодии 2015 г.

[50] Palmer, J., ‘The rise of far right parties across Europe is a chilling echo of the 1930s’, *The Guardian,* 15 Nov. 2013; Bremmer, I., ‘These 5 facts explain the worrying rise of Europe's far right’, *Time,*15 Oct. 2015; ‘Fear, anger and hatred: the rise of Germany's new right’, *Der Spiegel*, 11 Dec. 2015.

12. КЛИМАТ И БЕЗОПАСНОСТЬ

КРАТКИЙ ОБЗОР

В последнее 10-летие в научной литературе и в политическом сообществе растет признание взаимосвязи между изменением климата и вопросами безопасности. Появляется все больше свидетельств связи между последствиями изменения климата и безопасностью человека, которые были подробно изложены в последнем докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК). В первой главе доклада, посвященной данному вопросу, говорится, что «по мере изменения климата будет возрастать угроза безопасности человека».

Изменение климата может быть лучше всего понято в качестве «фактора, усугубляющего угрозу», который взаимодействует с существующими рисками и напряженностью и осложняет их в определенной ситуации и может увеличить вероятность возникновения нестабильности или конфликта с применением насилия. МГЭИК выдвигает доказательства того, что контекстуальные факторы, такие как «низкий уровень дохода на душу населения, экономический спад и непоследовательность действий государственных институтов» являются движущими силами конфликта и чувствительны к изменению климата. Она также пришла к заключению, что «люди, живущие в районах, пострадавших от насильственных конфликтов, особенно уязвимы к изменению климата», и что «конфликт значительно влияет на восприимчивость к последствиям изменения климата».

Принимая это во внимание, «Группа семи» (G-7) заказала в 2015 г. проведение независимого исследования «Новый климат для мира: принятие мер по рискам, связанным с изменением и неустойчивостью климата», которое определило составные риски, такие как конкуренция за ресурсы в связи с отсутствием возможностей для получения средств к существованию, экстремальные погодные явления, нестабильные цены на продовольствие и управление трансграничными водными ресурсами, непреднамеренные последствия политики в области изменения климата как основные варианты взаимовлияния климатических изменений и нестабильности. Исследование также пришло к выводу, что смягчение последствий и адаптация к изменению климата как нельзя более точно подходят к решению проблем безопасности и рисков, связанных с неустойчивостью климата.

Наряду с ростом публикаций в научной литературе вопросы потенциального влияния климатических изменений на безопасность привлекают все более пристальное внимание политических деятелей, занимающихся проблемами внешней политики и безопасности на национальном и международном уровнях. В проходивших в Совете Безопасности Организации Объединенных Наций в 2007 и 2011 гг. дебатах об изменении климата и безопасности также был сделан акцент на данной проблеме. В 2011 г. Совет Безопасности заявил, что «возможные неблагоприятные последствия изменения климата могут в долгосрочной перспективе усугубить некоторые существующие угрозы международному миру и безопасности».

Данная глава дает представление о принципах взаимосвязи изменения климата и вопросов безопасности. В разделе I говорится о семи составных рисках, которые помогают проиллюстрировать, каким образом изменение климата взаимодействует с неустойчивостью, и рассматриваются некоторые недостатки в существующих взглядах на данную проблему. В разделе II рассмотрено, каким образом риски, связанные с неустойчивостью климата, воздействуют на глобальную и региональную безопасность, развитие и гуманитарную политику, и как в рамках данных процессов пытаются решить проблемы, связанные с рассматриваемыми рисками. В разделе III излагаются некоторые проблемы и реальные препятствия, стоящие перед международным политическим сообществом, касающиеся сложной связи между изменением климата и нестабильностью, и предлагаются некоторые отправные точки для совершенствования политики и практики.

Джанани ВИВЕКАНАНДА и Лукас РЮТТИНГЕР

1. ПОНИМАНИЕ СОСТАВНЫХ РИСКОВ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА И НЕУСТОЙЧИВОСТИ

Джанани ВИВЕКАНАНДА и Лукас РЮТТИНГЕР

Введение

Изменение климата является одной из самых распространенных глобальных угроз миру и безопасности в XXI в. Оно затрагивает все сферы безопасности, миростроительства и развития. Последствия изменения климата уже оказывают отрицательное воздействие на слабо защищенные сообщества и увеличивают нагрузку на потенциал общества и правительств. Пятый Доклад об оценке (ДО5) Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) утверждает, что такое воздействие на безопасность человека, мир и благополучие будет усугубляться, особенно для беднейших слоев населения, многие из которых живут в нестабильных государствах[1].

Изменение климата может быть лучше понято как «фактор, усугубляющий угрозу», который взаимодействует с существующими рисками и трудностями в конкретных условиях, и может увеличить вероятность возникновения нестабильности или конфликта с применением насилия. Понимание взаимосвязи между изменением климата и безопасностью возможно только посредством тщательного изучения сложного взаимодействия между различными факторами риска, где изменение климата понимается как переменная, которая влияет на существующие экономические, экологические, политические и социальные проблемы.

В данном разделе рассматриваются семь составных факторов, на которые может воздействовать изменение климата и которые в определенных условиях представляют повышенную опасность для государства и социаль-

---

[1] Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, (IPCC/Cambridge University Press: Cambridge/New York, 2014). Термин «нестабильное государство» определяет страну, которая не может справиться с экономическими, экологическими, политическими или социальными потрясениями и стрессами в ходе институционального процесса. Как уже отмечалось, оценка способности институтов страны выдерживать потрясения и стрессы – это субъективный процесс, зачастую осуществляемый на экспертном уровне. *Миланте Г., Чжан С., Бёрт Э.* «Нестабильные государства: безопасность и развитие в рамках системного подхода» / Ежегодник СИПРИ 2015. Хотя термин «нестабильность» имеет ограничения, он предлагает удобный критерий для оценки ряда разных проблем, связанных с управлением. Нестабильность государства проявляется в различных формах и в разной степени. Страны переживают различные нестабильные ситуации. Они могут возникать на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. *Rocha Menocal, A.* and *Othieno, T.,* 'The World Bank in fragile situations: an issues paper', Overseas Development Institute, Paper prepared for the conference on An Eye on the Future: the World Bank Group in a Changing World, Amsterdam, 12–13 July 2008; and Asian Development Bank, Working Diff erently in Fragile and Confl ict-aff ected Situations: The ADB Experience (Asian Development Bank: Manila, 2012). В данной главе термин «нестабильность» охватывает весь спектр и все уровни нестабильных ситуаций, включая внутригосударственные и трансграничные конфликты.

ной стабильности в связи с возможностью возникновения конфликта[2]. К указанным семи факторам относятся: *(a)* региональная конкуренция за ресурсы; *(b)* отсутствие возможностей для получения средств к существованию и миграция; *(c)* экстремальные погодные явления и стихийные бедствия; *(d)* колебания цен на продовольствие и снабжение; *(e)* управление трансграничными водными ресурсами; *(f)* повышение уровня моря и размытие прибрежной полосы; и *(g)* непредвиденные результаты политики адаптации и смягчения последствий изменения климата[3]. Указанные составные риски, связанные с неустойчивостью климата, составляют основу анализа конфликта и динамики неустойчивости, которые уже могут быть определены, и, с долей вероятности, возрастут по мере того, как усилится воздействие изменения климата. В данном разделе также рассматриваются недостатки некоторых публикаций, которые либо утверждают, либо опровергают наличие прямой причинной связи между изменением климата и риском нестабильности или конфликта, в заключение кратко излагается стимулирующая роль, которую может сыграть изменение климата.

Региональная конкуренция за ресурсы

Последствия изменения климата напрямую влияют на наличие и качество природных ресурсов, на доступ к ним, в частности, к воде, пахотным землям, лесам и к извлеченным ресурсам, в то время как рост численности населения и мировых норм потребления влияют на увеличение спроса. Растущая конкуренция в условиях, когда предложение не может удовлетворить спрос, может привести к нестабильности и даже насильственному конфликту при отсутствии эффективных институтов управления или механизмов разрешения споров на местах[4]. Это особенно актуально в нестабильных государствах, где власти и силовые институты, такие как система судебных органов и полиция, слабы или коррумпированы. Риск конфликта выше там, где изменения в обеспечении ресурсами и в спросе на них совпадают с другими факторами, такими как зависимость от ограниченной материально-сырьевой базы или уже пережитый конфликт, маргинализация и неэффективное управление ресурсами[5].

---

[2] В данной главе рассматриваются обычный конфликт и насильственный конфликт. Конфликт происходит, когда возникают разногласия между отдельными лицами или группами и часто разрастается при наличии любых изменений. Насильственный конфликт возникает, когда не удается решить его мирным путем. В данной главе показан весь широкий спектр насильственных конфликтов – от локальных вооруженных стычек и яростных протестов до гражданских или межгосударственный войн.

[3] Данные составные риски были впервые подробно разобраны в: Rüttinger, L. et al., A New Climate for Peace:Taking Action on Climate and Fragility Risks (Adelphi/International Alert/Woodrow Wilson Center/European Union Institute for Security Studies, EUISS: Berlin/London/Washington, DC/Paris, 2015).

[4] *Rüttinger, L.* et al., Water, Crisis and Climate Change Assessment Framework (Adelphi: Berlin, 2011).

[5] *Hendrix, C.* and *Brinkman, H.-J.,* 'Food insecurity and confl ict dynamics: causal linkages and complex feedbacks', Stability: International Journal of Security and Development, vol. 2, no. 2 (June 2013).

Глобальные демографические тенденции свидетельствуют о том, что конкуренция за ресурсы на местах будет расти[6]. Население Земли, по прогнозам, увеличится на 2.4 млрд до 9.7 млрд к 2050 г., а рост мирового потребления будет обусловлен ростом экономического развития, в частности, в развивающихся странах. Спрос на натуральную ресурсоемкую продукцию, такую как говядина, молочные продукты и энергия вследствие этого растет[7]. В то же время предложение становится все более нестабильным в связи с тем, что загрязнение, деградация окружающей среды, неэффективное управление ресурсами и изменение климата влияют на поставки и маршруты снабжения.

По мере увеличения давления на природные ресурсы доступ к ним и контроль за ними становятся все более затратными. Общины, выживаемость которых зависит от чувствительных к изменению климата ресурсов и связанной с ними деятельности, таких как вода, пастбища для скота, продукция лесного хозяйства, рыбоводческие хозяйства и неорошаемое земледелие, особенно уязвимы[8]. Локальные конфликты из-за ресурсов могут развиваться внутри общин, например между соседними фермерами, которые пользуются одной и той же скважиной в деревне, или между различными группами, например скотоводами и оседлыми фермерами-растениеводами. При том, что усиление конкуренции, как правило, проявляется сначала на местах, при определенных обстоятельствах ситуация может быстро перейти на национальный, региональный и международный уровни[9]. В худшем случае конкуренция за природные ресурсы может способствовать региональной нестабильности или возникновению гражданских конфликтов. Например, земельные споры стали причиной 27 из 30 гражданских конфликтов в Африке, произошедших в период между 1990 и 2009 гг.[10]

Однако определяющим фактором конфликта являются не предложение или спрос на ресурсы, а то, как регулируется соотношение в обеспечении ресурсами с их доступностью. Там, где управление ресурсами относительно справедливо и эффективно, возрастающее давление не увеличивает риск возникновения конфликта или нестабильности[11]. Там, где управление ресурсами слабое, пристрастное или недостаточное, могут закрепиться уже существующие, предшествующие конфликту, скрытые проблемы, такие как

---

[6] IPCC (сноска 1).

[7] United Nations, Department of Economic and Social Aff airs, Population Division, World Population Prospects: Key Findings and Advance Tables, 2015 Revision (United Nations: New York, 2015). Демографические прогнозы включают в себя низкий, средний и высокий сценарии; этот анализ предполагает среднесрочный вариант прогнозирования в соответствии с количественными показателями ООН.

[8] IPCC (сноска 1).

[9] Например, реакцией на локальную конкуренцию за землю в значительной степени стали акты насилия после выборов в Кении в начале 2008 г. и геноцид в Руанде в 1994 г.; локальная напряженность из-за воды и земли стала причиной конфликта в Эфиопии и в Дарфуре в Судане. См.: *Evans, A.,* ‘Resource scarcity, climate change and the risk of violent conflict’, 9 Sep. 2010, Background paper for the World Development Report 2011: Confl ict, Security and Development (World Bank: Washington, DC, 2011), pp. 5–7.

[10] *Alden Wily, L.,* ‘Tackling land tenure in the emergency to development transition in post-conflict states: from restitution to reform’, ed. S. Pantuliano, Uncharted Territory: Land, Confl ict and Humanitarian Action (Practical Action Publishing: Rugby, 2009).

[11] Rüttinger et al. (сноска 4).

исторически сложившаяся маргинализация определенных групп. Таким образом, эффективные и всесторонние подходы к управлению ресурсами являются действенным способом снижения риска возникновения конфликтов в условиях конкуренции за ресурсы, зависящие от изменения климата[12].

Отсутствие возможностей для получения средств к существованию и миграция

Изменение климата усиливает незащищенность людей, находящихся в зависимости от природных ресурсов, которые являются источником их жизнеобеспечения. Растущая социальная незащищенность может побудить их к перемене места жительства или к поиску альтернативных, незаконных источников доходов, что в свою очередь может приводить к конфликтам.

Изменение климата и без того увеличивает частоту и масштаб засух и наводнений[13]. Это оказывает глубокое и непосредственное влияние на источники существования, которые зависят от прогнозируемого количества осадков не только в сельском хозяйстве и скотоводстве, но и в зависимых от водных ресурсов отраслях, как например, в добывающей промышленности. Кроме того, частые экстремальные погодные явления, такие как циклоны, оказывают длительное неблагоприятное воздействие на рыбные запасы. С изменением климата увеличилось число стихийных бедствий, таких как оползни и наводнения, что делает получение дохода, необходимого для жизни, более опасным и менее надежным, особенно в весьма чувствительных к климатическим изменениям областях, таких как горные районы и поймы рек. Наиболее уязвимыми к этим рискам чаще всего становятся живущие натуральным хозяйством беднейшие слои населения – или фермеры-арендаторы, или небольшие артели рыбаков – обладающие ограниченными активами и недостаточно развитыми структурами, чтобы диверсифицировать свои возможности получения средств к существованию[14].

Когда люди, находящиеся в зависимости от чувствительных к изменению климата природных ресурсов, считают, что не могут больше найти средства к существованию, они ищут альтернативные работу или место жительства. Если на новом месте жительства или в альтернативном секторе занятости также существует дефицит ресурсов, возникает повышенный риск конфликтов между вновь прибывшими и теми, кто был первым. Например, так как повторяющиеся засухи в Северной Кении сделали нерациональным сохранение поголовья скота, многие кочевники-скотоводы занялись рыбной ловлей на озере Туркана, что привело к кровопролитным конфликтам между противоборствующими племенами Кении и эфиопскими рыбаками с другого берега озера[15].

---

[12] Rüttinger et al. (сноска 4).

[13] IPCC (сноска 1).

[14] *Vivekananda, J., Schilling, J., Mitra, S.* and *Pandey, N.,* ‘On shrimp, salt and security: livelihood risks and responses in south Bangladesh and east India’, Environment, Development and Sustainability, vol. 16, no 6 (Dec. 2014), pp. 1141–1161.

[15] *Yongo, E. O., Abila, R. O.* and *Lwenya, C.,* ‘Emerging resource use confl icts between Kenyan fishermen, pastoralists and tribesmen of Lake Turkana’, Aquatic Ecosystem Health and Management, vol. 13, no. 1 (2010), pp. 28–34.

В некоторых случаях изменение климата в сочетании с уже высоким уровнем безработицы и наличием большого количества молодежи может означать, что уменьшатся возможности для трудоустройства всех сторон. Отсутствие жизненно важных альтернативных средств к существованию, особенно для сельской молодежи и молодых мужчин, может привести к возникновению недовольства или неравенства и увеличить риск нарастания напряженности[16]. В нестабильных условиях, когда официальных вариантов трудоустройства не так много, некоторые подростки могут быть втянуты в состав вооруженных групп или привлечены к другой незаконной деятельности, такой, как незаконный оборот наркотиков или браконьерство[17].

Временная и долгосрочная миграция может помочь уменьшить риск нестабильности, но может также и привести к появлению новых рисков. В тех местах, где существует дефицит альтернативных вакансий, миграция может способствовать снижению конкуренции за рабочие места и снизить риск возникновения конфликта, но только при наличии возможностей получения дохода для мигрантов. Кроме того, некоторые люди могут быть не в состоянии сменить место жительства в связи с тем, что они попали в ловушку экологических рисков, конфликта или отсутствия ресурсов. Люди, «попавшие в ловушку», могут быть вынуждены заняться нелегальной или небезопасной деятельностью для получения жизненно необходимых средств к существованию или эксплуатировать связанные с миграцией дополнительные возможности заработка, такие как торговля людьми[18].

Риски, связанные с изменением климата, влияют на мужчин и женщин по-разному. Например, когда миграция принимается как стратегия поведения, ее воздействие часто зависит от регионального контекста. В Центральной Америке и Южной Азии на заработки ездят преимущественно члены семьи мужского пола, которые во время поездок часто сталкиваются с различными рисками для собственной безопасности; они, как правило, оставляют домашнее хозяйство на женщин[19]. Особенности национальной культуры в другой среде, например в Юго-Восточной Азии, предписывают миграцию женщинам[20]. Во многих странах у женщин меньше экономических, политических и

---

[16] *Urdal, H.,* ‘Population, resources and political violence’, Journal of Confl ict Resolution, vol. 52, no. 4 (Aug. 2008), pp. 590–617.

[17] *Fetzek, S.,* Climate-related Impacts on National Security in Mexico and Central America (Royal United Services Institute: London, 2009).

[18] *Black, R.,* ‘The effect of environmental change on human migration’, Global Environmental Change, vol. 21, supplement 1 (Dec. 2011), pp. S3–S11.

[19] *Cerrutti, M.* and *Gaudi, M.,* ‘Gender diff erences between Mexican migration to the United States and Paraguayan migration to Argentina’, Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 630, no. 1 (July 2010); и *Bhatta, G. D.* et al., ‘Climate-induced migration in South Asia: migration decisions and the gender dimensions of adverse climatic events’, Journal of Rural and Community Development, vol. 10, no. 4 (2015), pp. 1–23. см. также: *Schilling, J.* et al., ‘Vulnerability to environmental risks and eff ects on community resilience in mid-west Nepal and south-east Pakistan’, Environment and Natural Resources Research, vol. 3, no. 4 (Dec. 2013), pp. 1–19.

[20] См.: *Opiniano, J.,* ‘More remittances from women emphasize feminization of migration?’, ADB study’, 2005 <http://www.academia.edu/2950355/More_Remittances_From_Women_Emphasize_Feminization_of_Migration_ADB_Study>. см. Также: ‘Gender, migration and remittances’,

социальных возможностей, чем у мужчин, что ограничивает их способность к адаптации в условиях отсутствия в семье мужчин[21]. Обстоятельства, вынуждающие мигрировать, выбор пункта назначения, перспективы трудоустройства и последствия для социальных отношений в принимающем сообществе или по возвращении домой – все зависит от гендерности. Таким образом, при рассмотрении возможных последствий миграции, связанных с изменением климата, гендерность и среда играют решающее значение[22].

Роль управления является основным фактором, определяющим, повысит ли связанное с изменением климата отсутствие возможностей для получения средств к существованию риск возникновения конфликта (врезка 12.1). Независимые от изменения климата факторы, такие как неравноправное пользование землей, слабая инфраструктура и торговые барьеры также усугубляют ситуацию из-за отсутствия средств к существованию. Общины, не имеющие соответствующих институтов, экономической стабильности и гражданского общества, в наибольшей степени подвержены риску политической нестабильности при угрозе частого и тяжелого климатического воздействия на источники получения дохода[23].

Экстремальные погодные явления и стихийные бедствия

Экстремальные погодные явления, такие как циклоны, увеличивают риск вооруженного конфликта в нестабильных условиях. От подготовленности и действий правительства во время стихийных бедствий зависит, увеличится или уменьшится риск возникновения конфликта в период после данного события (врезка 12.2). В худшем случае действия правительства после катастрофы могут вызвать недовольство и увеличить риск конфликта, а в лучшем случае действия правительства могут стать трамплином для укрепления мира и повысить способность к быстрому восстановлению[24].

Стихийные бедствия и неэффективное управление часто усиливают действия друг друга. Стихийные бедствия, создающие дополнительную нагрузку на и без того слабые государственные системы, подрывают экономическую деятельность, заставляют сниматься с обжитых мест целые поселения и зачастую требуют оказания широкомасштабной гуманитарной помощи, что слабое государство сделать не может, – все эти факторы могут увеличить риск возникновения конфликта. Например, периодические засухи и нехватка продовольствия в послевоенной Бурунди в середине 2000-х годов способствовали

IOM Fact Sheet [n.d.] <https://www.iom.int/sites/default/fi les/about-iom/Gender-migration-remittances-infosheet.pdf>.

[21] *Vivekananda, J., Schilling, J.* and *Smith, D.,* ‘Climate resilience in fragile and conflict-affected societies: concepts and approaches’, Development in Practice, vol. 24, no. 4 (2014), pp. 487–501.

[22] *Hunter, L. M.,* ‘Environmental change, migration and gender’, Population Reference Bureau, Mar. 2012.

[23] Vivekananda, Schilling and Smith (сноска 21).

[24] *Harris, K., Keen, D.* and *Mitchell, T.,* When Disasters and Confl ict Collide: Improving Links Between Disaster Resilience and Confl ict Prevention (Overseas Development Institute: London, 2013).

Врезка 12.1. Пример: Сирия

Сирия пострадала от сильной засухи в 2006–2011 гг., которая оказала большое влияние на аграрные районы страны, в первую очередь на северо-востоке. Почти 75% семей, которые зависели от сельского хозяйства, пострадали от всеобщего неурожая. Скотоводы региона потеряли почти 85% своего скота, нанесен ущерб около 1.3 млн человек. Эти тяжелые последствия также были результатом неэффективного управления водными ресурсами и бездарной сельскохозяйственной политики в сочетании со значительными государственными субсидиями, выделенными на выращивание водоемких культур – пшеницы и хлопка. Данные методы поощряли неэффективные способы орошения и широкое использование ресурсов подземных вод.

По мере усиления засухи сирийское правительство отменило ряд государственных субсидий, что вызвало повышение цен на дизельное топливо и удобрения, необходимые для земледелия. Засуха и дополнительные расходы привели к тому, что фермеры, пастухи и семьи, занимающиеся сельским хозяйством, не смогли больше зарабатывать на жизнь в данной отрасли. Многие переселились в города, усилив давление на и без того напряженную городскую инфраструктуру и базовые услуги, что привело к росту безработицы в городах.

Кроме того, сокращение объемов производства сельскохозяйственной продукции привело к тому, что более чем 1 млн сирийцев испытали нехватку продовольствия или состояние нестабильности, а отсутствие продовольственной безопасности наряду с безработицей, нагрузкой на городские службы способствовали созданию напряженности, которая привела к гражданской акции протеста против правительства в 2011 г., который в итоге перерос в самую что ни на есть гражданскую войну. Хотя кризис водных ресурсов не может быть выделен в качестве основного определяющего фактора, пример Сирии демонстрирует, как изменение климата в сочетании с другими стрессогенными факторами может оказать давление на авторитарное и безответственное правительство, которое не в состоянии урегулировать возникшие проблемы мирным путем.

Источники: Wadid, E., Katlan, B. and Babah, O., 'Drought vulnerability in the Arab region: special case study: Syria', Contributing paper (2010), UN Office for Disaster Risk Reduction, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011 (UNISDR: Geneva, 2011); Office of the UN High Commissioner for Human Rights, Special Procedures of the Human Rights Council, 'UN Special Rapporteur on the Right to Food: Mission to Syria from 29 August to 7 September 2010', 7 Sep. 2010; Francesco, F. and Werrell, C., 'Syria: climate change, drought and social unrest', Center for Climate and Security <http://climateandsecurity. org/2012/02/29/syria-climate-change-drought-and-social-unrest/>; De Chatel, F., 'The role of drought and climate change in the Syrian uprising: untangling the triggers of the revolution', *Middle Eastern Studies,* vol. 50, no. 4 (2014), pp. 521–535; Rüttinger, L. et al., *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks* (Adelphi/International Alert/Woodrow Wilson Center/EUISS: Berlin/London/ Washington, DC/Paris, 2015); и Kelley, C. P. et al., 'Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America,* vol. 112, no. 11 (Mar. 2015), pp. 3241–3246.

расширению масштабов миграции и росту напряженности в принимающих мигрантов сообществах[25]. Цунами 2004 г. в Шри-Ланке привело к обострению отношений между правительственными силами и «Тиграми освобождения Тамил Илама» в связи с несправедливым распределением помощи при стихийном

[25] *Heijmans, A*. et. al., ‘A grassroots perspective on risks stemming from disasters and conflict’, Humanitarian Exchange Magazine, no. 44 (Sep. 2009).

Врезка 12.2. Анализ ситуации в Таиланде

В Таиланде в 2011 году 2 млн человек в 26 провинциях пострадали от наводнений, вызванных беспрецедентными муссонными дождями. Муссоны повредили плотины и водохранилища, которые были специально переполнены, чтобы смягчить последствия сезона муссонов в 2010 г., когда выпало недостаточное количество осадков. Во время кризиса сотни людей вышли на улицы в знак протеста против дискриминации со стороны Центра по ликвидации последствий наводнений и несправедливого распределения воды, электроснабжения, крова и продовольствия. Народные волнения и недовольство властью продолжалось до военного переворота 2014 г.

Наводнения произошли в тот момент, когда политическая обстановка в Таиланде уже была нестабильной из-за жестоких антиправительственных протестов 2008–2010 гг. Выборы в 2011 г. привели к власти новую правящую партию, у которой еще не было возможности доказать, что она может повлиять на классовую дискриминацию и глубоко укоренившееся недовольство граждан. По причине недостаточных действий по устранению последствий чрезвычайной ситуации разъяренные толпы разрушили стену из мешков с песком в Бангкоке, которая защищала район проживания состоятельных граждан от потоков воды. Сломанный барьер из мешков с песком был публичным выражением недовольства правительством из-за проводимой им политики дискриминации и фаворитизма.

Правительство приступило к реализации трехфазной программы восстановления, которая включала в себя создание новой инфраструктуры в целях подготовки к будущим наводнениям, а также к разработке системы компенсаций. Однако система выплаты компенсаций не была прозрачной, а после того, как выяснилось, что компенсации распределялись неравномерно, протестующие потребовали справедливых выплат. Неэффективное управление правительства во время стихийных бедствий, а также его неспособность реагировать на жалобы пострадавших от наводнения в сельской местности подверглись серьезной критике.

Источники: Rüttinger, L. et al., A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks (Adelphi/International Alert/Woodrow Wilson Center/EUISS: Berlin/ London/Washington, DC/Paris, 2015); *Femia, F.* and *Werrell, C. E.*, 'Thailand forecast: floods, droughts and political instability', Center for Climate and Security, 14 Nov. 2011 <http:// climateandsecurity.org/2011/11/14/thailand-forecast-floods-droughts-and-political-instability/>; *Nindang, S.* and *Allen, T.*, 'Ahead of flood season: Thailand's communities demand greater preparedness', Asia Foundation, 8 Aug. 2012; and Thai Health Working Group, 'Flood of the century: warning of things to come', *Thai Health* (2012).

бедствии среди различных групп населения[26]. Неэффективное управление в свою очередь затрудняет обеспечение достаточной защиты граждан и имущества от перепадов погоды, что делает общины, живущие в нестабильных и затронутых конфликтом районах, более уязвимыми к воздействию экстремальных погодных явлений и стихийных бедствий. В 2005–2009 гг. более 50% людей, пострадавших от стихийных бедствий, проживали в неблагопо-

[26] *Keen, D.,* 'Compromise or capitulation? Report on WFP and the humanitarian crisis in Sri Lanka', Paper prepared for the conference on Humanitarian Assistance in Confl ict and Complex Emergencies, World Food Programme, Rome, 23–25 June 2009; and Mampilly, Z., 'A marriage of inconvenience: tsunami aid and the unravelling of the LTTE and the GoSL's complex dependency', Civil Wars, vol. 11, no. 3 (Sep. 2009), pp. 302–20.

лучных районах[27]. В нестабильной обстановке стихийные бедствия могут привести к обострению неравенства, что является одним из факторов предконфликтной ситуации, усугубить риск возникновения будущих кризисов и препятствовать предпринимаемым усилиям по выходу из кризиса[28].

Неподготовленность государства, отсутствие социальной защиты и механизмов страхования, а также ненадлежащая реакция на катастрофы могут вызвать социальные волнения, особенно если выделяемая помощь распределяется неподобающим образом и несправедливо. Непродуманно распределяемая гуманитарная помощь может усилить неравенство между различными группами населения и также может привести к обострению напряженности и повышению риска конфликтов. И наоборот, эффективные усилия и умелое управление по снижению степени риска стихийных бедствий обеспечивают повышенную способность к адаптации в условиях неустойчивого климата и содействуют обеспечению мира[29].

Колебание цен на продовольствие и снабжение

Изменение климата в совокупности с другими факторами, такими как рост населения, повышение цен на энергоносители и быстрое развитие производства биотоплива из сельскохозяйственных культур повысили нестабильность поставок и цены на продовольствие во всем мире, что увеличило риск гражданских беспорядков.

Последствия изменения климата, такие как повышение температуры, изменение режима распределения осадков, засухи и наводнения, влияют на качество и количество мировых поставок продовольствия[30]. Изменения в поставках продуктов питания приводят к колебанию цен на продовольственные товары и к росту цен на продовольствие. В то время как высокие цены на продовольствие не всегда приводят к конфликту с применением насилия, резкие скачки цен на него являются одним из основных факторов массовых беспорядков и протестов[31]. В 2008 г. глобальный продовольственный кризис сопровождался беспорядками, произошедшими в результате роста цен на продукты питания и топливо в 48 странах мира, особенно в Бангладеш, Буркина-Фасо, Гаити и Пакистане[32]. Анализ этих случаев показывает, что риск беспорядков с применением насильственных действий зависит от контекстуальных факторов, таких как высокий уровень безработицы, маргинализация определенных групп населения и политической неста-

---

[27] *Kellet, J.* and *Sparks, D.,* Disaster Risk Reduction: Spending Where it Should Count (Development Initiative, Global Humanitarian Assistance: Wells, 2012).

[28] Harris, Keen and Mitchell (сноска 24).

[29] *Jason, E.,* ‘Peace in its wake? The 2004 tsunami and internal confl ict in Indonesia and Sri Lanka’, Journal of Public and International Aff airs, vol. 19, no. 1 (Spring 2008), pp. 7–27.

[30] *Hendrix, C. S.* and *Salehyan, I.*, ‘Climate change, rainfall and social confl ict in Africa’, Journal of Peace Research, vol. 49, no. 1 (Jan. 2012), pp. 35–50.

[31] *Brinkman, H.-J.* and *Hendrix, C. S.,* Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences and Addressing the Challenges (World Food Programme: Rome, 2011).

[32] United Nations, Food and Agriculture Organization (FAO), The State of Food Insecurity in the World (FAO: Rome, 2009).

бильности. Кроме того, протесты с требованием снизить цены на продукты питания часто используются в качестве политического инструмента, чтобы продемонстрировать недовольство народа правительством, и могут быть использованы оппозиционными группами, чтобы заручиться поддержкой населения[33]. Например, в 2008 г. протестующие в связи с высокими ценами на продовольствие в Гаити потребовали отставки президента[34].

Импортозависимые нестабильные государства такие, как большинство стран на Ближнем Востоке и в Северной Африке, являются особенно уязвимыми к колебаниям цен на продовольствие и сопутствующему риску возникновения конфликта. Если цены на продовольствие выросли, правительства сталкиваются с дефицитом платежного баланса, так как у них нет иного выбора, кроме как продолжать импортировать продовольствие по более высокой стоимости за счет чистого дохода от экспорта. Чтобы защитить своих граждан от роста цен и снизить уровень внутреннего недовольства, правительства могут предложить продовольственные субсидии. Однако продовольственные субсидии часто оказываются нерациональным видом помощи и могут спровоцировать конфликт, когда они снимаются[35].

Управление трансграничными водными ресурсами

Общие водные ресурсы часто являются источником трансграничной напряженности. В то время как последствия изменения климата воздействуют на водоснабжение и качество воды, продолжает расти спрос на водные ресурсы, конкуренция за них, вероятно, повлияет на существующие соглашения о совместном использовании водных ресурсов и структуры управления ими.

Управление общими водными ресурсами может предоставить возможности для сотрудничества, а также увеличить риски возникновения напряженности в отношениях между различными пользователями. Практически каждая страна наряду с сухопутными границами разделена со своими соседями и границами водными. Находящиеся в международном пользовании озера и речные бассейны составляют 46% поверхности Земли и примерно 60% мирового течения рек[36]. Многие бассейны трансграничных рек, таких как Нил, Ганг, Инд, Евфрат-Тигр, Меконг, Амударья и Сырдарья, находятся в исторически нестабильных и затронутых конфликтами регионах. Пока история не знает ни одного случая ведения военных действий за воду, но так как водоснабжение становится все более непостоянным, а спрос на водные ресурсы растет, изменение климата может привести к повышению рисков

---

[33] Evans (сноска 9).

[34] Evans (сноска 9).

[35] *Hendrix, C.* and *Brinkman, H.-J.,* ‘Food insecurity and confl ict dynamics: causal linkages and complex feedbacks’, Stability: International Journal of Security and Development, vol. 2, no. 2 (June 2013), p. 26.

[36] United Nations Water (UN-Water), Transboundary Waters: Sharing Benefits, Sharing Responsibilities, Thematic paper (UN-Water: Zaragoza, 2008); and UN-Water, Statistics [n.d.] <http://www.unwater.org/statistics/en/>.

нестабильности в трансграничных бассейнах. Будущее окажется совсем не таким, как прошлое.

Изменение климата, такое как усиление засухи, повышение температуры и таяние ледников, повлияет на доступность и наличие трансграничных водных ресурсов. Многие из них регулируются историческими соглашениями. Однако изменчивость и неустойчивость водных потоков, вызванных изменением климата, грозят подорвать деятельность существующих институтов, регулирующих совместное использование водных ресурсов, которые часто принимают решения, основанные на распределении определенного количества воды, а не учитывающие процент от общего ее количества. По мере изменения количества водных ресурсов выделение определенных объемов воды не может быть осуществлено без того, чтобы не нарушить зачастую уже неактуальные договоренности[37].

Создание плотин является одной из основных причин споров о направлении водных потоков вверх или вниз по течению, поскольку они в одностороннем порядке меняют расход воды и водный баланс в данных бассейнах. По всему миру планируется возвести и уже строится более 3700 новых крупных плотин[38]. Переход к низкоуглеродной энергетике, скорее всего, ознаменует рост ГЭС, который грозит увеличением опасности возникновения новых споров.

Повышение уровня моря и размытие прибрежной полосы

Повышение уровня моря в низменных районах угрожает жизни людей и средствам их существования. Более частые наводнения и риск потери сухопутной территории за счет увеличения морской акватории усилит миграционные перемещения и социальную напряженность. Изменение уровня грунтовых вод также может привести к проблемам с существующими морскими границами и легальным доступом к ресурсам Мирового океана.

Повышение уровня моря уже угрожает экономике и физическому существованию людей, проживающих на низменных территориях. Особенно подвергаются риску малые островные государства, которые сталкиваются с потерей своей территории, а также города, построенные в дельтах рек и прибрежных районах, таких как Карачи в Пакистане и Лагос в Нигерии, где наводнения и штормы оказывают существенное влияние на экономическое развитие и огромные города с высокой плотностью населения[39]. Потеря территорий может увеличить миграцию, которая в свою очередь может усилить конкуренцию за ресурсы в местах приема мигрантов. Растущая конкуренция за ресурсы уже продемонстрировала нагнетание напряженности в от-

---

[37] *Eckstein, G.,* ‘Water scarcity, conflict and security in a climate change world: challenges and opportunities for international law and policy’, Wisconsin International Law Journal, vol. 27, no. 3 (Dec. 2009).

[38] *Zarfl, C.* et. al., ‘A global boom in hydropower dam construction’, Aquatic Sciences, vol. 77, no.1 (Jan. 2015), pp. 161–170.

[39] German Advisory Council on Global Change (WBGU), World in Transition: Climate Change as a Security Risk (WBGU: Berlin, 2007).

ношениях между мигрантами и принимающими их общинами, что повышает риск конфликта между этими двумя группами[40]. В бедных сельских районах, таких как Синд в Пакистане, подъем уровня моря может угрожать продовольственной безопасности и жизнедеятельности человека. Однако эти районы в наименьшей степени имеют шансы получить финансирование систем защиты, что может обострить разногласия между определенными территориальными общинами и центральным правительством и закрепить маргинализацию данных общин.

Государства со слабой системой управления, неэффективной экономикой и глубоко лежащими старыми противоречиями столкнутся с большими проблемами в попытках справиться с территориальными потерями и высоким риском возникновения конфликта или нестабильности, в случае если пострадавшее население решит, что действия правительства были недостаточно эффективными или несправедливыми.

Непредвиденные результаты политики адаптации и смягчения последствий изменения климата

Политика адаптации и смягчения последствий изменения климата может увеличить риск возникновения конфликта, если она не принимает во внимание нестабильную или затронутую конфликтом среду, а также непреднамеренно оказывает негативное воздействие на динамику уже нестабильного сообщества. Поскольку именно такая политика все более широко внедряется по всему миру, риски непредвиденных негативных последствий, особенно в нестабильных условиях, также будут расти[41].

Любое ответное действие на изменение климата будет оказывать влияние на природные ресурсы и динамику развития местных производительных сил. В нестабильных условиях, затронутых изменением климата, неспособность учитывать влияние политики на существующую динамику конфликта может усилить риск возникновения конфликта и в дальнейшем повысить уязвимость к климатическим рискам, например, путем подрыва экономического развития, обострения политического недовольства и угрозы безопасности человека[42].

В уже сложившихся нестабильных условиях политические меры, направленные на то, чтобы помочь социально незащищенным слоям населения адаптироваться к изменению климата, могут повысить уязвимость и риски, если они не будут учитывать более широкие экономические, политические и социальные последствия, особенно любые пагубные проявления, которые могут повлиять на ресурсы, обеспечение продовольственной безопасности и источники получения дохода. Усилия по сокращению выбросов углекислого газа благодаря переходу на «зеленые» технологии и возобнов-

---

[40] *Werz, M.* and *Conley, L.,* Climate Change, Migration and Confl ict: Addressing Complex Crisis Scenarios in the 21st Century (Center for American Progress: Washington, DC, 2012).

[41] Rüttinger et al. (сноска 3).

[42] *Peters, K.* and *Vivekananda, J.,* Topic Guide: Conflict, Climate and Environment (Overseas Development Institute/International Alert: London, 2014).

ляемые источники энергии также могут представлять опасность конфликта, так как в состоянии создать новую расстановку сил в весьма политически чувствительных секторах энергетики[43]. Политические меры по предотвращению вырубки лесов – важный компонент смягчения последствий изменения климата, так как обезлесение является причиной почти 20% мировых выбросов[44]. Однако стратегии по охране и защите лесов могут привести к увеличению стоимости леса для правительств и частных инвесторов[45]. Меры по охране лесов, которые не приносят финансовой выгоды от использования лесных ресурсов местным лесным хозяйствам или которые ведут к коррупции и вымогательству, особенно в нестабильных условиях при отсутствии формальных прав на землю, могут закрепить у местного населения уже имеющиеся чувства маргинального состояния и неравенства и повысить риск гражданских беспорядков или возникновения конфликтов[46].

Представление доказательств: недостатки причинной связи

Экспертное сообщество и финансирующие организации уделяют большое внимание взаимосвязи между уязвимостью к изменению климата и насильственным конфликтом[47]. Значительное количество литературы по данному вопросу объясняет ухудшение ситуации нехваткой ресурсов, возникновение новых конфликтов и вызовов безопасности изменениями климата, в значительной степени строя утверждения на основании тезиса «ресурсные войны», но не всегда с указанием прямой ссылки на него[48]. Объяснение связи между дефицитом ресурсов и конфликтами часто чрезмерно детерминировано в своей цели доказать или опровергнуть причинно-следственные связи, часто обусловливая другие подходящие контекстуальные факторы, такие как бедность, организация управления и экономическая стабильность. В результате выводы из этой категории исследований могут быть редукционистскими и менее полезными для политиков и практиков, желающих участвовать в программах, которые касаются взаимосвязи между изменением климата и конфликтами в сложных условиях.

---

[43] German Advisory Council on Global Change (WBGU) (note 39); и Månsson, A., ‘A resource curse for renewables? Conflict and cooperation in the renewable energy sector’, Energy Research and Social Science, vol. 10 (Nov. 2015), pp. 1–9.

[44] *Yasmi, Y.* et al., ‘The struggle over Asia’s forests: an overview of forest conflict and potential implications for REDD+’, International Forestry Review, vol. 14, no. 1 (Mar. 2012), p. 105.

[45] *Brockhaus, M., Korhonen-Kurki, K., Sehring, J.* and *Di Gregorio, M.,* ‘Policy progress with REDD+ and the promise of performance-based payments: A qualitative comparative analysis of 13 countries’, Center for International Forestry Research, CIFOR Working Paper no. 196, 2015.

[46] *Larson, A. M.*, ‘Forest tenure reform in the age of climate change: lessons for REDD+’, Global Environmental Change, vol. 21, no. 2 (May 2011), p. 540.

[47] *Gleditsch, N. P.* (ed.), ‘Special issue: climate change and confl ict’, Journal of Peace Research, vol. 49, no. 1 (Jan. 2012); Scheff ran, J. et al. (eds), Climate Change, Human Security and Violent Conflict: Challenges for Societal Stability (Springer: Berlin, 2012); USAID, USAID Climate and Development Strategy (USAID: Washington, DC, 2012); и World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security and Development (World Bank: Washington, DC, 2011).

[48] *Homer-Dixon, T. F.*, ‘Environmental scarcities and violent confl ict: evidence from cases’, International Security, vol. 19, no. 1 (Summer 1994), pp. 5–40.

Некоторые исследования выявили связь между странами, сталкивающимися с двойным воздействием на них стихийных бедствий и вооруженных конфликтов, в то время как другие пытаются показать или отклонить причинную обусловленность изменений климата и возникновения конфликтов[49]. До сих пор в данной области доминировали количественные подходы, которые анализировали показатели температуры и осадков в сочетании с данными о конфликтах[50]. В дополнение к отсутствию убедительных результатов эти подходы имеют ограниченное применение для миротворческих организаций, в которые входят правительства и неправительственные организации (НПО), по двум причинам.

Во-первых, в то время как количественные подходы могут показать, есть ли взаимозависимость между климатом и погодой и размахом конфликта, данный метод не дает ответа на то, почему существует именно такая связь, а не какая-либо другая статистическая зависимость. Поэтому подход не предлагает диагностику состояния или возможные отправные точки для осуществления миротворческой деятельности, которая могла бы повлиять на потенциальную связь между изменением климата и конфликтами или нарушить ее.

Во-вторых, практически во всех статистических анализах безопасность сводится к наличию или отсутствию вооруженных конфликтов, часто измеряемых определенным количеством человеческих потерь[51]. В отличие от этого литература по безопасности и вопросам развития уже отошла от сосредоточения на государственной безопасности, измеряемой количеством вооруженных конфликтов, с тем чтобы сосредоточить свое внимание на проблеме безопасности человека[52].

Часть политической литературы предлагает более широкое осмысливание вопросов безопасности и климата, останавливаясь особенно подробно

---

[49] Об исследованиях, определивших совпадения в странах, которые подверглись двойному воздействию стихийных бедствий и вооруженных конфликтов, см.: Scheffran, J. et al.., ‘Disentangling the climate-conflict nexus: empirical and theoretical assessment of vulnerabilities and pathways’, Review of European Studies, vol. 4, no. 5 (Dec. 2012), pp. 1–13. Studies that show a causal trend between climate change and conflict include Burke, M. B. et al., ‘Warming increases risk of civil war in Africa’, Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America, vol. 106, no. 49 (Dec. 2009), pp. 20 670–20 674; and *Hsiang, S. M., Burke, M.* and *Miguel, E.,* ‘Quantifying the influence of climate on human conflict’, Science, vol. 341, no. 6151 (Sep. 2013). К исследованиям, которые отвергают причинно-следственную связь между изменением климата и конфликтами, относятся следующие: *Buhaug, H.,* ‘Climate not to blame for African civil wars’, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, vol. 107, no. 38 (Sep. 2010), pp. 16 477–16 482; и *Slettebak, R. T.,* ‘Don’t blame the weather! Climate-related natural disasters and civil conflict’, Journal of Peace Research, vol. 49, no. 1 (Jan. 2012), pp. 163–176.

[50] *Scheff ran, J.* et al., ‘Climate change and violent confl ict’, Science, vol. 336, no. 6083 (May 2012), pp. 869–871; Scheff ran et al. (сноска 49); and *Theisen, O. M., Gleditsch, N. P.* and *Buhaug, H.,* ‘Is climate change a driver of armed confl ict?’ Climatic Change, vol. 117, no. 3 (Apr. 2013), pp. 613–625.

[51] См. также: Buhaug (сноска 49); Burke и др. (сноска 49); и Slettebak (сноска 49).

[52] *Dalby, S.,* Security and Environmental Change (Polity Press: Cambridge, 2009); and *Matthew, R. A.* et al. (ред.), Global Environmental Change and Human Security (MIT Press: Cambridge, MA, 2010).

на взаимосвязанных факторах и отправных точках их проработки[53]. Это направление литературы показывает, что эффективность управления и институты, занимающиеся проблемой изменения климата и его неустойчивостью, будут определять вероятность возникновения вооруженных конфликтов и/или сотрудничество по вопросам использования природных ресурсов. Этот способ исследования утверждает, что понимание возможного влияния изменения климата на условия сохранения мира и безопасности требует сосредоточить внимание на институциональных структурах, механизмах управления и рациональном использовании природных ресурсов, которые опосредуют эти отношения. Сторонники этой точки зрения не отрицают, что изменение климата может воздействовать на наличие природных ресурсов, а также может увеличить нагрузку на существующую динамику конфликта или создать новую динамику. Однако они подчеркивают отсутствие простой причинно-следственной связи: «факторы изменения климата не вызывают вооруженный конфликт, а лишь влияют на параметры, которые иногда имеют значение при формировании насильственных конфликтов»[54].

Выводы

Риски, связанные с изменением климата, являются составными, сложными и взаимосвязаны с другими затруднительными обстоятельствами и контекстуальными факторами, также между рисками существуют взаимодействие и обратная связь. Анализ области распространения сложных траекторий риска показывает, что наибольшие риски приходятся на нестабильные государства, но также могут вызвать проблемы в более стабильных странах, переживающих периоды нестабильности.

Ключевыми факторами, определяющими, повышает ли изменение климата риск возникновения конфликта, являются уже существующие контекстуальные факторы, такие как бедность, неразвитость инфраструктуры, неэффективное и нерациональное управление природными ресурсами, отсутствие доступа к мировому рынку, слабость государственных институтов, политическая нестабильность и пережитый в прошлом конфликт.

Как только страна перешла порог, отделяющий ее от вооруженного конфликта, она зачастую попадает в замкнутый круг нестабильности, насильственного конфликта и низкого уровня развития. Из этого следует, что если страна также подвержена воздействию изменения климата, то эта восприимчивость приведет к дальнейшему усилению конфликта. С другой стороны, оперативная реакция на составные риски повысит устойчивость к изменению климата, конфликту и нищете.

---

[53] *Smith, D.* and *Vivekananda, J. A.*, Climate of Conflict: The Links Between Climate Change, Peace and War (International Alert: London, 2007); *Smith, D.* and *Janani, V.,* Climate Change, Conflict and Fragility: Understanding the Linkages, Shaping Eff ective Responses (International Alert: London, 2009); *Hamza, M., Smith, D.* and *Vivekananda, J.,* Diffi cult Environments: Bridging Concepts and Practice for Low Carbon Climate Resilient Development (Institute of Development Studies: Brighton, UK, 2012); и *Tänzler, D.* and *Ries, F.,* 'International climate change policies: the potential relevance of REDD+ for peace and stability', eds Scheffran et al. (сноска 47), pp. 695–706.

[54] *Barnett, J.* and *Adger, W. N.,* 'Climate change, human security and violent Conflict', Political Geography, vol. 26, no. 6 (June 2007), pp. 639–655.

II. ПОЛИТИКА И ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ КЛИМАТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Джанани ВИВЕКАНАНДА и Лукас РЮТТИНГЕР

Введение

Тема изменения климата стала популярной за последнее 10-летие в связи с ростом доверия общественности и ее информированности о климатологии. Судя по росту публикаций в научной литературе и количеству полученных оценок, стратегических документов и научно-исследовательских работ аналитических центров и государственных учреждений в последние годы, потенциальным последствиям изменения климата для безопасности было уделено больше внимания со стороны политиков и силовиков на национальном и международном уровнях.

2015 год стал знаменательным годом для изучения изменения климата, развития и гуманитарной сферы. Государства – члены Организации Объединенных Наций достигли исторического Соглашения и определили глобальную повестку дня, которая будут определять приоритеты развития на десятилетия вперед. Основными мировыми процессами стали: Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. (Сендайская рамочная программа), Цели устойчивого развития (ЦУР) и Парижское соглашение об изменении климата, принятое в декабре 2015 г. на 21-й Конференции сторон (КС-21) Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (РКИКООН)[1].

Несмотря на возможный сдвиг данной парадигмы новых мировых соглашений, архитектура нынешней международной помощи по урегулированию конфликтов и последствий изменения климата выстраивалась параллельно, что препятствовало проведению общей политики по объединению слабых сторон, рисков и потенциальных возможностей, связанных с климатом, конфликтами и окружающей средой. Однако такое понятие, как «устойчивость», помогло выдвинуть идею «взаимосвязанности» на первый план, и сегодня все большее число донорских организаций включает отдельные вопросы в проводимую ими политику, реализуемые программы и финансируемые процессы принятия решений.

---

[1] Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий 2015–2030 гг. была принята Генеральной Ассамблеей ООН в июне 2015 г. Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи ООН, 3 июня 2015 г. Цели устойчивого развития (ЦУР) были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2015 г. Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи ООН, 25 сентября 2015 г. Подробнее о ЦУР см.: UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>; и гл. 9 настоящего издания. Парижское соглашение было принято на 21-й Конференции сторон (КС-21) в рамках Конвенции ООН по изменению климата (РКИКООН) в Париже, 30 ноября – 11 декабря 2015 г. <http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/meeting/8926>. Парижское соглашение в рамках РКИКООН открыто для подписания 22 апреля 2016 г., еще не вступило в силу.

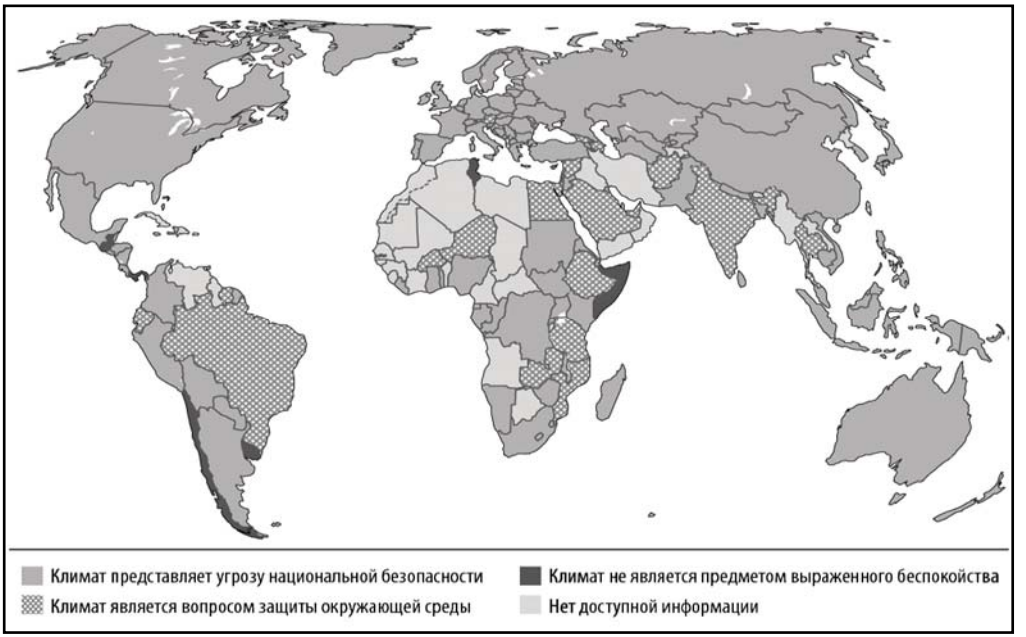


Рис. 12.1. Уровень озабоченности угрозой безопасности в связи с изменением климата.

Составитель: Hugo Ahlenius, Nordpil <https://nordpil.se/>.

Источник: American Security Project, Global Security Defense Index on Climate Change <http:// www.americansecurityproject.org/climate-energy-and-security/climate-change/gsdicc/>.

В данном разделе рассматривается роль, которую играет климатическая безопасность на национальном, региональном и международном политическом уровнях. Основное внимание уделяется деятельности многосторонних институтов и системе ООН, а также влиянию рисков, связанных с нестабильностью климата, и тому, как данная проблема решается в ходе важных процессов многостороннего развития, гуманитарной политики и политики безопасности.

Национальные и региональные инициативы и стратегии

Ряд стран начали включать проблему изменения климата как стратегическую угрозу безопасности в свои национальные стратегии безопасности, например, Великобритания в 2008 г. и США в 2010 г. Также в 2008 г. Верховный представитель Европейского союза (ЕС) по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии определил изменение климата как основной стратегический вызов[2]. В 2011 г. Европейская служба внешних действий сделала климатическую безопасность приоритетным на-

[2] Европейская комиссия и Верховный представитель Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности «Изменение климата и международная безопасность», документ Верховного представителя и Европейской комиссии Европейского совета, S113/08, 14 марта 2008.

правлением своих усилий в области климатической дипломатии[3]. В 2015 г. Глобальная оценка выяснила, что военные ведомства в 70% стран в мире явно рассматривают изменение климата как одну из проблем национальной безопасности (рис. 12.1)[4].

В преддверии КС-21 отдельные государства снова предприняли усилия, чтобы включить данный вопрос в политическую повестку дня. В октябре 2015 г. Министерство обороны Франции организовало конференцию высокого уровня по изменению климата и безопасности, собрав многих министров обороны, в частности из стран, затронутых изменением климата и нестабильностью[5]. В ноябре Министерство иностранных дел Нидерландов организовало первую международную планетарную конференцию по безопасности под названием «Планетарная безопасность: мир и сотрудничество в условиях изменения климата и глобальных экологических вызовов», и предпринимает попытки сделать ее ежегодной, чтобы обеспечить возможность для дискуссии экспертам, политикам и практикам[6].

Совет Безопасности ООН

Изменение климата как проблема безопасности обсуждалась на различных международных форумах, но особено в Совете Безопасности ООН. В 2007 г. Великобритания инициировала в Совете Безопасности первую дискуссию о последствиях изменения климата, затем последовали принятие Генеральной Ассамблеей резолюции об изменении климата и его возможных последствиях для безопасности, а также доклад Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна в 2009 г.[7] В 2011 г. очередное заседание Совета Безопасности было инициировано Германией, в результате которого, среди прочего, Советом Безопасности был представлен запрос на имя Генерального секретаря начать сбор информации о возможных последствиях изменения климата для безопасности в рамках мандата Совета Безопасности по поддержанию международного мира и безопасности[8]. Открытые и неформальные «заседания по формуле Аррии» Совета Безопасности состоялись в 2013 и 2015 гг. Выступления более 50 делегаций на встрече в 2015 г. четко обозначили повышенное внимание к данной теме[9].

---

[3] *Youngs, R.,* Climate Change and EU Security Policy: An Unmet Challenge (Carnegie Endowment for International Peace/Carnegie Europe: Washington, DC/Brussels, 2014).

[4] American Security Project, Global Security Defense Index on Climate Change, [без даты] <http://www.americansecurityproject.org/climate-energy-and-security/climate-change/gsdicc/>.

[5] Министерство обороны Франции ‘Conférence internationale Climat et Défense, 14 octobre 2015 ’ [Международная конференция по климату и обороне, 14 октября 2015].

[6] Министерство иностранных дел Нидерландов «Конференция по планетарной безопасности», 2–3 ноября 2015.

[7] United Nations, General Assembly, ‘Climate Change and its possible security implications’, Report of the Secretary-General, A/64/350, 11 Sep. 2009; and UN General Assembly Resolution 63/281, 11 June 2009.

[8] United Nations, Security Council, 6587th meeting, S/PV.6587, 20 July 2011.

[9] *Werrell, C.* and *Femia, F.,* ‘More than 70 countries tell UN Security Council to prioritize climate security risks’, Center for Climate and Security, 6 Aug. 2015. «Заседания по формуле

Вопрос о том, должен ли Совет Безопасности играть более активную роль в решении проблемы изменения климата и его последствиях для безопасности, был несколько спорным. Сначала он встретил противодействие, в частности со стороны Группы-77 (Г-77), независимой коалиции развивающихся стран, представленных в ООН. Однако судя по развитию ситуации в КС-21, кажется, что расходящиеся интересы привели к размыванию единой позиции Г-77 по климатической безопасности (более подробно о КС-21 см. ниже). Все больше стран, входящих в «Группу-77», в том числе наиболее пострадавших от изменения климата, стали призывать ООН играть более активную роль, например, путем осуществления контроля и предоставления отчетности по рискам, связанным с неустойчивостью климата[10]. Государства вряд ли согласятся, чтобы Совет Безопасности взял на себя больше функций, чем проведение ограниченного контроля и отчетности. До тех пор, пока не начался вызывающий доверие процесс реформ, многие страны, в частности развивающиеся, такие как Бразилия и Индия, относятся настороженно к продлению Советом Безопасности своего мандата, который позволит ему использовать по максимуму свои возможности в сфере экологической безопасности. Кроме того, некоторые страны продолжают выступать против так называемой секьюритизации дебатов вокруг изменения климата; они предпочитают рассматривать его как проблему развития[11].

Несмотря на все эти препятствия, тема изменения климата, скорее всего, вернется в повестку дня Совета Безопасности. Поскольку усилия Генерального секретаря предоставлять контекстуальную информацию по данной теме до настоящего времени были довольно слабыми, и страны, подвергающие критике более активную роль Совета Безопасности в сфере «климатической безопасности», скорее всего, не будут возражать против поступающей информации о последствиях изменения климата для безопасности, представляется вероятным, что данные вопросы все же будут обсуждаться в СБ ООН.

«Группа семи»

В 2012 году под председательством США, а затем «Группы восьми» (Г-8) было сделано совместное заявление о признании «изменения климата как фактора, способствующего повышению рисков для безопасности во всем мире»[12]. В 2013 г. в рамках председательства Великобритании представители ее внешнеполитического ведомства решили провести исследование по изменению климата и уязвимости на основе открытого в реальном времени

Аррии» носят характер неформальных, но конфиденциальных встреч, используемых членами Совета Безопасности, чтобы иметь открытый и частный обмен мнениями между собой и с приглашенными лицами.

[10] United Nations, Security Council, 7499th meeting, S/PV.7499, 30 July 2015.

[11] *Bhatiya, N.,* ‘A post-Paris agenda for climate security at the UN’, Century Foundation, 16 Jan. 2016.

[12] US Department of State, ‘G8 Foreign Ministers Meeting Chair’s Statement’, Washington, DC, 12 Apr. 2012. Россия была исключена из G8 в 2014 г. после военного вмешательства в дела Украины.

форума по обмену и распространению информации и исследований на указанную тему. Затем в 2014 г. министры иностранных дел «Большой семерки» (G7) дали поручение создать возглавляемый «Адельфи» международный консорциум аналитических центров, в который входили, в том числе «Международная тревога» (International Alert), Центр Вудро Вильсона и Институт ЕС по исследованиям проблем безопасности, для проведения изысканий и подготовки форума[13].

На саммите в Любеке под председательством Германии доклад был одобрен министрами иностранных дел стран Большой семерки в апреле 2015 г. Они согласились «в необходимости лучшего понимания, выявления, мониторинга и решения комплекса рисков, связанных с изменением климата и уязвимостью» и интегрирования «вопросов неустойчивости климата во внешнеполитические портфели».[14] Кроме того, была создана рабочая группа высокого уровня для оценки рекомендаций, содержащихся в докладе, определения областей для сотрудничества и совместных действий, а также содействия обмену информацией.

Рамочная Конвенция ООН об изменении климата и адаптации к изменению климата

Последствия для безопасности в связи с изменением климата оказали влияние на КС-21 накануне его проведения. Политики, в том числе французский и немецкий министры иностранных дел и госсекретарь США, а также президент Барак Обама, использовали проблему последствий климатических изменений для безопасности, чтобы заручиться политической поддержкой на высоком уровне, и придавали особое значение заключению надежного и амбициозного международного соглашения об изменении климата[15]. Однако поскольку мандат РКИКООН не включает в себя вопросы безопасности и неустойчивости, они не были рассмотрены на КС-21.

В рамках полученного в 1992 г. первоначального мандата деятельность РКИКООН ограничена сокращением или предотвращением выбросов парниковых газов. С течением времени, главным образом благодаря усилиям развивающихся стран, в мандат РКИКООН были включены вопросы адап-

---

[13] *Rüttinger, L.* et al., A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks (Adelphi/International Alert/Woodrow Wilson Center/European Union Institute for Security Studies, EUISS: Berlin/London/Washington, DC/Paris, 2015). В 1997–2013 гг. страны G7 встречались в формате G8, однако после российской аннексии Крыма страны G7 в марте 2014 г. приняли решение встречаться без России впредь до дальнейшего уведомления.

[14] Group of 7 (G7) Foreign Ministers Meeting, Communiqué, Lübeck, 15 Apr. 2015.

[15] Fabius, *L.*, Climate and security, Speech by Laurent Fabius, New York, 30 Sep. 2015 <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/climate/events/article/climate-and-security-speech-by-laurent-fabius-new-york-09-30-15>; German Federal Foreign Office, 'Auswirkungen des Klimawandels auf staatliche Fragilität' [Воздействие изменения климата на нестабильность государства], 14 Apr. 2015; Kerry, J., Remarks on climate change and national security, Old Dominion University, Norfolk, VA, 10 Nov. 2015; 'Obama: climate change an economic, security imperative', Reuters, 1 Dec. 2015; и *Carius, A.,* 'The foreign policy dimension of climate change', A New Climate for Peace Blog, 22 Oct. 2015.

тации к изменению климата и развития. Сначала это встретило сопротивление со стороны многих развитых стран, которые опасались, что переговоры могут стать слишком сложными и несистематическими. Однако проблема адаптации в том числе послужила основой для компромисса и преодоления разногласий между государствами – членами ООН. Такая ситуация сложилась накануне КС-21. В переговорном процессе, предшествовавшем КС-21, страны договорились открыто наметить в общих чертах действия в области изменения климата, которые они намерены предпринять в рамках нового международного соглашения. Эти так называемые Предполагаемые национально определяемые вклады (ПНОП) включают в себя усилия по смягчению последствий изменения климата и адаптации и отражают понимание того, что смягчение последствий и адаптация одинаково важны для решения проблемы изменения климата и что данные вопросы теперь находятся в центре внимания РКИКООН. ПНОП были объявлены одним из существенных факторов, обусловивших успех переговоров на КС-21[16].

Хотя риски последствий изменения климата для безопасности и его неустойчивости не были частью переговоров, смягчение негативных последствий и адаптация к изменению климата являлись весьма актуальными факторами преодоления данных рисков. Смягчение негативных последствий – это наиболее эффективная стратегия для предотвращения возникающих в первую очередь долгосрочных рисков неустойчивости климата, в то время как усилия по адаптации к изменению климата обеспечивают четкий начальный этап управления рисками неустойчивости климата в краткосрочной и среднесрочной перспективе, а также для создания длительной устойчивости. В то же время чем больше денег и усилий вкладывается в смягчение последствий изменения климата и способы адаптации к ним, в стратегии и программы, непредусмотренное негативное воздействие рисков также увеличивается. Если не подходить к решению данных проблем ответственно и не учитывать возможные последствия конфликтов, такая «политика с хорошими намерениями» может подорвать экономическое развитие, способствовать политической нестабильности и усугубить незащищенность человека.

Признание потенциальных последствий изменения климата для безопасности в рамках процесса РКИКООН отсутствует во многих стратегиях адаптации к изменению климата. Когда речь заходит о рисках, связанных с неустойчивостью климата, недостатки данных стратегий часто проявляются еще на уровне оценки. Хотя оценки уязвимости к изменению климата становятся все более стандартизированными и сложными, они редко включают в себя или являются факторами нестабильности, конфликтов или решения трансграничных вопросов. Более того, нередко они не учитывают значительное воздействие изменения климата на социальную сферу и возможные последствия реализации угроз[17]. Эти недостатки часто приводят к адаптации стратегий, которые не учитывают риски неустойчивости климата[18].

---

[16] ‘What to look out for in the Paris Agreement: 10 key points’, IDDRI (blog), 17 Nov. 2015.

[17] *Fritzsche, K.* et al., The Vulnerability Sourcebook: Concept and Guidelines for Standardised Vulnerability Assessments (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ): Eschborn, 2014); и Least Developed Countries Expert Group, National Adaptation Plans: Technical Guidelines for the National Adaptation Plan Process (UNFCCC: Bonn, 2012).

[18] Rüttinger et al. (сноска 13).

Развитие, гуманитарная помощь и миростроительство

Проблема рисков, связанных с неустойчивостью климата, также может быть решена путем развития, оказания гуманитарной помощи и реализации программ миростроительства, которые помогают повысить устойчивость государства и общества к широкому кругу потрясений, включая последствия изменения климата. Однако в целях эффективного решения проблемы рисков, связанных с неустойчивостью климата, и создания более жизнеспособных государств и обществ эти меры должны отражать многомерность системных рисков, изложенных в разделе I настоящей главы. Это означает, что в сфере развития, гуманитарной помощи и программ миростроительства необходимо преодолеть отраслевую разобщенность и объединить методики. Однако прямое признание и слаженные действия по определению взаимозависимости различных типов рисков и уязвимости отсутствуют в большинстве международных рамочных концепций, связанных с данными процессами. В 2015–2016 гг. в рамках ООН сложились три ключевых направления деятельности: Сендайская рамочная программа, ЦУР и Всемирный саммит по гуманитарным вопросам (ВСГ), причем первое из них будет реализовано в 2016 г.

Ключевые направления деятельности ООН в 2015–2016 гг.

Сендайская рамочная программа была принята на Третьей Всемирной конференции ООН по уменьшению опасности бедствий в марте 2015 г. Основная цель Сендайской рамочной программы – существенное уменьшение к 2030 г. различных негативных последствий от стихийных бедствий в мире. Она является последующим вариантом Хиогской рамочной программы действий (2005–2015 гг.) и построена на основе извлеченных уроков и опыта, накопленного за 10 лет ее реализации. Среди основных препятствий прошлых лет были финансовые трудности и ограниченность человеческих возможностей, а также во многом плохо скоординированные системы раннего предупреждения[19]. В попытке преодолеть эти проблемы Сендайская рамочная программа уделила первостепенное внимание более ясному пониманию риска возникновения бедствий и повышению доступности многоцелевых систем раннего предупреждения. Однако, несмотря на признание того, что между 2005 и 2009 гг. более 50% людей, пострадавших от стихийных бедствий и связанных с ними катастроф, жили в нестабильных государствах, риски конфликтных ситуаций и неустойчивости климата не вошли в окончательную редакцию новой концепции[20].

---

[19] Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи ООН (сноска 1).

[20] Важность взаимосвязи между уязвимостью, сопряженной со стихийными бедствиями, изменением климата и конфликтами, была принята во внимание в подготовительных документах, представленных к Сендайской рамочной программе: в резюме председателя; в Обзоре на среднесрочную перспективу; и в заявлении третьего Африканского совещания на уровне министров по уменьшению опасности бедствий, состоявшегося в Абудже, Нигерия с 13 по 16 мая 2014 г. Однако, несмотря на это по существу признание, все фактические

17 Целей устойчивого развития ООН охватывают широкий спектр проблем от бедности и безопасности до изменения климата и деградации окружающей среды[21]. Риски, вызванные неустойчивостью климата, входят в рамочную концепцию, но им явно не уделяется достаточно внимания. Большинство из этих задач имеют отраслевую направленность, например в здравоохранении или водном хозяйстве, или фокусируются на конкретном измерении устойчивого развития – социальном, экономическом или экологическом. С точки зрения рисков, связанных с неустойчивостью климата, ЦУР 13 – «принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями», и ЦУР 16 – «построение миролюбивых и открытых обществ для устойчивого развития» – выделяются на фоне остальных и предлагают понятные «отправные точки». Однако они не делают акцента на взаимосвязи рисков конфликтов или стихийных бедствий и климата. Задача будет состоять в том, чтобы эффективно увязать реализацию программы с данными двумя целями.

Всемирный саммит по гуманитарным вопросам имеет институциональные полномочия и возможности для решения конфликтов и проблем, связанных с климатом, и будет привлекать акторов, занимающихся проблемами изменения климата, стихийными бедствиями и миротворческого сообщества[22]. Пожалуй, это важнейший текущий процесс, в котором проблемы рисков изменения климата и безопасности должны решаться совместными усилиями. Проведение ВСГ было инициировано Генеральным секретарем ООН для обсуждения нарастающих трудностей и сложных вызовов, стоящих перед глобальной гуманитарной системой. В октябре 2015 г. подошел к концу двухлетний процесс всеобщих консультаций, результатом которых был сводный доклад, затрагивающий интересы всех стран мира, подготовленный секретариатом ВСГ, в котором содержится прямое признание связи между бедствиями, конфликтами и изменением климата[23]. Предстоит еще увидеть, будет ли преобразовано это признание в официальные обязательства в итоговых документах первого ВСГ в Стамбуле в мае 2016 г.

В процессе консультаций, предшествовавших принятию трех глобальных инициатив, указанных выше, было уделено повышенное внимание тому, как должен рассматриваться вопрос о воздействии изменения климата на доступность ресурсов – в контексте разрешения конфликтной ситуации или в процессе миротворческой деятельности, а также о включении проблемы изменения климата в конфликтологию и наоборот[24]. Например, в сделанном в 2014 г. кратком заявлении Пятой Африканской региональной платформы по сокращению рисков бедствий, которая была частью консультационного про-

---

ссылки на конфликты и насилие были исключены из проекта соглашения как часть политической сделки между участвующими в переговорах по достижению многостороннего консенсуса в отношении окончательной редакции текста.

[21] UNDESA (сноска 1).

[22] По Всемирному саммиту по гуманитарным вопросам в Стамбуле, 23–24 мая 2016, см.: https://www.worldhumanitariansummit.org/.

[23] United Nations, World Humanitarian Summit secretariat, Restoring Humanity: Global Voices Calling for Action, Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit (United Nations: New York, 2015).

[24] Сендайская рамочная программа, ЦУР и Парижское соглашение (сноска 1).

цесса Сендайской рамочной программы, было отмечено, что «насильственный конфликт тесно связан с риском бедствий и согласованными усилиями по предотвращению конфликта, которые должны рассматриваться как часть общих усилий по укреплению потенциала противодействия бедствиям [в том числе связанным с климатическими катастрофами]». Кроме того, там же отмечено, что «комплексные и скоординированные подходы к уменьшению опасности бедствий, адаптации к изменению климата и другим соответствующим аспектам предотвращения конфликтов могут уменьшить фрагментацию ресурсов и повысить отдачу от инвестиций».[25] Однако в рассматриваемом случае в ходе политического процесса переговоров упоминание о связи исчезло из окончательного текста Сендайской рамочной программы.

Разработка акторами политических решений, планов и проектов

Если же говорить не о масштабных многосторонних процессах разработки политических решений, а о конкретных инструментах оценки, о проектах, программах и стратегиях участников двусторонних и многосторонних взаимодействий, то на этих направлениях были предприняты определенные усилия для того, чтобы включить меры по адаптации к изменению климата в повестку дня программ развития и соответствующие планы и проекты. Так называемые усилия по повышению устойчивости к изменениям климата направлены на интеграцию проблемы изменения климата в конкретные политические решения и проекты, и многие агентства по развитию создали соответствующие политические программы и материалы для ориентации тех, кто участвует в этих процессах. Аналогичные усилия были предприняты для того, чтобы включить вопросы оценки конфликтного потенциала и миротворческие приоритеты в поле взаимодействия вокруг проблем развития, в том числе и проблемы адаптации к изменению климата и гуманитарной помощи. Однако эти усилия могут оказать лишь ограниченное влияние на изменение повестки дня, особенно если они не опираются на дополнительные ресурсы и экспертное обеспечение[26].

Стратегия миростроительства, планирование и проектирование

Подобные недостатки могут быть выявлены в области миростроительства. В одном сравнительном исследовании были определены 66 различных инструментов оценки изменения климата, природных ресурсов и конфликтных ситуаций, но только два из них интегрировали все три указанные сферы[27]. В рамках G7+ – процесса, объединившего 20 самоопределившихся нестабильных государств, чтобы лучше разобраться с их проблемами в облас-

---

[25] Fifth Africa Regional Platform For Disaster Risk Reduction, ‘Declaration: Third African Ministerial Meeting For Disaster Risk Reduction’, 13–16 May 2014, Abuja, Nigeria.

[26] British Department for International Development (DFID), BRACED Programme Mid-term Review (DFID: London, forthcoming 2016).

[27] *Peters, K.* and *Janani, V.,* Topic Guide: Confl ict, Climate and Environment (London: ODI and International Alert, 2014).

ти мирного и государственного строительства, – была разработана методика проведения оценки уязвимости, и затем ее применил ряд стран, включая Коморские Острова, Демократическую Республику Конго, Либерию, Сьерра-Леоне, Южный Судан и Восточный Тимор. Однако тренды, связанные с изменением климата, были задействованы в этой методике оценки в очень ограниченном формате[28].

Хотя усилия по интеграции в области миростроительства и адаптации к изменению климата на самом деле были незначительными, ограниченное количество примеров показывает, что значительные сопутствующие выгоды и эффект синергии могут быть достигнуты. Например, исследование Корпуса милосердия (Mercy Corps) о влиянии управления конфликтами и программы укрепления мира на устойчивость к потрясениям и напряженным ситуациям в сельских районах Африканского Рога, показало, что усилия по миростроительству могут повысить уровень продовольственной безопасности и устойчивости к засухе. Это было достигнуто путем создания условий, при которых группы скотоводов получили возможность более свободного передвижения и доступа к важным для них ресурсам для адаптации и приспособления к стрессовым нагрузкам в периоды жестоких засух[29]. Под руководством Управления по поддержке миростроительства был проведен ряд дискуссий о включении вопроса об уменьшении опасности бедствий в повестку дня следующей стратегии Управления, но по состоянию на конец 2015 г. эти предложения не были официально закреплены.

Выводы

Вопрос о том, какие последствия для безопасности будут иметь риски изменения и неустойчивости климата, занимает все большее политическое внимание на национальном и международном уровнях в последние 10 лет. Дискуссия по этому поводу достигла критической точки в 2015 г. накануне КС-21. В то же время появился первый опыт, как наилучшим образом интегрировать действия в различных секторах и связать адаптацию к изменению климата с развитием и миростроительством. Однако растущее внимание международного сообщества к этой проблеме до сих пор не сконцентрировано на том, чтобы закрепить тему климатической безопасности в институциональной структуре мирового регулирования. Кроме того, имеют место многочисленные недоработки на уровнях оценки, выработки стратегий, планирования и реализации.

Различным кризисам 2014 и 2015 гг. предшествовали явные тревожные признаки часто проявлявшихся сложных и системных рисков. Сочетание растущих социальных, политических, экономических и экологических проблем с переходом к многополярному миру привело к ограничению возможно-

[28] Rüttinger et al. (сноска 13).

[29] Mercy Corps, *From Conflict to Coping: Evidence from Southern Ethiopia on the Contributions of Peacebuilding to Drought Resilience among Pastoralist Groups* (Mercy Corps: Washington, DC, 2012); и *Kurtz, J.* and *McMahon, K.,* Pathways from Peace to Resilience: Evidence from the Greater Horn of Africa on the Links between Conflict Management and Resilience to Food Security Shocks (Mercy Corps: Washington, DC, 2015).

стей преодоления трудностей и кризисного регулирования как в мировом сообществе в целом, так и во многих отдельных государствах. Например, многие европейские министерства иностранных дел были перегружены работой в связи с многочисленными кризисами, в частности в Сирии и на Украине. Это говорит о наличии масштабных задач, направленных на решение текущих кризисных ситуаций, требующих безотлагательного разрешения, что ограничивает в еще большей степени возможность институтов заниматься важными долгосрочными процессами, такими как изменение климата. Вызывает особую тревогу тот факт, что приоритетным остается урегулирование острых кризисов, а не подготовительная работа и предотвращение кризисов «завтрашнего дня», и здесь возникает важный вопрос, как убедить правительства в том, что в эпоху острых кризисов, поглощающих много внимания и сил, они должны заниматься долгосрочными рисками и их профилактикой.

Начиная с 2016 года, который провозглашен «годом реализации» многочисленных глобальных процессов и документов, ратифицированных в 2015 г., представляется уникальная возможность и настоятельная необходимость отреагировать соответствующим образом на риски изменения климата и безопасности на основе интегрированных практик. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам также предоставляет большие возможности для противостояния сложным рискам, используя новый гуманитарный подход. Если ВСГ будет действовать в соответствии с поставленными им задачами, он может привести к смене парадигмы в рамках гуманитарной системы и индуцировать более эффективный и надежный способ удовлетворения растущих гуманитарных потребностей. Он обладает потенциалом для нахождения взаимосвязи между стихийными бедствиями, изменением климата и конфликтами в политике и может применить свои методы на практике таким образом, как не удастся КС-21, Сендайской рамочной программе и ЦУР.

III. «ОТПРАВНЫЕ ТОЧКИ» ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ И ПРАКТИЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

Джанани ВИВЕКАНАНДА и Лукас РЮТТИНГЕР

Введение

В связанных с изменением климата и конфликтами рисках существует множество отправных точек, которые представляют интерес для политики и практических действий. Рассмотрение этой взаимосвязи может происходить на различных этапах, в том числе в ходе проведения глобальных оценок риска, а также в процессе разработки политики и программ и уровней их реализации. В первую очередь влияние климатических изменений на нестабильную среду не должно приносить вред, а в идеале должно способствовать снижению рисков возникновения конфликтов. В лучшем случае такие оценки рисков помогут повысить устойчивость против целого ряда потрясений и затруднительных обстоятельств, включая риск неустойчивости климата. Институты, отвечающие за политику в области изменения климата, такие как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), соответствующие органы Организации Объединенных Наций и глобальные и региональные банки развития, с одной стороны, и за осуществление практической деятельности, то есть прежде всего агентства по вопросам развития и гуманитарные организации, а также частные фирмы и компании, – с другой стороны, должны гарантировать, что их внутренние системы и структуры будут содействовать повышению устойчивости даже в условиях государственной нестабильности или риска возникновения конфликтных ситуаций. Чтобы это стало возможным, международные учреждения должны перестроиться таким образом, чтобы обеспечить максимальное участие граждан и создать подотчетные и транспарентные национальные государственные учреждения[1].

Существует, однако, отсутствие четких и проверенных политических рекомендаций или эмпирических доказательств разработки эффективных программ, на основании которых могли бы быть выработаны соответствующие меры, которые могли бы стать надлежащим ответом на конфликтные ситуации и изменение климата. Разработка программ применительно к динамике конфликта, изменению климата и взаимосвязи между ними неизбежно связана с неопределенностью.

Понимание сложности контекста: комплексные оценки уязвимости и риска

В попытке рассмотреть риски, связанные с изменением климата и конфликтами, необходимо учитывать сложность данного контекста. Такие стрессы,

---

[1] *Vivekananda, J., Smith, D.* and *Schilling, J.,* ‘Understanding resilience in climate change and conflict affected regions of Nepal’, Geopolitics, vol. 19, no. 4 (2014), pp. 911–936.

Рис. 12.2. Схема двух определений уязвимости к изменению климата.

Источник: O'Brien, K. et al., 'Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses', *Climate Policy,* vol. 7, no. 1 (2007), p. 75. Перепечатано с разрешения Taylor & Francis Ltd <http://www.tandfonline.com>.

как дефицит, «не следует рассматривать в отрыве от факторов, которые делают индивида, общину или общество уязвимыми или устойчивыми к их воздействию»[2]. Риск – это не просто развитие событий, которое может быть понято в рамках линейной модели, но результат сложного взаимодействия между различными ситуативными факторами. Комплексные подходы к оценке должны быть системными и всесторонними для того, чтобы анализировать эти взаимодействия[3]. Оценки климатических рисков, как правило, сосредоточены на уязвимости результата, в то время как анализ конфликтов в нестабильных государствах требует более глубокого понимания контекстуальной уязвимости (рис. 12.2). Контекстуальная уязвимость берет начало

[2] *Evans, A.,* 'Resource scarcity, climate change and the risk of violent conflict', 9 Sep. 2010, Background paper for World Development Report 2011: Conflict, Security and Development (World Bank: Washington, DC, 2011), p. 10.

[3] *Füssel, H.-M.*, 'Vulnerability: a generally applicable conceptual framework for climate change research', Global Environmental Change, vol. 17, no. 2 (May 2007), pp. 155–167; and Füssel, H.-M., 'How inequitable is the global distribution of responsibility, capability and vulnerability to climate change: a comprehensive indicator-based assessment', Global Environmental Change, vol. 20, no. 4 (Oct. 2010), pp. 597–611.

в политической экономии и определяется исключительно внутренними характеристиками уязвимых систем, которые определяют риск нанесения ущерба от широкого круга опасностей. Результат уязвимости также может быть интерпретирован как конечная или интегрированная диагональная шкала уязвимости, представляет собой комплексное понятие уязвимости, которая сочетает в себе информацию о потенциальных последствиях изменения климата и социально-экономического потенциала, достаточную для того, чтобы справиться с ситуацией и адаптироваться к ней.

Инструменты оценки риска, с помощью которых учитывают климатические риски, как правило, скрыты в расчетах плана действий, которые позволяют провести линейный причинно-следственный анализ, начиная с климатических прогнозов до воздействия изменения климата и набора его последствий. Они редко учитывают косвенные последствия, которые касаются климатических воздействий на политическую экономику в нестабильных государствах. Вряд ли это позволит углубить понимание социально-политических и экономических рисков второго или третьего порядка, вызываемых изменением климата в неблагоприятной среде, или повлиять на политику адаптации, которая не учитывает сложной политической экономии в таких нестабильных условиях[4].

Минимальный стандарт действий в виде тщательного анализа конфликта и принципа «не навреди», может быть использован во всех случаях, связанных с рисками изменения климата в нестабильных государствах[5]. Однако чтобы влиять на перемены в процессе разработки программ, необходимы более комплексные подходы, которые связывают климатическую уязвимость с оценками мирного состояния и конфликтных ситуаций. Пока данные инструменты управления рисками природных катастроф не являются «панацеей» и создают проблемы с точки зрения различных видов и масштаба деятельности, а также участвующих акторов, но они могут стать хорошей отправной точкой для разработки программ, которые обеспечивают устойчивость к рискам нестабильности климата.

Операционализация устойчивости

Операционализация устойчивости на практике требует глубокого понимания контекста и комплексных подходов к разработке программ[6]. Для этого необходимо понимать, каков «ландшафт» рисков, с которыми сталкиваются физические лица и организации, каковы различные уровни рисков и взаимодействие факторов риска на всех этих уровнях. Риски динамичны и зависят не только от климатических изменений и внешних сил, таких как экономические тенденции или решения правительств, но также и от реше-

---

[4] *Hamza, M., Smith, D.* and *Vivekananda, J.,* Difficult Environments: Bridging Concepts and Practice for Low Carbon Climate Resilient Development (Institute of Development Studies: Brighton, 2012).

[5] *Peters, K.* and *Vivekananda, J.,* Topic Guide: Conflict, Climate and Environment (Overseas Development Institute/International Alert: London, 2014).

[6] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to Analyse Risk and Build a Roadmap to Resilience* (OECD: Paris, 2014).

ний наиболее вовлеченных лиц[7]. Есть множество инструментариев и руководств, которые объясняют, как интегрировать различные проблемы в процесс разработки программ, но все они сосредоточены на интеграции одного вопроса, одного направления (такого, как изменение климата), в совершенно иную область деятельности, связанную с решением гуманитарных проблем и проблем развития. Ни один из этих инструментов специально не сосредоточен на сведение в единое целое проблематики конфликта, климата и окружающей среды. Анализ данных инструментов показывает, что, если все сделано правильно, «интеграция» проблематики изменения климата состоит не в том, чтобы «добавить» область новых проблем, но в том, чтобы кардинально изменить характер политики и предлагаемых программ.

Существует небольшое исследование эффективной реализации проектов по адаптации в нестабильных государствах. Немногочисленные исследования, которые находятся в открытом доступе, выдвигают на первый план проблему абсорбционной способности в подобной среде[8]. Имеется ряд работ, выполненных на начальном этапе, по адаптации с учетом возможных последствий конфликта[9]. Для того чтобы проекты по обеспечению устойчивости могли эффективно решить проблему рисков, сопряженных с неустойчивостью климата, и способствовать укреплению устойчивости, они должны включать в себя тщательную оценку местных условий и связывать в более полном объеме адаптацию к изменению климата с развитием, миростроительством и предотвращением конфликтов[10].

Адаптация к конфликтным ситуациям, чувствительным к изменению климата, и смягчение их последствий

Сложный опыт политики оказания помощи в значительной степени актуален как с точки зрения архитектуры помощи, связанной с изменением

---

[7] *Stark, J., Mataya, C.* and *Lubovich, K.*, Climate Change, Adaptation and Conflict: A Preliminary Review of the Issues (USAID: Washington, DC, 2009).

[8] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *2008 Annual Report: Resource Flows to Fragile and Conflict-affected States* (OECD: Paris, 2008); и OECD, *Conflict and Fragility: Resource Flows to Fragile and Conflict-affected States* (OECD: Paris, 2010).

[9] *Tänzler, D., Mohns, T.* and *Ziegenhagen, K.,* Adaptation to Climate Change for Peace and Stability: Strengthening of Approaches and Instruments as well as Promotion of Processes to Reduce the Security Risks Posed by Climate Change in the Context of Climate Change Adaptation (German Federal Environment Agency: Dessau-Roßlau, 2013); *Campbell, I.,* 'Conflict sensitive approaches to local climate change adaptation in Nepal', Saferworld guidance note, May 2011 <http://www.saferworld. org.uk/resources/view-resource/700-confl ict-sensitive-approaches-to-local-climate-change-ad-aptation-in-nepal>; и *Harris, K., Groenewald, H.* and *Rai, S.,* Water и Conflict: Making WaterDelivery Conflict-sensitive in Uganda (Center for Confl ict Resolution/Rwenzori Development and Research Center/Saferworld/Youth Development Organization: Kampala/London, Aug. 2008).

[10] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *What does 'Resilience' Mean for Donors?* (OECD: Paris, 2011); and *Schilling, J.* et al., 'Vulnerability to environmental risks and effects on community resilience in mid-west Nepal and south-east Pakistan', *Environment and Natural Resources Research*, vol. 3, no. 4 (2013), pp. 1–19.

климата, так и с точки зрения распределения потоков этой помощи. Политические решения, программы и финансирование мер по адаптации к изменению климата, а также смягчению его последствий, являются предметом такого же политического вмешательства, что и развитие, и гуманитарная помощь[11]. Хотя изменение климата – преимущественно научная дисциплина, решения по реагированию на изменение климата являются политическими по своей сути не только потому, что одни люди более уязвимы к изменению климата, чем другие, но и по причине, связанной с сочетанием воздействия, уязвимости и мощности воздействия[12].

«Плохо разработанные стратегии адаптации и смягчения последствий могут повысить риск возникновения насильственного конфликта»[13]. Практические примеры из Восточной Африки, специальной территории Ачех в Индонезии и региона Дарфур в Судане показывают, как техноцентрические подходы к решению сложных задач, таких как изменение климата, конфликты и нестабильность, не учитывают представленные угрозы[14]. Если оценивать и действовать в отношении проблем климата или конфликта с технических неполитических позиций, то вполне возможно найти технические и не связанные с политикой решения данных проблем[15]. Если не рассматривать политические аспекты оказания помощи по адаптации к последствиям изменения климата, то донорскими организациями будет выдвигаться меньше условий получателям помощи, которые будут соответствовать стандартам управления и социальной ответственности. Это повышает вероятность непреднамеренных социально-политических последствий или умышленного нарушения правил оказания помощи для достижения политических целей.

Растущее число примеров намеренного или случайного нецелевого использования помощи по адаптации к изменению климата и стихийным бедствиям, которые оказывали неблагоприятное воздействие на состояние мира, говорит о необходимости учитывать риск возникновения конфликтов при расходовании средств на оказание помощи в связи с последствиями изменения климата[16]. Например, неспособность понять постконфликтное политическое развитие ситуации с установлением права пользования землей в провинции Ачех сорвала связанные с изменением климата инициативы по восстановлению лесных массивов и, возможно, непреднамеренно усугубила лежащую в основе конфликта политическую напряженность[17]. Такие примеры показывают, насколько важно не рассматривать политические решения и программы в области адаптации к изменению климата только лишь

---

[11] *Levine, S., Peters, K.* and *Fan, L.*, Conflict, Climate Change and Politics: Why a Technocentric Approach Fails the Resilience Challenge (Overseas Development Institute: London, 2014), pp. 5–12.

[12] *O'Hara, P. A.,* 'Political economy of climate change: ecological destruction and uneven development', *Ecological Economics*, vol. 69, no. 2 (Dec. 2009).

[13] Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (IPCC/Cambridge University Press: Cambridge/New York, 2014).

[14] Levine, Peters and Fan (сноска 11).

[15] Levine, Peters and Fan (сноска 11).

[16] *Peters, K.* and *Levine, S.,* '10 things not to do with climate aid', Overseas Development Institute Blog, 25 Feb. 2014.

[17] Levine, Peters and Fan (сноска 11).

как научно-технические изыскания. Должен быть явно учтен их политический аспект, чтобы избежать создания новых и эскалации старых конфликтов.

Управление различными временными рамками

В большинстве случаев при урегулировании конфликтов в миротворческой деятельности и осуществлении политики управления природными ресурсами подразумевается, что аналитическая работа и практические действия будут осуществляться в рамках долгосрочного временного периода, а также поиска экологически эффективных изменений, как бы они не выглядели в тех или иных обстоятельствах[18]. Тем не менее, когда возникает необходимость заранее учесть изменение климата при принятии политических решений или в процессе практических действий, это может оказаться непростым делом непосредственно в постконфликтных ситуациях или в тот момент, когда необходимо срочно искать способы урегулирования конфликта и стабилизации ситуации. Донорские организации, целью которых являются стабилизация и государственное строительство, не могут рассматривать общество, серьезно пострадавшее от продолжающегося насильственного конфликта, в качестве соответствующей цели для проектных мероприятий, направленных на устранение долгосрочных последствий изменения климата. В качестве аргумента часто выдвигается тот факт, что институциональное строительство (в других ключевых секторах), видимые быстрые результаты и преимущества состояния мира более важны[19]. Построение справедливых государственных институтов власти, которые будут заниматься будущими рисками, станет, однако, в лучшем случае неполным успехом, если не принимать в расчет институциональный потенциал для борьбы с рисками изменения климата. Кроме того, способность к адаптации к изменению климата, развитие и получение дополнительной выгоды от миротворческой деятельности, к чему мог бы привести интегрированный подход, могут быть не реализованы[20].

Изменчивость климата и изменение климата могут в корне подорвать существующие договоренности о мирном урегулировании конфликтов. В качестве примера можно привести соглашения, основанные на предположении, что природные ресурсы, такие как вода, будут всегда в наличии и останутся неизменными. Если, например, в результате изменения климата изменится наличие и распределение ресурсов, потребуются новые условия соглашения, и процесс их пересмотра станет решающим для обеспечения устойчивого мира.

---

[18] *Kriesberg, L.* and *Dayton, B. W.*, Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution, 4th edn (Rowman & Littlefi eld: Lanham, MA/Plymouth 2011); и *Levine, S., Ludi, E.* and *Jones, L.,* Rethinking Support for Adaptive Capacity to Climate Change: The Role of Development Interventions, Findings from Mozambique, Uganda and Ethiopia (Overseas Development Institute: London, 2011).

[19] *Dabelko, G. D.* et al. (ed.), Backdraft: The Conflict Potential of Climate Change Adaptation and Mitigation, Environmental Change and Security Program Report 2013, vol. 14, no. 2 (Woodrow Wilson International Center: Washington, DC, 2013).

[20] *Matthew, R.* and *Hammill, A.*, 'Peacebuilding and adaptation to climate change', eds *D. Jensen* and *S. Lonergan*, Assessing and Restoring Natural Resources in Postconflict Peacebuilding (Earthscan: New York, 2012).

Принимая долгосрочный вектор развития на 10-летний период или более, соглашения по использованию природных ресурсов должны учитывать возможность того, что наличие ресурсов может варьироваться или уменьшиться ниже порогового значения, чтобы быть в состоянии обеспечить источник получения жизненно необходимых средств, который зависит от данных ресурсов. Кроме того, возможности по адаптации могут быть ограничены вследствие ряда необратимых прогрессирующих событий[21]. Необходимо проводить больше исследований, с тем чтобы заполнить вакуум в понимании влияния такого рода событий на разные общины в различных условиях и понять их связь с процессами профилактики насилия, миростроительства и урегулирования конфликтов.

По-прежнему существует заметный разрыв в понимании противоречий и компромиссов разных временных периодов, связанных с гуманитарной помощью, долгосрочными инвестициями, необходимыми для противодействия бедствиям, циклами войны и мира, финансированием со стороны донорских организаций и политическими циклами. Исследуя, как пересекаются данные этапы, можно добиться лучшего понимания затрат и возможностей формирования условий устойчивости к конфликту, изменению климата и к стихийным бедствиям.

Конструктивной отправной точкой могло бы стать повышение осведомленности и понимания у организаций, занимающихся миротворческой деятельностью и государственным строительством, взаимосвязи между изменением климата и факторами, способствующими возникновению конфликта, такими как уровень безработицы, изменчивость цен на продовольствие, неравное распределение ресурсов и процессы маргинализации. Цель будет заключаться в том, чтобы на ранних этапах способствовать интеграции климатических и экологических рисков в процессы стабилизации, постконфликтного восстановления и государственного строительства. Наряду с этим продвижение локально определенных приоритетов для планирования соответствующей ситуации в процессе миростроительства может создать возможности для разрешения конфликта и примирения. Такие меры могут включать в себя: *(a)* повышение способности общественности к приоритизации рисков; *(b)* взаимодействие с механизмами разрешения конфликтов; *(c)* отстаивание и закрепление права пользования землей; и *(d)* укрепление обычного посредничества в спорных случаях[22].

Преодоление разобщенности

Растет признание того факта, что для преодоления последствий изменения климата, урегулирования конфликтной ситуации и/или миротворческой деятельности в обществе, пострадавшем от насилия и вооруженных

---

[21] *Kreft, S., Warner, K.* and *Harmeling, S.*, Framing the Loss and Damage Debate: A Conversation Starter by the Loss and Damage in Vulnerable Countries Initiative (Germanwatch: Bonn, 2012).

[22] *Kurtz, J.* and *McMahon, K.*, Pathways from Peace to Resilience: Evidence from the Greater Horn of Africa on the Links between Conflict Management and Resilience to Food Security Shocks (Mercy Corps: Washington, DC, 2015).

конфликтов, использовались разрозненные подходы. Это оказало негативное воздействие на последовательность осуществляемой политики[23].

Деление по секторам не только ограничивает возможность получения превентивных, скоординированных дополнительных преимуществ, но и ошибочно относит проблемы к разным категориям, что может привести к продвижению одной программы действий за счет другой. Реальная опасность таится там, где различные направления политики начинают противодействовать друг другу, или когда политические решения и стратегия по развитию, укреплению мира и адаптации к изменению климата не связаны друг с другом или разнонаправлены[24]. Таким образом, чтобы избежать потенциально противоречивых политических действий, необходимо полное понимание проводимой политики и имеющихся проблем.

Данное разделение противоречит намерению развить способность к адаптации, но существующая практика в значительной степени изолирована от различных установочных директив, институциональных структур, источников финансирования и экспертизы. Например, существует разобщенность сообществ, занимающихся гуманитарной помощью, развитием, конфликтами, изменением климата, проблемами окружающей среды и стихийными бедствиями. Это разделение отражено в принятой ООН Повестке дня в области развития на период после 2015 г. Ключевые компоненты этой программы – Парижское соглашение в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), Цели устойчивого развития (ЦУР), Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. (Сендайская рамочная программа) и Всемирный саммит по гуманитарным вопросам (ВСГ) – все они связаны с различными правительственными и международными учреждениями, а также создают отдельные потоки финансирования[25]. Политики должны подумать, как преодолеть эту разобщенность, ибо она существует и на национальном, и на субнациональном уровнях, подрывая усилия для выработки комплексных и «устойчивых» подходов.

Институциональная гибкость имеет большое значение для поддержки эффективного реагирования на меняющиеся обстоятельства в нестабильных государствах[26]. Организации, финансирующие развитие, будут играть важную роль в распределении средств на проблемы изменения климата и реализацию проектов по адаптации к изменению климата. Это означает, что они должны развиваться, чтобы наилучшим образом справиться со сложностями, неопределенностью и изменчивостью климата во всех секторах, а не только в тех, которые непосредственно занимаются проблемой изменения климата. Для этого требуется отступить от негибких структур разобщенных секторов, контрпродуктивных систем стимулирования, которые способствуют мас-

---

[23] Fifth Africa Regional Platform for Disaster Risk Reduction, ‘Declaration: Third African Ministerial Meeting for Disaster Risk Reduction’, 13–16 May 2014, Abuja, Nigeria.

[24] *Smith, D.* and *Vivekananda, J. A.,* Climate of Conflict: The Links Between Climate Change, Peace and War (International Alert: London, 2007).

[25] См. разд. II настоящей главы.

[26] *Batmanglich, S.* and *Stephen, M.,* Peacebuilding, the World Bank and the United Nations Debates and Practice in Burundi, Liberia and Nepal: Summary of Research and Emerging Recommendations (International Alert: London 2011).

штабному расходованию средств, поверхностному знанию предмета и в каком-то смысле недостаточно внимания уделяют организации управления[27].

Найти правильную модель финансирования

Механизмы финансирования проектов и программ, включая точные результаты и план действий, отделяют инвестиции, связанные с изменением климата, от инвестиций в развитие и миротворческую деятельность. Это может оказать негативное воздействие на то, в каком объеме и в какой степени будет сформирована международная поддержка с учетом местной специфики и местного населения.

На 21-й Конференции сторон (КС-21) РКИКООН в декабре 2015 г. развитые страны подтвердили свое намерение предоставлять ежегодно, начиная с 2020 г., дополнительные 100 млрд долл. на цели адаптации к изменению климата. Однако на сегодняшний день нестабильные государства недополучили финансирование для борьбы с изменением климата по сравнению с другими развивающимися странами[28]. Нестабильные государства также часто становятся уязвимыми к изменению климата, поскольку они, как правило, имеют высокую степень подверженности рискам изменения климата и обладают низкой способностью к адаптации.

Новые механизмы финансирования, в частности основной из них – Зеленый климатический фонд, должны быть приспособлены к тому, чтобы не вносить свой вклад в разрыв между приоритетами мира и развития, а доводить выделенные средства непосредственно до нестабильных государств[29]. Однако вполне вероятно, что дефицит финансирования для нестабильных государств будет продолжать расти, пока сохраняются препятствия, мешающие адаптации финансовых средств, необходимых странам, страдающим от нестабильности и конфликтов.

Выводы

Изучение взаимосвязи между изменением климата и нестабильностью, конфликтами, условиями окружающей среды и природными ресурсами является сложной задачей, решить которую можно с помощью контекстуализации. Принятие целостного подхода к рискам предусматривает более полное информирование и совершенствование политики и практической деятельности. Могут быть предприняты определенные шаги в целях объединения подходов, связанных с развитием конфликтов, с действиями по противодействию изменению климата, интеграции научных знаний о кли-

---

[27] *Bell, E.,* The World Bank in Fragile and Conflict-aff ected Countries: ‘How’, not ‘How Much’ (International Alert: London, 2008).

[28] *Rüttinger, L.* et al., A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks (Adelphi/International Alert/Woodrow Wilson Center/European Union Institute for Security Studies, EUISS: Berlin/London/Washington, DC/Paris, 2015).

[29] См. также: Levine, Peters and Fan (сноска 11).

мате с оценками опасности, рисков и уязвимости, а также использования процессов адаптации к изменению климата в интересах поддержания мира и стабильности. Но здесь потребуются новые подходы к работе, новые стимулы, соразмерное выделение ресурсов и политическая воля, чтобы воспользоваться возможностями для решения этих взаимосвязанных проблем.

Чтобы комплексно подойти к решению проблемы рисков неустойчивости климата, нужно оставить некоторое количество погрешностей и препятствий на уровне оценки, планирования, финансирования и реализации. В то же время, однако, накапливается опыт по соединению адаптации к изменению климата с развитием и миростроительством в целях содействия более устойчивым государствам и обществам. Потребуются большой опыт работы и дальнейшие исследования, чтобы лучше понять, каким образом комплексные подходы могут повысить общую устойчивость и противодействовать рискам неустойчивости климата.

Существует возможность в формирующейся повестке дня по устойчивому развитию обеспечить тематическую основу для интеграции усилий во всех областях политики. Основные организации, занимающиеся адаптацией к изменению климата, развитием, оказанием гуманитарной помощи и миротворческой деятельностью сформулировали и инициировали новые стратегии и подходы по стимулированию способности к восстановлению. Несмотря на то что сферы деятельности данных организаций могут быть совершенно разными: охрана окружающей среды, предотвращение конфликтов и экономическая стабильность – их определение устойчивости не имеет существенных отличий. Все они понимают устойчивые государства и общества как способные поглощать удары и радикальные контекстуальные изменения благодаря осуществляемым политическим процессам и институтам в условиях сохранения политической и социальной стабильности и мира. Это означает, что устойчивость может служить основой или общей целью для интеграции действий в различных областях и секторах. Однако учитывая наличие большого количества заинтересованных сторон и «отправных точек», такой комплексный подход к рискам неустойчивости климата может быть реализован при наличии глобального лидерства, которое создало бы политический импульс и обеспечило четкое направление действий.

Одним из ключевых факторов для активизации этих усилий выступает финансирование. Положительным примером в этом отношении является Инструмент содействия обеспечению стабильности и мира в структуре Европейской комиссии (ИСМ). Он разработан специально для осуществления деятельности по безопасности и последствиям изменения климата, а также экологическим и природным вопросам управления окружающей средой и ресурсами[30]. Однако ИСМ в настоящее время финансируется на крайне скромном уровне. Из общего финансирования ИСМ на сумму 2.3 млрд евро на период 2014–2020 гг. 11 млн евро было выделено на деятельность, сопряженную с изменением климата и работами в области безопасности.

[30] European Parliament and Council Regulation 230/2014 of 11 Mar. 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace, *Official Journal of the European Union*, L77/1, 15 Mar. 2014.

Другой ключевой фактор связывает заинтересованные сообщества в различных политических сферах. Большая часть сообществ, имеющих отношение к изменению климата, не вовлечена в данную деятельность и даже не имеет никакой информации о происходящих процессах в миротворческой деятельности и по снижению риска бедствий, таких как Сендайская рамочная программа или ВСГ. «Группа семи» (G7), являющаяся рабочей группой высокого уровня по изменению климата и неустойчивости, могла бы возглавить такой процесс, если ее мандат будет продлен после 2016 г. Аналогичным образом, Инициатива по планетарной безопасности под руководством Министерства иностранных дел Нидерландов обладает сильным организационным потенциалом, который мог бы соответствовать данным требованиям, если его финансирование будет продолжено и ему будет уделяться внимание на правительственном уровне[31].

[31] Подробную информацию о Планетарной конференции по безопасности см.: разд. II данной главы.

ЧАСТЬ III. ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ И ВООРУЖЕНИЯ, 2015

Глава 13. Военные расходы

Глава 14. Производство вооружений и военных услуг

Глава 15. Международная торговля оружием

Глава 16. Ядерные силы стран мира

13. ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ

КРАТКИЙ ОБЗОР

В 2015 году мировые военные расходы оценивались в 1676 млрд долл., составив 2.3% мирового валового внутреннего продукта (ВВП), или 228 долл. на душу населения (раздел I и таблица в разделе VI данной главы). По сравнению с 2014 г. совокупные мировые военные расходы в 2015 г. увеличились в реальном выражении примерно на 1.0%.

В 2015 году военные расходы продолжали сокращаться в Северной Америке и Западной Европе, хотя и более медленными темпами по сравнению с предыдущими годами. Также военные расходы сократились в Латинской Америке и Африке; в последнем случае после многих лет роста тенденция сменилась на противоположную. Напротив, военные расходы продолжали увеличиваться в Азии и Океании, Восточной Европе и в тех странах на Ближнем и Среднем Востоке, по которым имеются данные.

Резкое падение цены на нефть, начавшееся в конце 2014 г., привело к соответствующему сокращению военных расходов в нескольких нефтедобывающих странах, которые в последние годы высоких цен на нефть быстро наращивали эти расходы. Хотя прирост расходов продолжился в ряде других нефтедобывающих стран, он зачастую был более медленным по сравнению с предыдущими годами, и ожидается, что в 2016 г. ему на смену придет сокращение расходов. Таким образом, представляется, что поддерживавшийся высокими ценами на нефть бум военных расходов стран, не относящихся к Западу, подходит к концу.

Военные расходы Соединенных Штатов Америки в 2015 г. продолжили сокращаться, но имеются признаки, что такая тенденция подходит к концу. Прогнозируется увеличение оборонного бюджета и расходов на национальную оборону в 2016 г. (раздел II).

Военные расходы Китая в 2015 г. вновь увеличивались примерно теми же темпами, что и экономический рост (раздел III). В китайской Белой книге по обороне, посвященной военной стратегии, изложен довольно негативный взгляд на геополитическую обстановку в области безопасности. В частности в ней говорится о росте военных амбиций Китая, особенно на море, и смещении акцентов в оборонительной стратегии с суши на море. Правительство Китая в 2015 г. предприняло значительные усилия по искоренению коррупции в вооруженных силах, которые, среди прочего, привели к арестам ряда высокопоставленных офицеров и должностных лиц.

В разделе IV рассматривается альтернативная стоимость военных расходов относительно расходов на гуманитарное, социальное и экономическое развитие. Проведены сопоставления тенденций динамики расходов на вооруженные силы, здравоохранение и образование начиная с 1995 г., обнаружившие, что большинство стран увеличили расходы на здравоохранение и образование, сокращая одновременно военные расходы. Однако в некоторых государствах Ближнего и Среднего Востока и Восточной Европы тенденция оказалась противоположной. Растущее число стран тратит на здравоохранение больше средств, чем на военные расходы, однако государства Ближнего

и Среднего Востока, так же как и многие зависящие от нефтяных доходов государства в других регионах, являются исключениями. Какая-либо очевидная корреляция между тенденциями в динамике расходов стран на вооруженные силы и на здравоохранение отсутствует.

В ряде исследований обсуждалась цена достижения различных Целей устойчивого развития (ЦУР), которые были приняты Организацией Объединенных Наций в 2015 г. В разделе IV рассматриваются эти исследования, а фигурирующие в них суммы сопоставляются с уровнем мировых военных расходов, чтобы оценить перспективы перенаправления части мировых военных расходов на Цели устойчивого развития. Цель устойчивого развития 4 в области образования может быть успешно достигнута гораздо меньшей ценой, чем 10% ежегодных мировых военных расходов, а стоимость ликвидации нищеты и голода (Цели устойчивого развития 1 и 2) составила бы около или чуть больше 10% военных расходов. Особенно отметим, что менее половины мировых ежегодных военных расходов хватило бы для достижения большинства тех Целей устойчивого развития, для которых наличие дополнительных экономических ресурсов является важнейшим требованием.

В разделе V рассмотрены и представлены данные об ответах государств по форме отчетности ООН о военных расходах, которые свидетельствуют о продолжающемся снижении доли поступивших отчетов.

В разделе VI дано краткое описание характера и целей сбора и использования данных СИПРИ по военным расходам. В предыдущих изданиях Ежегодника СИПРИ содержались таблицы военных расходов по странам. В этом году они не публикуются в рамках издания, а читатели имеют возможность ознакомиться с ними в открытой интерактивной базе данных СИПРИ по военным расходам на сайте по адресу: <www.sipri.org/databases/milex>. Читатели могут также посетить этот сайт в Интернете для более подробного ознакомления с источниками и методами получения данных СИПРИ по военным расходам.

Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН

1. МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ВОЕННЫХ РАСХОДОВ

Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН, Од ФЛОРАН, Питер Д. ВЕЗЕМАН
и Симон Т. ВЕЗЕМАН

Глобальные и региональные тенденции в целом

Мировые военные расходы в 2015 г. выросли на 1.0% в реальном выражении по сравнению с 2014 г. и оцениваются в 1676 млрд долл.[1] Это увеличение стало первым с 2011 г., хотя и незначительным (табл. 13.1 и рис. 13.1). Если рассматривать более долгосрочную тенденцию, то военные расходы в 2015 г. были на 19% больше в реальном выражении по сравнению с 2006 г. Совокупные мировые военные расходы как доля мирового валового внутреннего продукта (ВВП) – мировое «военное бремя» – в 2015 г. в целом фактически не изменились, оставшись на уровне примерно 2.3%.

В 2015 году военные расходы продолжали сокращаться в большинстве стран Запада, но более медленными темпами. Военные расходы Соединенных Штатов снизились на 2.4%, в то время как в Западной Европе они уменьшились на 1.3%. Напротив, расходы в других частях Европы везде выросли. Рост военных расходов в Центральной Европе, начавшийся в 2014 г., в 2015 г. ускорился: прирост составил 13%, а лидером по наращиванию военных расходов стала Польша. Влияние кризиса на Украине отчетливо видно в неоднократном и значительном увеличении военных расходов стран Центральной Европы в 2015 г. (интересно, что это воздействие на военные расходы было гораздо менее очевидным в Западной Европе). Расходы стран Восточной Европы также увеличились на 7.5% (рис. 13.2). Тем временем в Азии и Океании военные расходы повысились на 5.4%, причем

[1] Все данные СИПРИ по военным расходам размещены в свободном доступе на сайте по адресу: <http://www.sipri.org/databases/milex>. Источники и методы, использованные для получения всех представленных в этой главе данных, также имеются на сайте СИПРИ в Интернете. Данные об увеличении или снижении военных расходов выражены в долларах США в постоянных ценах 2014 г., если не указано иное. Такие данные часто называют изменениями в «реальном выражении» или с поправкой на инфляцию, в отличие от изменений в «номинальном» выражении, которые не скорректированы на инфляцию. Приведенные здесь совокупные мировые расходы за 2015 г. в долларах США в текущих ценах оказались существенно ниже по сравнению с указанными расходами за 2014 г. в Ежегоднике СИПРИ 2015 по трем причинам: во-первых, укрепление доллара США в 2015 г. относительно валют большинства стран привело к снижению стоимости их военных расходов в долларовом выражении; во-вторых, были пересмотрены в сторону существенного уменьшения статистические ряды военных расходов Китая, в результате чего уменьшились итоговые данные по миру и в текущем году, и за предыдущие годы; в-третьих, некоторые страны были исключены из подсчета итоговых данных по миру и регионам из-за того, что не представилось возможным корректно оценить расходы этих стран. Странами, исключенными из подсчета всех итоговых данных, являются Куба, Эритрея, КНДР, Сомали, Судан, Сирия, Туркменистан и Узбекистан. Ранее оценки военных расходов Эритреи, Судана, Сирии, Туркменистана и Узбекистана включались в совокупные данные по миру и регионам.

Таблица 13.1. Военные расходы по регионам, международным организациям и группам стран, сформированным по уровню дохода в 2006–2015 гг.

Данные за 2006–2015 гг. приводятся в млрд долл. США в постоянных ценах и по обменным курсам 2011 г. Данные за 2015 г. в крайнем правом столбце (помеченном знаком*) приводятся в млрд долл. США в текущих ценах 2015 г. Итоги могут не совпадать вследствие округлений.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015*
Всего в мире	**1494**	**1551**	**1638**	**1748**	**1778**	**1785**	**1780**	**1754**	**1755**	**1773**	**1676**
Географические регионы											
Африка	23.3	24.0	27.9	29.1	(31.3)	(34.7)	35.6	39.0	41.3	(39.1)	(37.0)
Северная Африка	7.4	7.9	9.4	(10.4)	(11.4)	(14.2)	15.2	(16.7)	18.0	(18.4)	(17.9)
Африка южнее Сахары	15.9	16.1	18.5	18.7	20.0	20.6	20.4	22.3	23.3	20.7	19.1
Америка	694	714	768	826	847	838	800	747	706	689	678
Центральная Америка и страны Карибского бассейна	5.8	6.4	6.6	7.3	7.8	8.1	8.9	9.4	10.2	10.6	9.5
Северная Америка	637	655	703	759	777	769	725	668	628	613	611
Южная Америка	51.4	52.9	58.0	59.2	62.0	60.8	66.1	69.6	68.1	65.4	57.6
Азия и Океания	274	293	311	349	357	372	387	404	427	450	436
Центральная и Южная Азия	47.1	48.5	53.1	60.8	61.7	63.0	63.4	63.7	67.2	67.8	68.0
Восточная Азия	177	189	200	228	235	247	262	275	293	310	302
Океания	23.4	24.8	25.5	27.4	27.7	27.2	26.3	26.1	28.2	30.4	25.8
Юго-Восточная Азия	26.9	30.7	31.6	33.0	33.2	34.3	35.5	38.9	38.7	42.2	39.7
Европа	376	387	397	404	397	390	394	387	390	397	328
Восточная Европа	53.3	59.0	64.6	66.3	67.4	72.8	83.7	87.6	94.1	101	74.4
Западная и Центральная Европа	323	328	333	338	329	317	310	299	296	296	253
Ближний и Средний Восток	126	133	134	140	146	151	165	177	190.2	. .	. .

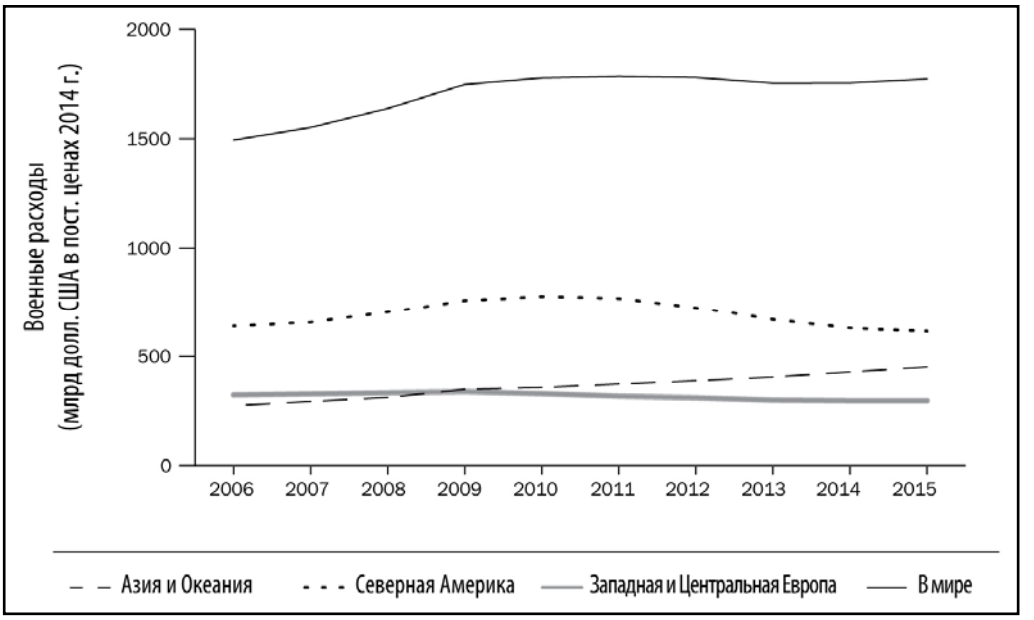
Организации											
Африканский союз	26.2	26.9	30.1	31.0	33.0	36.2	36.7	39.5	42.3	40.7	39.3
Лига арабских государств	85.4	95.9	98.9	103	111	121	134	149	163	166	174
ОДКБ	48.3	53.6	58.9	64.5	67.4	68.9	73.6	84.7	89.0	95.9	88.7
Европейский союз	306	314	314	324	312	303	293	286	283	281	241
НАТО	954	975	1 029	1 093	1 101	1 082	1 031	963	921	904	861
Европейские члены НАТО	317	320	325	333	324	313	306	296	293	291	250
ШОС	141	157	172	199	207	223	247	265	287	308	283
Группы стран по уровню дохода											
Низкий	4.3	(4.5)	4.9	(4.8)	5.5	6.0	(5.4)	5.7	6.0	(5.9)	(6.0)
Ниже среднего	72.7	77.7	82.8	91.2	94.0	95.6	97.9	101	105	111	106
Выше среднего	198	215	232	263	274	290	308	327	348	367	350
Высокий	1219	1254	1318	1389	1405	1394	1370	1320	1295	1284	1213
Мировые военные расходы на душу населения (в долл. США в текущих ценах)											
	183	201	224	230	240	253	251	248	242	228	
Бремя мировых военных расходов (т.е., мировые военные расходы как доля (%) в мировом валовом внутреннем продукте, в долл. США в текущих ценах)											
	2.4	*2.3*	*2.4*	*2.6*	*2.5*	*2.4*	*2.4*	*2.3*	*2.3*	*2.3*	

() = итоговые данные основаны на данных стран, на которые приходится менее 90% общей суммы расходов по региону;.. = оценка не приводится по причине чрезмерно высокого уровня неопределенности и отсутствия данных; ОДКБ = Организация Договора о коллективной безопасности; НАТО = Организация Североатлантического договора; ШОС = Шанхайская организация сотрудничества.

Примечание: совокупные мировые расходы, а также совокупные расходы по регионам, организациям и группам стран, сформированным по уровню дохода, – оценки, основанные на данных из базы данных СИПРИ по военным расходам. Когда данные о военных расходах страны отсутствуют в течение нескольких лет, делаются оценки. Оценки чаще всего основаны на предположении, что темпы изменения военных расходов этой страны такие же, как в среднем по региону, к которому она относится. Более подробную информацию об источниках и методах оценки можно найти на сайте в Интернете по адресу: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/copy_of_sources_methods>. Если оценить военные расходы страны не представляется возможным, то она не учитывается в итоговых суммах. Страны, исключенные из всех итоговых сумм: Куба, Эритрея, КНДР, Сомали, Судан, Сирия, Туркменистан и Узбекистан. Итоговые суммы для регионов и групп стран, сформированных по уровню дохода, соответствуют постоянному набору стран в течение всех лет

наблюдения. Итоговые суммы для организаций охватывают только расходы стран, являвшихся членами организации в данном году. Выделение географических регионов и субрегионов основывается на группировке стран в базе данных СИПРИ по военным расходам. Страны отнесены к той или иной группе, сформированной по уровню дохода на основе показателей мирового развития МВФ, опубликованных в январе 2016 г.; в странах с низким доходом валовой национальный доход на душу населения составлял в 2014 г. до 1045 долл. включительно, в странах с доходом ниже среднего – 1046–4125 долл., в странах с доходом выше среднего – 4126–12 745 долл. и в странах с высоким доходом – более 12 746 долл.

Источники: база данных СИПРИ по военным расходам <http://www.sipri.org/databases/milex/>; International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook: Adjusting to Lower Commodity Prices* (IMF: Washington, DC, Oct. 2015); и United Nations Population Fund (UNFPA), *State of World Population, 2006–15* (UNFPA: New York, 2006–15).



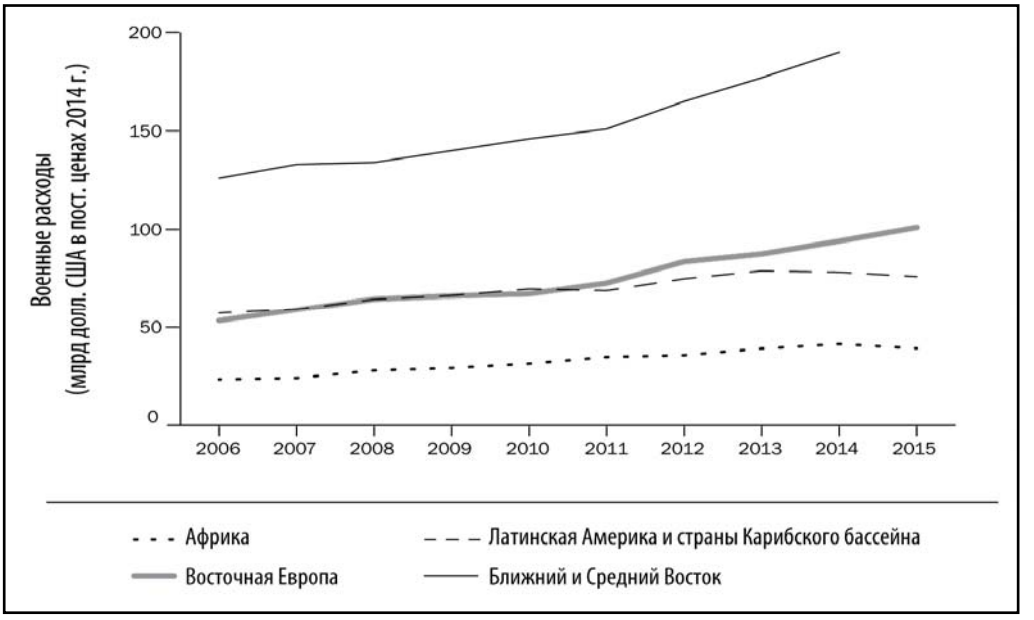


Рис. 13.1. Мировые и региональные военные расходы в 2006–2015 гг

продолжающийся их рост в Китае сопровождался большими увеличениями расходов во многих странах Юго-Восточной Азии[2].

[2] Все подробности о выделенных СИПРИ регионах и отнесенных к ним странах см.: <http://www.sipri.org/research/armaments/ milex/milex_database/regional_coverage>.

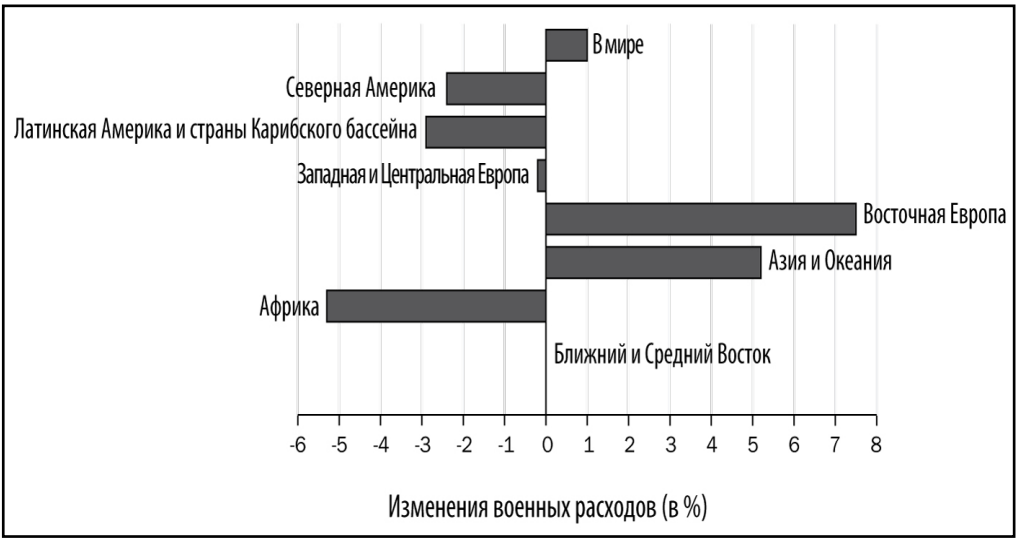


Рис. 13.2. Изменения военных расходов по регионам в 2014–2015 гг.

Примечание: *данные о военных расходах по Ближнему и Среднему Востоку в 2015 г. весьма недостоверны. Оценка для Ближнего и Среднего Востока включена в оценку совокупных мировых военных расходов.

В других регионах начавшееся в конце 2014 г. резкое падение цены на нефть стало оказывать большое воздействие на военные расходы некоторых зависящих от нефтяных доходов государств, многие из которых в пору высоких цен на нефть стремительно наращивали военные расходы. В Африке еще недавно наблюдавшаяся повышательная динамика военных расходов прервалась, и они упали на 5.3% в основном из-за больших сокращений в ряде сильно зависящих от нефтяных доходов странах, особенно в Анголе. В Латинской Америке и странах Карибского бассейна существенное уменьшение военных расходов Венесуэлы (на 64% зависящей от нефтяных доходов) стало причиной снижения совокупных расходов этого региона на 2.9%. На Ближнем и Среднем Востоке военные расходы также либо сократились, либо сильно замедлили ежегодные темпы прироста во многих зависящих от нефтяных доходов государствах, хотя продолжающаяся война с Исламским государством (ИГ) привела к их значительному увеличению в Ираке[3]. Тем не менее некоторые крупные нефтезависимые государства, включая Алжир, Россию и Саудовскую Аравию, продолжили существенно увеличивать свои военные расходы. Однако, учитывая падение цен на нефть в течение всего 2015 г. и в начале 2016 г., устойчивость подобного роста весьма сомнительна, и ожидается, что Россия и Саудовская Аравия существенно сократят свои военные расходы в 2016 г.

[3] Отсутствие данных по нескольким ключевым странам на Ближнем и Среднем Востоке означает, что СИПРИ не считает возможным дать достоверную оценку совокупных региональных расходов на Ближнем и Среднем Востоке в 2015 г.

Тенденции динамики военных расходов в 2006–2015 гг.

В 2015 году мировые военные расходы были на 19% выше по сравнению с 2006 г. В течение этого периода совокупные военные расходы, рассчитанные в долларах США в постоянных ценах 2014 г., достигли своего максимума в 1787 млрд долл. в 2011 г. Эти совокупные военные расходы были на 20% выше по сравнению с 2006 г. и более чем на 50% выше, чем в 2001 г. С 2011 г. ежегодные совокупные военные расходы оставались фактически неизменными либо очень незначительно сокращались. Неизменность величины совокупных военных расходов за прошедшие несколько лет явилась результатом принятия мер по сокращению дефицита госбюджетов западных стран после мирового финансового и экономического кризиса 2008 г. в сочетании с выводом большей части американских войск из Афганистана и Ирака, что привело к существенному сокращению военных расходов в Северной Америке и Западной и Центральной Европе. Однако эти сокращения были компенсированы продолжавшимся увеличением военных расходов в большинстве других регионов мира.

Наиболее значительное увеличение расходов в период 2006–2015 гг. произошло в Северной Африке (на 148%) в основном благодаря финансируемым за счет нефтяных доходов расходам Алжира, а также из-за усиления напряженности и конфликтов в регионе; в Восточной Европе (на 90%), где рост расходов подстегивался программой перевооружения России и кризисом на Украине; в Центральной Америке (на 83%), где расходы росли вследствие войны с наркокартелями; и в Восточной Азии (на 75%) в результате экономического роста Китая и его стремления к лидерству в регионе (табл. 13.2). Только в двух субрегионах военные расходы за этот период сократились: в Северной Америке (на 3.8%) и Западной и Центральной Европе (на 8.5%).

Региональные тенденции

Европа

В 2015 году европейские военные расходы увеличились на 1.7% до 328 млрд долл., что на 5.4% выше по сравнению с 2006 г. Расходы в Западной и Центральной Европе составили в 2015 г. 253 млрд долл., что ниже на 0.2% по сравнению с 2014 г. и на 8.5% по сравнению с 2006 г. Расходы в Восточной Европе равнялись 74.4 млрд долл., что выше на 7.5% по сравнению с 2014 г. и на 90% по сравнению с 2006 г.

В 2015 году появились признаки того, что вызванное сокращением дефицита бюджета уменьшение военных расходов в Западной и Центральной Европе, преобладавшее с 2010 г., вероятно заканчивается (врезка 13.1). Хотя военные расходы в Западной Европе продолжили сокращаться (на 1.3% в 2015 г.), в субрегионе впервые с 2009 г. число стран, увеличивших свои расходы, оказалось больше числа стран, свои расходы снизивших. В то же время военные расходы в Центральной Европе росли второй год подряд на 13%, и увеличились они в большинстве стран. Совокупные военные расходы в Центральной Европе в 2015 г. были несколько выше их предыдущего максимума в 2007 г.

Таблица 13.2. Ключевые статистические данные по военным расходам по регионам в 2015 г.

Регион/субрегион	Военные расходы, 2015 г. (млрд долл. США)	Изменение (%)[a]		Основные изменения, 2015 г. (%)[b]			
		2014–2015	2006–2015	Увеличение		Уменьшение	
Всего в мире	**1676**	***1.0***	***19***				
Африка[c]	*(37.0)*	*–5.3*	*68*	Мали	*66*	Ангола	*–42*
Северная Африка	(17.9)	*2.1*	*148*	ДРК	*43*	Чад	*–35*
Африка южнее Сахары[c]	19.1	*–11*	*30*	Кения	*22*	Южный Судан	*–25*
				Танзания	*18*	Марокко	*–7.6*
Америка[d]	678	*–2.5*	*–0.8*	Уругвай	*23*	Венесуэла	*–64*
Центральная Америка и страны Карибского бассейна[d]	9.5	*3.7*	*84*	Парагвай	*21*	Боливия	*–18*
				Тринидад и Тобаго	*20*	Эквадор	*–11*
Северная Америка	611	*–2.4*	*–3.8*			Канада	*-3.6*
Южная Америка	57.6	*–4.0*	*27*	Перу	*13*		
Азия и Океания[e]	436	*5.4*	*64*	Филиппины	*25*	Афганистан	*–19*
Центральная и Южная Азия[f]	68.0	*0.9*	*44*	Индонезия	*16*	Бруней-Даруссалам	*–13*
Восточная Азия[g]	302	*5.7*	*75*	Австралия	*7.8*	Шри-Ланка	*–8.0*
Океания	25.8	*7.7*	*30*	Вьетнам	*7.6*	Папуа–Новая Гвинея	*–5.8*
Юго-Восточная Азия	39.7	*8.8*	*57*				
Европа	328	*1.7*	*5.4*	Литва	*33*	Албания	*–13*
Восточная Европа	74.4	*7.5*	*90*	Польша	*22*	Италия	*–9.9*
Западная и Центральная Европа	253	*–0.2*	*–8.5*	Кипр	*19*	Австрия	*–9.1*
				Словакия	*17*	Болгария	*–4.6*
Ближний и Средний Восток[h]	..	..	..	Ирак	*35*	Оман	*–10*
				Саудовская Аравия	*5.7*	Бахрейн	*–5.0*
				Египет	*5.4*	Израиль	*–3.3*

( ) = неопределенная оценка; [ ] = оценочные данные; млрд = миллиарды; ДРК = Демократическая Республика Конго.

[a] Изменения в реальном выражении.

[b] В списке указаны страны с самыми большими увеличениями или сокращениями военных расходов в каждом из регионов в целом, а не в субрегионе. Страны, военные расходы которых в 2015 г. составляли менее 100 млн долл. или – в Африке – менее 50 млн долл., не учитываются.

[c] В данных не учитываются Эритрея, Сомали и Судан.

[d] В данных не учитывается Куба.

[e] В данных не учитываются КНДР, Туркменистан и Узбекистан.

[f] В данных не учитываются Туркменистан и Узбекистан.

[g] В данных не учитывается КНДР.

[h] Оценка СИПРИ по Ближнему и Среднему Востоку за 2015 г. отсутствует. Приблизительная оценка по Ближнему и Среднему Востоку (исключая Сирию) учитывается в итоговых данных по миру[c]. Данные по ОАЭ взяты за 2014 г., поскольку за 2015 г. они отсутствуют, а изменение в процентах учитывается за период с 2006 по 2014 г.

Врезка 13.1. Обзор по вопросам стратегической обороны и безопасности Великобритании 2015 г.

Великобритания сообщила об окончании периода сокращений военных расходов, опубликовав Обзор по вопросам стратегической обороны и безопасности в 2015 г.[a] В нем говорится о широком круге военных и невоенных угроз для Великобритании и о ряде относящихся к военной области и областям безопасности, информационных технологий, разведки и иностранной помощи политических инструментов для борьбы с ними. Что касается военной стороны, то в Обзоре на 2015–2020 гг. обещаны ежегодное увеличение в реальном выражении оборонного бюджета для поддержания военных расходов на уровне целевого показателя НАТО в 2% от валового внутреннего продукта (ВВП) и возврат к увеличению в реальном выражении бюджета на закупку техники на 1% ежегодно. Кроме того, будет создан совместный фонд безопасности и обороны с ежегодным бюджетом в 1.5 млрд ф. ст. (2.1 млрд долл.), из которого британское министерство обороны, наряду с другими отвечающими за безопасность ведомствами, сможет черпать средства. Численность состава регулярной армии не опустится ниже уровня в 82 000 человек, установленного в Обзоре по вопросам стратегической обороны и безопасности 2010 г., а численность экспедиционных сил быстрого развертывания, состоящих из сухопутных сил, военно-морского флота и военно-воздушных сил, к 2025 г. увеличится с 30 000 до 50 000 человек. В течение предстоящих 10 лет часть средств из 178 млрд ф. ст. (255 млрд долл.), выделенных на закупку военной техники, обслуживание и ремонт, будет потрачена на заказ дополнительной эскадрильи из 12 самолетов F-35 и 2 дополнительных эскадрилий боевых самолетов Typhoon, а также на 9 новых самолетов для морского патрулирования и борьбы с подводными лодками. Еще приблизительно 31 млрд ф. ст. (44 млрд долл.) предназначен для закупки четырех новых атомных подводных лодок с баллистическими ракетами на борту, которые должны придти на смену нынешним подводным лодкам Vanguard, оснащенных британскими ядерными ракетами Trident[b].

В Обзоре по вопросам стратегической обороны и безопасности 2015 г. также изложены невоенные ответы на угрозы в области безопасности, включающие расходование 2.5 млрд ф. ст. (3.6 млрд долл.) в течение неуказанного периода времени на дополнительный набор по всему миру 1900 оперативных сотрудников на работу в органы разведки и службы по борьбе с терроризмом и поддержание на уровне 0.7% от ВВП бюджета официальной помощи развитию, половина которого должна быть потрачена в неустойчивых и пострадавших от конфликтов государствах.

[a] British Government, National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom, CM9161 (The Stationery Office: Norwich, Nov. 2015).

[b] См. разд. III гл. 16 настоящего издания.

В Центральной Европе увеличение военных расходов было наиболее очевидным в странах, формирующих «восточный фланг» Организации Североатлантического договора (НАТО), тех, которые чувствуют наиболее сильную угрозу от российских действий на Украине. Польша увеличила свои расходы на 22% до 10.5 млрд долл. в соответствии со своим 10-летним

планом военной модернизации стоимостью 40 млрд долл.[4] В результате военные расходы Польши в 2015 г. составили 2.2% от ВВП по определению СИПРИ, или 2.0% по определению НАТО. Таким образом Польша достигла целевого показателя НАТО по ежегодным военным расходам – 2.0% от ВВП. Военные расходы Румынии выросли на 11% до 2.5 млрд долл., и она объявила о намерении, поддержанном всеми парламентскими партиями, достичь целевого показателя НАТО по военным расходам в 2.0% от ВВП к 2017 г. (в 2015 г. они составляли 1.4%)[5]. В проекте оборонного бюджета Румынии на 2016 г. заложено дальнейшее повышение военных расходов на 53% в номинальном и примерно на столько же – в реальном выражении[6]. Оно, вероятно, приблизит Румынию к пороговому значению в 2.0% от ВВП. Тем временем военные расходы Словакии выросли на 17%, а Балтийские государства – Эстония, Латвия и Литва – увеличили свои военные расходы на 6.6, 14, и 33% соответственно. Уровень расходов Эстонии и Литвы в 2015 г. был таким же, как и в годы их максимальных расходов (2007 и 2008 гг. соответственно), зафиксированных до начала мирового экономического кризиса. Расходы Латвии, однако, в 2015 г. оставались на 43% ниже, чем в 2007 г.

В Восточной Европе военные расходы России в 2015 г. составили 4.0 трлн руб. (66.4 млрд долл.), что на 7.5% больше по сравнению с 2014 г. и на 91% больше, чем в 2006 г. Экономический кризис, обусловленный падающими ценами на нефть и газ и экономическими санкциями, введенными Европейским союзом и США и ударившими по России в 2014 г., продолжился в 2015 г., приведя к драматическому сокращению государственных доходов и сильной девальвации рубля[7]. Правительству пришлось использовать для финансирования бюджета резервы[8]. Кроме того, в начале 2015 г. правительство сократило запланированные бюджетом государственные расходы всех министерств на 10% за исключением министерства обороны. Однако военный бюджет позже был тоже урезан, в результате чего военные расходы в 2015 г. оказались на 3% меньше по сравнению с первоначально запланированными[9].

Дальнейшее падение цены на нефть ниже уровня 50 долл. за баррель, на котором базировался проект бюджета 2016 г., до 29 долл. за баррель к концу 2015 г. оказало дополнительное давление на бюджет 2016 г.[10] Запланированный оборонный бюджет на 2016 г. составляет около 4.0 трлн руб. (51.3 млрд долл.), что чуть меньше фактических расходов 2015 г., но в ре-

---

[4] Подробнее см.: *Perlo-Freeman, S.* and *Wezeman, S. T.,* 'Military spending in Europe in the wake of the Ukraine crisis', *SIPRI Yearbook 2015.*

[5] Tudor, R., 'Romania to spend 2% of GDP on defence by 2017', *Jane's Defence Weekly,* 21 Jan. 2015.

[6] Romanian Ministry of Finance, 'Legea bugetului de stat pe anul 2016' [State Budget 2016], 941/19.XII.2015, Dec. 2015.

[7] TASS, 'Russian Finance Ministry to review 2016 budget in Q1 due to lower oil prices', 12 Jan.2016.

[8] *Guriev, S.*, 'Russia's military spending is out of control', *Moscow Times,* 19 May 2015.

[9] Казначейство России [Implementation of the budget: federal budget], 9 февраля 2016 г. (на рус. яз.).

[10] TASS (сноска 7).

альном выражении, учитывая прогнозируемый высокий уровень инфляции в 2016 г., он сократился приблизительно на 9%. В частности, на статью «Государственный оборонный заказ» (бюджет на закупку новых вооружений) в 2016 г. планируется выделить средств на 9.6% меньше их фактического уровня 2015 г.[11] Это может сказаться на плане модернизации Вооруженных сил России, в соответствии с которым к 2020 г. должно быть заменено на новое вооружение 70% военной техники вооруженных сил. Некоторые программы закупок из-за ситуации в экономике были сокращены или отложены. В частности, пострадала программа закупки первых боевых самолетов пятого поколения Т-50; планируемый к 2020 г. объем закупок сократился с 52 до 12 штук[12]. Осуществляемое с сентября 2015 г. вмешательство России в Сирии также добавило незапланированных расходов, хотя они, вероятно, невелики в сравнении с совокупным оборонным бюджетом[13].

Военные расходы Украины в 2015 г. составили 79 млрд гривен (3.6 млрд долл.), увеличившись по сравнению с 2014 г. на 10% в реальном выражении. Поскольку борьба с повстанческими силами в восточной Украине продолжалась, оборонный бюджет в 2015 г. несколько раз пересматривался в сторону увеличения[14]. Военные расходы Украины выросли на 61% с 2006 г. и, в результате конфликта, на 34% только с 2013 г.

Армения и Азербайджан, увязшие в конфликте из-за района Нагорного Карабаха, с 2006 г. быстро наращивали свои военные расходы. В 2015 г. военные расходы Азербайджана составляли 3.0 млрд долл. и на 165% в реальном выражении превышали уровень 2006 г.[15] Военные расходы Армении были намного меньше и составили в 2015 г. 447 млн долл., увеличившись на 71% по сравнению с 2006 г. В период с 2006 по 2015 г. Азербайджан закупил большое количество нового вооружения[16]. Его расходы в течение этого периода поддерживались экономическим ростом, в значительной степени опиравшимся на высокие цены на нефть, однако эта модель расходов в 2016 г., вероятно, изменится. Документы, относящиеся к предварительному бюджету на 2016 г., указывают на значительное сокращение совокупного государственного бюджета, в том числе и существенное уменьшение оборонного бюджета[17].

---

[11] Министерство финансов Российской Федерации, «О федеральном бюджете на 2016 г.», Федеральный закон № 359-ФЗ [2016 Federal Budget, Federal Law no. 359-FZ], 14 декабря 2015 г. (на рус. яз.).

[12] *Safronov, I.,* 'Russian Air Force to buy fewer PAK FA fighter aircraft', *Russia & India Report,* 25 Mar. 2015.

[13] *Hobson, P.,* 'Calculating the cost of Russia's war in Syria', *Moscow Times,* 20 Oct. 2015. См. гл. 2 настоящего издания.

[14] Подробнее о расходах Украины в 2014 г. см.: Perlo-Freeman and Wezeman (сноска 4). См. также разд. III гл. 4 настоящего издания.

[15] Имеются, однако, некоторые сомнения относительно уровня расходов Азербайджана. Не исключено, что в сообщениях за отдельные годы эти расходы завышались на суммы до 1 млрд долл. ежегодно с целью запугать Армению и заставить ее пойти на уступки в вопросе о Нагорном Карабахе. Danielyan, E., 'Azerbaijan plans more modest defense budget in 2016', Azatutyun, 28 Dec. 2015.

[16] См. разд. I гл. 15 настоящего издания.

[17] *Caffrey, C.*, 'Azerbaijan to cut spending by 40%', *Jane's Defence Weekly,* 3 Feb. 2016, p. 13.

Азия и Океания

Военные расходы в Азии и Океании в 2015 г. составили 436 млрд долл., увеличившись на 5.4% по сравнению с 2014 г. По военным расходам в регионе с весьма значительным отрывом лидирует Китай: по оценке, его расходы составили 215 млрд долл., или 49% всех расходов в регионе. Они более чем в четыре раза превышали военные расходы Индии, которая по этому показателю в Азии и Океании занимала 2-е место. В первую пятерку из 15 государств с наиболее высокими военными расходами в Азии и Океании в 2015 г. входили Китай, Индия, Япония, Южная Корея и Австралия.

С 2006 по 2015 год расходы в регионе увеличились на 64%, причем они росли почти во всех странах региона[18]. Однако темпы прироста широко варьировались: военные расходы Афганистана, Новой Зеландии и Сингапура увеличились в каждой из этих стран примерно на 9%, тогда как расходы Китая и Индонезии выросли на 132 и 150% соответственно. Лишь у Фиджи с 2006 по 2015 г. было зафиксировано существенное уменьшение расходов (–23%). Расходы Японии за этот же период сократились весьма незначительно (на 0.5%). Однако в 2015 г. Япония стала увеличивать свои военные расходы, что говорит об усилении восприятия Японией растущей угрозы со стороны Китая и Северной Кореи[19].

В целом азиатские государства в 2015 г. продолжили модернизировать свой военный потенциал. Напряженность между Китаем и Японией в связи с морскими претензиями в Восточно-Китайском море оставалась в 2015 г. высокой. Также росла напряженность между Китаем и несколькими странами Юго-Восточной Азии из-за претензий в Южно-Китайском море. Как следствие многие страны Азии в значительной степени сосредоточились на закупке военно-воздушного и военно-морского вооружения (раздел III)[20].

Совокупные военные расходы Индии в 2015 г. оценивались в 3.3 трлн рупий (51.3 млрд долл.), что означало их уменьшение на 1.4% по сравнению с 2014 г. Более половины бюджета вооруженных сил на 2015 г. было предназначено для сухопутных сил. Тем не менее в относительном выражении бюджеты военно-воздушных сил и военно-морского флота с 2006 по 2015 г. росли более высокими темпами по сравнению с бюджетом сухопутных сил. У Индии имеется много крупных продолжающихся или запланированных программ закупок. Однако, несмотря на увеличение бюджета на 2016 г. на 13.5% (8% в реальном выражении), некоторые индийские обозреватели утверждали, что расходы на закупки слишком малы для того, чтобы придерживаться графиков выполнения этих программ[21]. Тяжелым бременем лежат

---

[18] За период 2006–2015 гг. отсутствуют данные по Северной Корее, Туркменистану и Узбекистану. Данные по Таджикистану неполные, но свидетельствуют об увеличении расходов. Статистические ряды по Лаосу и Мьянме также неполные, что не позволяет выявить четкие тенденции динамики расходов в этих странах.

[19] Japanese Ministry of Defence (MOD), 'Foreword', *Defense of Japan 2015,* White Paper (Japanese MOD: 2015).

[20] См. разд. I гл. 15 настоящего издания.

[21] *Gady, F-S.,* 'Is India's defense budget adequate?', *The Diplomat,* 3 Mar. 2015; и Behera, L.K., India's Defence Budget, 2015–16 (Institute for Defence Studies and Analyses: New Delhi, 2015), pp. 5–8.

на бюджете и расходы на выплату пенсий. В 2015 г. они составляли 629 млрд рупий (9.7 млрд долл.) – сумму, бóльшую, чем бюджеты военно-воздушных сил или военно-морского флота[22].

Афганистан в 2015 году сократил расходы на 19% до 217 млн долл., что может показаться удивительным, тогда как афганские силы по мере вывода многонациональных сил берут на себя все больше ответственности за обеспечение безопасности. Однако Афганистан продолжает финансировать свои вооруженные силы преимущественно за счет военной помощи, которую он получает в натуральной и денежной форме от иностранных спонсоров. В 2015 г. она достигала 4.1 млрд долл. от США и 1.25 млрд долл. от других стран[23].

Латинская Америка и страны Карибского бассейна

В 2015 году военные расходы Латинской Америки и стран Карибского бассейна сократились на 2.9% до 67.0 млрд долл., хотя они все еще на 33% больше по сравнению с 2006 г. В Южной Америке военные расходы сократились на 4.0% по сравнению с 2014 г., но остались на 27% выше по сравнению с 2006 г. В Центральной Америке и странах Карибского бассейна совокупные военные расходы составляли 9.5 млрд долл., что на 3.7% больше, чем в 2014 г., и на 84% больше по сравнению с 2006 г.

Падение военных расходов в Южной Америке произошло в результате сокращения на 64% оборонного бюджета Венесуэлы. Если Венесуэлу исключить из расчетов, то окажется, что совокупные военные расходы в Южной Америке в 2015 г. несколько увеличились. Венесуэла переживает разгар мощного экономического кризиса, в значительной степени вызванного падением цены на нефть, но усугубленного коррупцией[24]. Согласно прогнозам Международного валютного фонда, реальный ВВП Венесуэлы в 2015 г., предположительно, упадет на 10%, а инфляция достигнет 159%[25]. Следовательно к величине заложенных в бюджет военных расходов следует относиться с осторожностью, поскольку фактические расходы, возможно, были существенно выше предусмотренных бюджетом вследствие очень высокого уровня инфляции.

Эквадор, военные расходы которого с 2000 по 2014 г. увеличились более чем в четыре раза, поскольку страна начала извлекать выгоду из взлетевших нефтяных доходов, в 2015 г. сократил расходы на 11%. Военные расходы Бразилии также уменьшились (на 2.2%), поскольку страна переживала экономический спад. Однако в ряде других южноамериканских стран военные расходы в 2015 г. значительно возросли: в Колумбии – на 9.3%, Па-

---

[22] Gady (сноска 21); Behera (сноска 21); Choudhury, S., 'India increases military budget by 11% to nearly $40 billion: South Asian nation looks to expand and modernize armed forces', *Wall Street Journal,* 28 Feb. 2015; и Miglani, S., 'India raises defence budget modestly as it confronts China challenge', Reuters, 28 Feb. 2015.

[23] *Katzman, K.,* Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and US Policy, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RL30588 (US Congress, CRS: Washington, DC, 17 Feb. 2016), p. 32.

[24] См., например: Schipani, A., 'Venezuala: “ours is a nation of thugs”', *Financial Times,* 30 Nov. 2015.

[25] International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Database, Oct. 2015.

рагвае – на 21, Перу – на 13 и Уругвае – на 23%. Военные расходы Аргентины предположительно поднялись на 7.8%, но к этому следует относиться с осторожностью, поскольку приведенное значение основано на сомнительных в высшей степени данных по инфляции, которые в последние годы систематически фальсифицировались и занижались аргентинскими властями[26].

Врезка 13.2. Гондурас: милитаризация обеспечения внутренней безопасности

В период с 2006 по 2015 год у Гондураса были самые высокие в Центральной Америке темпы роста военных расходов. За это время его расходы увеличились на 186%, хотя в 2015 г. прирост по сравнению с 2014 г. оказался весьма незначительным (0.5%). Правительство одобрило дальнейшее увеличение основного оборонного бюджета на 2016 г. на 24% в номинальном выражении (около 17% в реальном выражении).

В 2012 г. правительство увеличило численность вооруженных сил, чтобы помочь борьбе с наркобандами, и президент Хуан Эрнандес торжественно пообещал поставить по «солдату на каждом углу»[a]. В 2013 г. в рамках вооруженных сил была создана новая военная полиция, Военная полиция для поддержания общественного порядка (Policia Militar del Orden Publico, PMOP). Она финансируется за счет налога на обеспечение безопасности населения (Tasa de Seguridad Poblacional), введенного в 2012 г.; из этого же налога финансируются закупки снаряжения и техники и такие поставки, как униформа для полиции и вооруженных сил[b]. По состоянию на 30 ноября 2015 г., за счет сбора этого налога и дополнительных внешних источников кредитования было привлечено 8.3 млрд лемпир (356 млн долл.), из которых 41% был выделен министерству обороны, 28% – министерству безопасности, 17% – Национальному управлению разведки и расследований и 14% – другим организациям[c]. В дополнение к суммам, полученным в виде налога на обеспечение безопасности населения, в оборонном бюджете на 2015 г. были заложены еще 739 млн лемпир (36 млн долл.) на операции сил внутренней безопасности.

Некоторые обозреватели считают участие вооруженных сил в борьбе с наркотрафиком фактором снижения количества убийств в Гондурасе. В 2012 г. Гондурас имел самый высокий в мире годовой показатель преднамеренных убийств – 90.4 на 100 000 человек населения, в то время как средний показатель по миру – 5.7, а по Латинской Америке и странам Карибского бассейна – 24.4. В 2014 г. этот показатель снизился до 68 на 100 000 человек населения, и Гондурас занял 2-е место в мире, несколько позади Сальвадора. Однако привлечение армии к войне с наркобандами также привело к росту числа обвинений в нарушении прав человека, включая случаи убийств, пыток, незаконного задержания, изнасилований, похищений и вымогательств[d].

[a] Reuters, 'Military helps cut Honduras murder rate, but abuses spike', 9 July 2015.

[b] Ley de seguridad poblacional [Population security law], Decree no. 105–2011, 24 June 2011.

[c] Government of Honduras, 'Tasa de seguridad poblacional: informe de actividad 2012 a 30 de Noviembre 2015' [Population security tax: information on activity from 2012 to November 2015]. Суммы ежегодных ассигнований на оборону были включены в данные СИПРИ по военным расходам. Итоговое значение для 2015 г. – оценка, основанная на сумме ассигнований за первые 11 месяцев.

[d] Reuters (сноска *a*).

[26] International Monetary Fund (IMF), Statements by the IMF Executive Board on Argentina, Press Release 13/497, 9 Dec. 2013; Press Release 14/577, 15 Dec. 2014; и Press Release 15/252, 3 June 2015. См. также: 'Don't lie to me, Argentina', *The Economist,* 25 Feb. 2012.

В Центральной Америке тенденции динамики военных расходов определяются стремлением правительств противостоять чрезвычайно высоким уровням организованной преступности, сопряженной с насилием, вследствие чего регион имеет один из самых высоких показателей убийств в мире (врезка 13.2). Вооруженные силы стали все больше привлекаться к борьбе с наркобандами и наркокартелями, поскольку полицейские силы оказались не в состоянии справиться с этой проблемой[27]. Однако некоторые критики выступают против возрастающей милитаризации войны с наркотиками. Карина Солмирано из Межамериканского банка развития утверждает, что вовлечение вооруженных сил в борьбу с оборотом наркотиков не только несет в себе риск нарушения прав человека, но также подрывает демократию: (*a)* наделением военных важной ролью во внутренней жизни стран; и (*b)* регрессом в области обеспечения безопасности граждан, основанного на стратегиях профилактики, включающих реформу полиции и содержания в тюрьмах, создание рабочих мест для молодежи и программу реабилитации и реинтеграции[28].

Африка

В 2015 году военные расходы в Африке сократились на 5.3% в реальном выражении до, согласно оценкам, 37.0 млрд долл.[29] Это означает, что период повышения расходов продолжительностью 11 последовательных лет в 2014 г. закончился. Тем не менее совокупные военные расходы в Африке все еще на 68% больше, чем в 2006 г. В 2015 г. военные расходы в Северной Африке составили 17.9 млрд долл., что на 2.1% выше по сравнению с 2014 г., и на 148% выше по сравнению с 2006 г., в то время как военные расходы в Африке южнее Сахары равнялись 19.1 млрд долл., что на 11% меньше, чем в 2014 г., но все еще на 30% больше по сравнению с 2006 г.

В 2015 году на динамику расходов в Африке южнее Сахары повлияло главным образом сокращение на 42% военных расходов в Анголе, которая тем не менее осталась по расходам на первом месте в Африке южнее Сахары и на 2-м месте в Африке, имея совокупные годовые расходы на уровне 3.6 млрд долл. С 2002 по 2014 г. военные расходы Анголы, финансировавшиеся за счет быстро увеличивавшихся нефтяных доходов, выросли на 270%. На поступления от продажи нефти приходится примерно 70% государственных доходов, и падение цены на нефть, начавшееся в конце 2014 г., вынудило правительство пойти на значительное сокращение расходов. В действительности сокращения бюджета в середине 2015 г., произведенные из-за продолжающегося падения цены на нефть, могут еще больше умень-

---

[27] См., например: *Perlo-Freeman, S., Wezeman, P. D.* and *Wezeman, S. T.,* 'Global developments in military expenditure', *SIPRI Yearbook 2015,* pp. 339–352.

[28] *Solmirano, C.*, 'Los riesgos de militarizar la respuesta a la inseguridad en America Latina' [The risks of militarizing the response to insecurity in Latin America], Inter-American Development Bank blog, 17 Feb. 2016.

[29] В совокупные расходы не включены расходы Эритреи, Сомали и Судана: по этим странам не представляется возможным построить статистические ряды оценок, достаточно достоверные для того, чтобы включить их в совокупные расходы региона.

шить итоговые суммы[30]. Хотя некоторые аналитики предполагали, что эти сокращения, возможно, затронут расходы на оборону и обеспечение безопасности в меньшей степени по сравнению с расходами по другим статьям, некоторые ранее планировавшиеся закупки вооружений были отложены[31].

С 2006 по 2015 год резко возросли и затем быстро упали военные расходы Чада. С 2005 по 2009 г. они увеличились в 10 раз. В это время в стране шла гражданская война и, одновременно, благодаря росту экспорта нефти приумножались доходы правительства. Однако с 2013 по 2015 г. военные расходы Чада сократились на 66% в результате падения цен на нефть и окончания гражданской войны. Существенное сокращение расходов происходило, несмотря на участие Чада в 2013–2015 гг. в боевых действиях против «Боко Харам» в Нигерии и повстанческих группировок в Мали.

На военные расходы в Африке южнее Сахары оказали влияние региональные конфликты. На фоне продолжающегося насилия со стороны связанных с ИГ вооруженных группировок Мали в 2015 г. увеличила свои расходы на 66%. Военные расходы Демократической Республики Конго в 2015 г. также выросли (на 43%). С 2006 по 2015 г. эта страна более чем вдвое подняла свои расходы, поскольку на ее востоке не утихали конфликты и сохранялась нестабильность. У глубоко вовлеченной в конфликт в Сомали Кении с 2006 по 2015 г. военные расходы выросли на 50%, причем в 2015 г. прирост составил 22%.

Военные расходы Нигерии в 2015 г. уменьшились на 2.5% по сравнению с 2014 г., несмотря на продолжающиеся военные действия против «Боко Харам». Однако в конце 2015 г. проведенные в связи с обвинениями в крупной растрате выделенных на военные закупки средств расследования заставили усомниться в достоверности опубликованных данных о военных расходах в Нигерии. В предварительном отчете комитета по расследованию случаев мошенничества утверждается, что в 2007–2015 гг. были выявлены внебюджетные «вливания» в размере не менее 644 млрд найра (3.4–5.1 млрд долл.) и еще 2.2 млрд долл. средств в иностранной валюте[32]. Ежегодные военные расходы в эти годы составляли в среднем 2.4 млрд долл. Если будет доказана достоверность представленной информации, фактические совокупные военные расходы Нигерии окажутся приблизительно на 28% больше, чем сообщалось в национальных счетах. Хотя основные источники внебюджетного финансирования остаются в значительной степени неясными, в одном случае источник был раскрыт. Бывший министр финансов Нигерии Нгози Оконджо-Ивеала заявил, что в январе 2015 г. министерство финансов перевело советнику по национальной безопасности Нигерии 322 млн долл. на военные закупки. Финансирование осуществлялось из тех денег, которые были присвоены и переведены на счета в иностранных банках президентом

---

[30] *Maussion, E.,* 'Africa's second biggest oil producer has resorted to painful austerity measures', Agence France-Press, 25 Jan. 2015; и Sanchez, D., 'How bad is the oil slump in Angola? IMF is going there to find out', AFK Insider, 14 Aug. 2015.

[31] Sanchez (сноска 30); и McClelland, C., 'Angola at peace is sub-Saharan Africa's top defense spender', *Bloomberg,* 12 June 2015.

[32] Office of the President of Nigeria, 'President Buhari receives interim report of investigative committee on arms procurement, orders arrest of indicted persons', 17 Nov. 2015.

Сани Абачей в период его президентского срока с 1993 по 1998 г. и в январе 2015 г. были возвращены Нигерии[33].

Ближний и Средний Восток

СИПРИ не публикует оценку для Ближнего и Среднего Востока за 2015 г., поскольку отсутствуют данные за этот год по нескольким странам – по Кувейту, Катару, Сирии, Объединенным Арабским Эмиратам (ОАЭ) и Йемену. В совокупные расходы по регионам, подсчитанные СИПРИ, в тех случаях, когда данные по некоторым странам отсутствуют, часто включаются оценки. Однако, принимая во внимание большое число стран, по которым нет информации, величину их соответствующих долей в совокупных региональных расходах и быстро меняющуюся ситуацию в регионе, использование этого подхода привело бы к получению весьма сомнительных данных по Ближнему и Среднему Востоку за 2015 г. Если же в расчет включить только те страны, по которым имеются данные, то в 2015 г. военные расходы в регионе увеличились на 4.1% (подробнее о военных расходах Саудовской Аравии см. врезку 13.3).

Иран – одно из государств на Ближнем и Среднем Востоке, по которому имеются данные за 2006–2015 гг.[34] Официальные военные расходы Ирана за этот период уменьшились на 30%. Их падение пришлось в основном на 2012–2013 гг. и произошло после того, как Европейский союз в январе 2012 г. ввел против Ирана ряд экономических и финансовых санкций. В 2015 г. эти санкции, равно как и аналогичные, ранее введенные США в связи с иранской ядерной программой, были сняты, в результате чего появились ожидания, что развитие иранской экономики существенно ускорится, приведя в свою очередь в перспективе к росту военных расходов[35]. В обнародованном в июне 2015 г. Шестом плане развития Ирана устанавливалось, что 5% государственного бюджета должно тратиться на оборону[36]. В государственном бюджете на 2016 г. на оборону выделялось 4% общего бюджета против 3.7% в первоначальном бюджете на 2015 г.[37]

Страны с самыми высокими военными расходами в 2015 г.

В список 15 стран с наиболее высокими военными расходами в мире в 2015 г. входят те же самые страны, что и в 2014 г., хотя порядок их очередности несколько изменился (табл. 13.3)[38]. Многие из этих изменений связаны

---

[33] Hamisu, M., 'Okonjo-Iweala: I paid Dasuki $322 m from Abacha fund', *Daily Trust,* 11 Dec. 2015.

[34] Данные по Ирану имеются за все годы, в настоящее время охваченные базой данных СИПРИ по военным расходам (1988–2015 гг.).

[35] См. гл. 3 настоящего издания.

[36] *Qaidaari, A.,* 'More planes, more missiles, more warships: Iran increases its military budget by a third', Al-Monitor, 13 July 2015.

[37] Management and Planning Organization of Iran (MPO) [Country Budget for the Year 1395 (2016–17)] (MPO: 2015) (на фарси).

[38] В *Ежегоднике СИПРИ 2015* Турция была указана как занимающая в 2014 г. 15-е место. Однако, согласно новым данным, в 2014 и 2015 г. на 15-м месте стоял Израиль.

Врезка 13.3. Военные расходы Саудовской Аравии: отсутствие транспарентности

Саудовская Аравия по военным расходам намного опережает все другие страны Ближнего и Среднего Востока и в 2015 г. вышла на 3-е место в мире. Ее военные расходы в 2006–2015 гг. выросли с 43.3 млрд долл. до 87.2 млрд долл. (в ценах 2014 г.). Но данные эти вызывают сомнение. Правительство публикует лишь исходный бюджет на «оборону и обеспечение безопасности». Однако в 2010–2014 гг. совокупные фактические ежегодные расходы правительства были в среднем на 31% больше по сравнению с заложенными в бюджет[a]. Сведений о какой-либо разбивке фактических расходов в открытом доступе не появлялось, но в 2015 г. сообщалось, что 17% перерасхода возникли из-за увеличения на 20 млрд риялов (5.3 млрд долл.) расходов на вооруженные силы и обеспечение безопасности вследствие военной интервенции Саудовской Аравии в Йемен[b]. Кроме того, не конкретизированное увеличение военных расходов произошло в результате выплаты дополнительного жалованья военнослужащим.

В декабре 2015 г. Саудовская Аравия анонсировала бюджет на 2016 г. на оборону и обеспечение безопасности в объеме 213.4 млрд риялов (57 млрд долл.), что на 29% меньше оценки фактических военных расходов в 2015 г.[c] Это сокращение было частью общего урезания государственных расходов в ответ на резкое падение цены на нефть в 2015 г. Однако в целях обеспечения гибкости финансирования отдельных неуказанных проектов и непредвиденных расходов было принято положение о поддержке бюджета в объеме 183 млрд риялов (49 млрд долл.). Не исключено, что часть этих средств может использоваться для финансирования военных расходов.

[a] Saudi Ministry of Finance, Statements about the national budget for 2011–2015 are available at: <https://www.mof.gov.sa/english/downloadscenter/pages/budget.aspx>.

[b] Saudi Ministry of Finance, 'Recent economic developments and highlights of fiscal years 1436/1437 (2015) & 1437/1438 (2016)', Press release, 28 Dec. 2015; и 'Saudi security spending rises $5.3 billion in 2015: minister', Reuters, 28 Dec. 2015.

[c] СИПРИ в данные по Саудовской Аравии за 2015 г. включил дополнительные расходы в Йемене, но не пытался оценить в перерасходе другие компоненты военных расходов, например выплату жалованья военнослужащим.

с движениями валютных курсов. Так, например, резкое падение стоимости российского рубля – с 38.4 руб. за долл. США в 2014 г. до 60.9 руб. в 2015 г. – передвинуло Россию на 4-е место, несмотря на большой прирост ее военных расходов в реальном выражении, в то время как Саудовская Аравия, валюта которой имеет фиксированный курс, поднялась на 3-е место. Аналогичным образом значительное падение стоимости евро отчасти стоит за перемещением Великобритании, поднявшейся выше Франции на 5-е место, и Японии, оказавшейся на 8-ом месте и обогнавшей Германию. Возвышение Саудовской Аравии, ставшей третьей в мире по величине военных расходов и обошедшей по этому показателю трех постоянных членов Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, тем не менее примечательно. Не так давно, в 2008 г., Саудовская Аравия занимала среди стран с самыми высокими военными расходами лишь 9-е место. Быстрый рост военных расходов Саудовской Аравии находит свое отражение в ее недавней готовности напрямую применить военную силу в Йемене и Сирии[39].

[39] См. разд. II гл. 4 и разд. II гл. 15 настоящего издания.

Таблица 13.3. 15 стран с самыми высокими военными расходами в 2015 г.

Данные о расходах приводятся в долл. США в текущих ценах и по текущим обменным курсам. Страны ранжированы в соответствии с военными расходами, пересчитанными по рыночным обменным курсам (РОК). Итоги могут не совпадать вследствие округлений.

Ранг		Страна	Расходы в 2015 г. (млрд долл., по РОК)	Изменение, 2006-2015 гг. (%)	Доля в ВВП (%)[b]		Доля в мире, 2015 г. (%)	Расходы в 2015 г. (млрд долл., по ППС)[c]
2015	2014[a]				2015	2006		
1	1	США	596	*–3.9*	*3.3*	*3.8*	*36*	596
2	2	Китай	[215]	*132*	[*1.9*]	[*2.0*]	[*13*]	[377]
3	4	Саудовская Аравия	87.2	*97*	*13.7*	*7.8*	*5.2*	232
4	3	Россия	66.4	*91*	[*5.4*]	[*3.5*]	[*4.0*]	188
5	6	Велико-британия	55.5	*–7.2*	*2.0*	*2.2*	*3.3*	52.0
Итого 5 первых стран			**1 020**	**. .**	**. .**	**. .**	***61***	**. .**
6	7	Индия	51.3	*43*	*2.3*	*2.5*	*3.1*	187
7	5	Франция	50.9	*–5.9*	*2.1*	*2.3*	*3.0*	55.7
8	9	Япония	40.9	*–0.5*	*1.0*	*1.0*	*2.4*	48.0
9	8	Германия	39.4	*2.8*	*1.2*	*1.3*	*2.4*	45.0
10	10	Южная Корея	36.4	*37*	*2.6*	*2.5*	*2.2*	48.8
Итого 10 первых стран			**1 239**	**. .**	**. .**	**. .**	***74***	**. .**
11	11	Бразилия	24.6	*38*	*1.4*	*1.5*	*1.5*	44.9
12	12	Италия	23.8	*–30*	*1.3*	*1.7*	*1.4*	28.6
13	13	Австралия	23.6	*32*	*1.9*	*1.8*	*1.4*	21.8
14	14	ОАЭ[d]	[22.8]	*136*	[*5.7*]	[*3.2*]	[*1.4*]	[43.1]
15	15	Израиль	16.1	*2.6*	*5.4*	*7.5*	*1.0*	15.3
Итого 15 первых стран			**1 350**	**. .**	**. .**	**. .**	***81***	**. .**
Всего в мире			**1 676**	**19**	**2.3**	**2.3**	***100***	**. .**

[ ] = оценка; .. = данные отсутствуют или неприменимы; млрд = миллиарды; ВВП = валовой внутренний продукт; РОК = рыночный обменный курс; ППС = паритет покупательной способности; ОАЭ = Объединенные Арабские Эмираты.

[a] Места стран в 2014 г. указаны исходя из обновленных данных о военных расходах за 2014 г., представленных в текущем издании базы данных СИПРИ по военным расходам. Следовательно, они могут отличаться от мест в 2014 г., приведенных в Ежегоднике СИПРИ 2015 и других публикациях СИПРИ в 2015 г.

[b] Данные о военных расходах как доле в валовом внутреннем продукте (ВВП) основаны на оценках ВВП в 2015 г., представленных в базе данных Международного валютного фонда (МВФ) World Economic Outlook, Oct. 2015.

[c] Данные о военных расходах, пересчитанных по курсам ППС, являются оценками, сделанными на основе прогнозируемых обменных курсов по ППС для каждой страны, представленных в базе данных МВФ World Economic Outlook, Oct. 2015.

[d] Данные по ОАЭ приводятся за 2014 г., поскольку данные за 2015 г. отсутствуют. Изменение в процентах дается за период с 2006 по 2014 г.

Источники: база данных СИПРИ по военным расходам и International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Oct. 2015 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ weo/2015/02/weodata/index.aspx>.

Как и в предыдущие годы, в списке 15 стран с самыми высокими военными расходами в зависимости от тенденций в динамике военных расходов с 2006 г. выделяются несколько групп стран. Китай, Россия, Саудовская Аравия и ОАЭ входят в группу стран, у которых в 2006–2015 гг. отмечался очень большой прирост расходов. Такие находящиеся на этапе становления державы, как Бразилия, Индия и Южная Корея, оказались, наряду с Австралией, в группе стран, где расходы росли более умеренными темпами. Другие ориентированные на Запад страны являются частью группы, в которой в 2006–2015 гг. расходы оставались неизменными, либо в той или иной степени сокращались. В их число входят США, Франция, Германия, Израиль, Италия, Япония и Великобритания.

II. ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Од ФЛОРАН

Соединенные Штаты Америки в 2015 году по-прежнему страна с самыми большими военными расходами в мире, весьма значительно опережающая по этому показателю все другие государства. Их расходы составляли 596 млрд долл., или 36% мировых расходов. В 2015 г. они уменьшились на 2.4% по сравнению с 2014 г., сокращаясь уже пятый год подряд, однако темпы этого сокращения оказались одними из самых низких с 2010 г. (года с самым высоким уровнем военных расходов США, зарегистрированным СИПРИ). Средние темпы снижения военных расходов США в 2010–2014 гг. составляли 5.3%. Если посмотреть на динамику военных расходов за 10-летний период, то можно увидеть, что эти расходы в 2015 г. были на 3.9% (или на 24.2 млрд долл. в постоянных ценах 2014 г.) ниже, чем в 2006 г.

Совокупные военные расходы США включают фактические расходы: (*a)* «основного бюджета», т. е. расходы, связанные с обычной деятельностью Министерства обороны США; (*b)* расходы министерства энергетики на ядерные вооружения США; (*c)* военные расходы других государственных министерств и ведомств; (*d)* расходы на «заграничные непредвиденные операции», за счет которых финансируются военные операции США по всему миру; и (*e)* расходы Государственного департамента на иностранную военную помощь[1].

Военные расходы США в 2015 году формировались под влиянием основных движущих сил, существенно не отличавшихся от таковых в 2014 г., несмотря на растущую озабоченность по поводу международной безопасности и стабильности и улучшение экономической ситуации в США. Действительно, как и ожидалось, произошло сокращение военных расходов США, поскольку Закон о контроле над бюджетом 2011 г., который вводит правовые ограничения на государственные расходы, в 2015 г. оставался в силе[2]. Для снятия ограничений на расходы, введенных этим Законом, требуется всеобщее согласие по вопросу о методах достижения стабильного сокращения дефицита бюджета США. По состоянию на начало 2016 г., никаких признаков какого-либо политического консенсуса в этом вопросе все еще не было[3]. Однако осознание возросшей нестабильности международной обстановки в области безопасности в сочетании с событиями, которые рассматривались как вызовы гегемонии и интересам США в некоторых частях мира, привело к принятию в декабре 2013 г. специальной поправки в

---

[1] Расходы на совокупную иностранную военную помощь в 2015 г. составили 6.56 млрд долл., или около 1% совокупных расходов. US Department of State, *Congressional Budget Justification: Department of State, Foreign Operations and Related Programs, Fiscal Year 2016* (US Department of State: Washington, DC, 2 Feb. 2015).

[2] *Sköns, E.* and *Perlo-Freeman, S.,* 'The United States' military spending and the 2011 budget crisis', *SIPRI Yearbook 2012,* pp.162–166.

[3] *Harrison, T.*, 'The 2016 defence budget: it's all about the budget caps', *Forbes,* 30 Jan. 2015.

качестве краткосрочной меры для обхода ограничений на расходы в течение двухлетнего периода. Эта мера частично смягчила воздействие Закона о контроле над бюджетом на военные расходы США, позволив потратить в 2015 г. примерно на 9.2 млрд долл. больше, чем могло быть потрачено при отсутствии данной поправки[4]. Представляется, что в начале 2016 г. в контексте приближения ноябрьских выборов президента вопрос о внесении поправок в Закон о контроле над бюджетом отошел на второй план[5].

Стабилизация военных расходов США в 2016 г.

Наблюдаемое в 2015 г. замедление темпов сокращения военных расходов США – на 2.4% по сравнению с 6.2% в 2014 г. – произошло в значительной степени из-за Двухпартийного бюджетного закона 2013 г., известного также как Закон Райана–Мюррея[6]. Этот закон разрешает временное увеличение бюджета сверх ограничений, установленных Законом о контроле над бюджетом в 2011 г., без запуска «секвестра» – механизма сокращения государственных расходов по всем статьям, если бюджет превысит объемы финансирования, предписанные Законом о контроле над бюджетом[7]. Однако для того чтобы общая сумма сокращения расходов в течение 10-летнего периода соответствовала требованиям Закона о контроле над бюджетом, Двухпартийный бюджетный закон 2013 г. также продлил временные рамки действия Закона о контроле над бюджетом на два года, до 2023 г.[8]

Уже опробованный процесс принятия оборонного бюджета США на 2016 г. прошел по сценарию, аналогичному тому, что наблюдался в 2013 г. при подготовке бюджета на 2014 г. (подробности бюджета см.: табл. 13.4). 2 февраля 2015 г. президент Барак Обама внес на рассмотрение в Конгресс США предложенный Министерством обороны США бюджетный запрос на 2016 фин. г.[9] В запросе содержалось предложение увеличить основной бюджет Министерства обороны США – самую большую часть финансирования министерства обороны, за счет которой поддерживается его регулярная деятельность, – и сократить средства особого бюджета военного времени на «заграничные непредвиденные операции»[10]. Конгресс США разработал

---

[4] US House of Representatives, 'Summary of the Bipartisan Budget Act of 2013', 10 Dec. 2013.

[5] Согласно публикуемым на сайте Ballotpedia обзорам, ни один из кандидатов ни от Демократической, ни от Республиканской партии в ходе первичных (внутрипартийных) выборов не затрагивал специально тему Закона о контроле над бюджетом <https://ballotpedia.org/>.

[6] Bipartisan Budget Act of 2013, US Public Law no. 113-67, signed into law 26 Dec. 2013.

[7] Со времени вступления Закона о контроле над бюджетом в силу секвестр применялся только один раз – в 2013 г.

[8] *Fleurant, A.,* 'US military expenditure' *SIPRI Yearbook 2015,* pp. 353–359.

[9] US Department of Defense, Office of the Under Secretary of Defence (Comptroller), Fiscal Year 2017 Budget Request, Budget Briefing, 9 Feb. 2016.

[10] Правительство США использует для бюджетирования финансовые годы, которые начинаются 1 октября и заканчиваются 30 сентября. Бюджет на 2017 финансовый год (фин. г.) вступает в силу 1 октября 2016 г.

Таблица 13.4. Расходы Министерства обороны США и совокупные расходы США на «национальную оборону» в 2001, 2006, 2010, 2012 и 2014–2016 фин. гг.

Данные приводятся в млрд долл. США в текущих ценах (если не указано иное) за финансовые годы, начинающиеся 1 октября года, предшествующего указанному.

	2001	2006	2010	2012	2014	2015	2016[a]
МО, военные расходы	290.2	499.3	667.0	650.9	577.9	562.5	576.3
Личный состав	74.0	127.5	155.7	152.3	148.9	145.2	147.8
ЭиО	112.0	203.8	276.0	282.3	244.5	247.2	248.2
Закупки	55.0	89.8	133.6	124.7	107.5	101.3	103.6
НИОКРТиО	40.5	68.6	77.0	70.4	64.9	64.1	65.2
Прочие военные расходы МО	8.8	9.6	24.4	21.2	12.1	4.6	11.5
Атомная энергетика, расходы на оборону	12.9	17.5	19.3	19.2	17.4	18.7	19.2
Прочие военные расходы	1.6	5.1	7.5	7.8	8.1	8.4	8.9
Итого расходов на «национальную оборону»	**304.7**	**521.8**	**693.5**	**677.9**	**603.5**	**589.6**	**604.5**
Расходы в постоянных ценах 2009 фин. г.	406.6	558.1	681.0	636.7	554.1	533.9	538.8
Расходы как доля в ВВП (%)	2.9	3.8	4.7	4.2	3.5	3.3	3.3
Расходы как доля в совокупных государственных расходах (%)	16.4	19.7	20.1	19.2	17.2	16.0	15.3

МО = Министерство обороны США; фин. г. = финансовый год; ВВП = валовой внутренний продукт; ЭиО = эксплуатация и обслуживание; НИОКРТиО = научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, тестирование и оценка.

[a] Данные за 2016 г. являются оценками.

Источник: US Office of Management and Budget, *Historical Tables: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2017* (US Government Printing Office: Washington, DC, 2016) <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>.

контрпредложение, предусматривавшее существенное увеличение финансирования «заграничных непредвиденных операций», на которое президент Обама наложил вето прежде всего на том основании, что, по его мнению, большое увеличение средств на «заграничные непредвиденные операции» – это «уловка», придуманная для того, чтобы не связываться с бюджетными потолками, установленными Законом о контроле над бюджетом[11]. Средства особого бюджета военного времени не учитываются при расчете бюджетных ограничений, установленных Законом о контроле над бюджетом[12]. С момента вступления в силу Закона о контроле за бюджетом финансирование «заграничных непредвиденных операций» широко рассматривалось как удобный способ его обхода и пополнения основного бюджета Министерства обороны США. Эти разногласия между исполнительной и законодательной ветвями власти по оборонному бюджету запустили переговорный процесс,

[11] White House, Office of the Press Secretary, 'Remarks by the president at veto signing of National Defense Authorization Act', Press release, 22 Oct. 2015; и Herszenhorn, D. M., 'Congress strikes a budget deal with president', *New York Times,* 26 Oct. 2015.

[12] Fleurant (сноска 8).

который привел к принятию нового рассчитанного на два года соглашения – Двухпартийного бюджетного закона 2015 г.[13]

Двухпартийный бюджетный закон 2015 г. увеличивает уровни дискреционного финансирования, иными словами, ресурсов, выделяемых министерству или ведомству в ходе ежегодного процесса составления бюджета. Расходы Министерства обороны США относятся к категории дискреционного финансирования[14]. Принятие Двухпартийного бюджетного закона 2015 г. не только увеличивает финансирование, но также повышает финансовую стабильность государственных министерств и ведомств в 2016 и 2017 гг., устраняя возможность краткосрочной «длящейся резолюции» – временного продления срока действия бюджетных уровней предыдущего года, – что происходит, когда законодательной и исполнительной ветвям власти не удается прийти к соглашению по бюджету на текущий год к тому времени, когда он должен быть принят в виде закона[15]. Как и в случае с двухпартийным соглашением 2013 г., временны́е рамки действия Закона о контроле над бюджетом также были продлены на два года до 2025 г., с тем, чтобы было соблюдено предписание закона о совокупном сокращении расходов. Поскольку в январе 2017 г. в Белом доме должен поселиться новый президент, Двухпартийный бюджетный закон 2015 г. оставляет решение нелегкой проблемы внесения поправок в Закон о контроле над бюджетом следующей администрации и Конгрессу[16].

Готовы к росту? «Третья стратегия компенсации» и увеличение закупок и научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок[17]

Улучшение положения в экономике США в сочетании с нестабильностью ситуации в области международной безопасности и увеличением на-

---

[13] Bipartisan Budget Act of 2015, US Public Law 114-74, signed into law on 2 Nov. 2015.

[14] К «обязательным расходам» относятся статьи расходов, например на социальное обеспечение и выплату пенсий, которые, в соответствии с требованиями законодательства, выделены из процесса составления годового бюджета. «Дискреционные расходы» устанавливаются законами об ассигнованиях, ежегодно принимаемыми Конгрессом после рассмотрения бюджетного запроса администрации США. Поскольку на министерство обороны приходится около половины всех дискреционных расходов, этот процесс в существенной мере затрагивает составление оборонных бюджетов и расходы на оборону. US Office of Management and Budget, *Historical Tables: Budget of the U. S. Government, Fiscal Year 2017* (US Government Printing Office: Washington, DC, 2016), table 5.5.

[15] Gould, J., ‘US budget deal provides industry, military stability’, *Defense News*, 31 Oct. 2015.

[16] Herszenhorn (сноска 11).

[17] Приводимые в этом подразделе данные относятся к бюджетным полномочиям, затребованным президентом и одобренным Конгрессом в его решении по оборонному бюджету. Бюджетные полномочия наделяют министерство обороны правом расходовать деньги на конкретные цели либо в том же самом году, либо в последующие годы. В частности, бюджетные полномочия на финансирование закупок часто реализуются на протяжении ряда лет. Данные СИПРИ по военным расходам, однако, относятся к фактическим расходам по статье «Национальная оборона», т. е. к деньгам, которые были действительно потрачены в данном финансовом году на военные цели.

пряженности и конфликтности усилили внутреннее давление на военные расходы в США, подталкивая их к росту[18].

Представляется, что с помощью Двухпартийного бюджетного закона 2015 г. США готовы к тому, чтобы начать менять на противоположную понижательную тенденцию динамики военных расходов, оформившуюся в 2011 г. В запросе бюджета Министерства обороны США на 2017 фин. г., внесенном в Конгресс 9 февраля 2016 г., затребовано финансирование на общую сумму 582.7 млрд долл., из которой 523.9 млрд долл. являются основным бюджетом и 58.8 млрд должны пойти на «заграничные непредвиденные операции». Таким образом, запрашивается увеличение бюджета Министерства обороны США на 2.4 млрд долл. по сравнению с финансированием в 2016 г., из которых 2.2 млрд долл. предназначены для пополнения основного бюджета и 200 млн долл. – бюджета «заграничных непредвиденных операций»[19].

В запросе бюджета на 2017 фин. г. предлагается увеличить одни бюджетные категории и сократить другие[20]. В наибольшей степени предлагается увеличить категорию «научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, тесты и оценки (НИОКРТиО)», по которой проходит финансирование разработок новых систем вооружения. На НИОКРТиО предполагается получить дополнительные 2.8 млрд долл., что означает прирост ассигнований на 4%[21]. Увеличение расходов по указанной категории направлено на создание нового поколения вооружений, что на долгое время обеспечит США военно-техническое преимущество (см. ниже)[22]. Хотя НИОКРТиО по объему выделяемых средств уступают бюджетной категории «закупки», некоторые из финансируемых по ней проектов в конечном счете превратятся в крупные программы, оплачиваемые за счет средств категории «закупки»; последняя вследствие этого, вероятно, в предстоящие 10 лет увеличится.

В бюджетном запросе на 2017 фин. г. затребовано сокращение закупок на 6.8 млрд долл. за счет уменьшения заказов на поставку таких уже имеющихся основных систем, как боевые самолеты F-35, транспортные вертолеты/самолеты V-22, вертолеты AH-64 Apache и UH-60 Blackhawk и транспортные самолеты C-130J. Статья закупок бюджета Министерства обороны США, по которой финансируются расходы на вооружение и технику для

---

[18] Подробнее о восприятии Соединенными Штатами угроз см.: US Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2015: The United States Military Contribution to National Security* (US Joint Chiefs of Staff: June 2015). Подробнее об экономических показателях см.: US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, 'US economic accounts' [без указания даты].

[19] Финансирование «заграничных непредвиденных операций» планируется увеличить в 2017 фин. г. на 200 млн долл. US Department of Defense (сноска 9). См. также: US Department of Defence, 'Department of Defense releases fiscal year 2017 president's budget proposal', Press Release 046-16, 9 Feb. 2016.

[20] Поскольку бюджетный запрос на 2017 фин. г. находится на стадии рассмотрения Конгрессом, представленные в этом разделе данные могут измениться, и их следует воспринимать только как указания на приоритеты администрации США, расставленные для министерства обороны.

[21] US Department of Defense (сноска 9).

[22] US Department of Defense (сноска 9).

Вооруженных сил США, за прошедшие несколько лет сильнее всего пострадала от предписанных Законом о контроле над бюджетом рамок, сократившись за 2010–2015 гг. на 24% в номинальном выражении по сравнению с уменьшением совокупных расходов на 15%. Это сокращение с 2011 г. отражается в снижении продаж основных американских производителей вооружения[23]. Однако необходимо отметить, что сокращение закупок отчасти может быть связано с конкретными программами вооружения, закрытыми из-за неудач в их реализации или по причине сложности либо утраты значения вследствие изменившихся оперативных потребностей[24].

Некоторые разделы бюджетного запроса на 2017 фин. г. привлекли к себе внимание. Так, в нем заложено четырехкратное увеличение финансирования Инициативы по обеспечению безопасности Европы (European Reassurance Initiative) – статьи бюджета «заграничных непредвиденных операций», средства по которой расходуются на то, чтобы «противостоять российской агрессии» и поддержать союзников и партнеров в Европе[25]. В бюджетном запросе также содержится требование выделить 6.7 млрд долл. на финансирование усиления защиты в области информационных технологий и разработки «наступательного потенциала в киберпространстве»[26]. Таким образом, за принятием некоторых решений по распределению ресурсов явно просматриваются как нынешняя геополитическая напряженность в Европе, так и воспринимаемые вызовы со стороны новых типов угроз и рисков в области национальной безопасности.

Увеличение расходов на НИОКРТиО, в частности расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, за счет расходов на существующие системы отражает один из центральных приоритетов нынешней американской администрации: повышение качественных характеристик американского военного потенциала и обеспечение и укрепление военного превосходства США, в том числе посредством использования технологических прорывов, достигнутых в гражданском секторе[27]. Ключевой элемент этого подхода – Оборонная инновационная инициатива как часть более широкой стратегии модернизации под названием «Третья стратегия компенсации», объявленной в 2014 г. бывшим министром обороны Чаком Хейгелом[28]. Эта

---

[23] SIPRI, 'Total arms sales for the SIPRI Top 100, 2002–2014', 14 Dec. 2015.

[24] *Harrison, T.,* Analysis of the FY 2012 Defense Budget (Center for Strategic and Budgetary Assessments: Washington, DC, July 2011).

[25] Бюджетный запрос средств на 2017 фин. г. на Европейскую инициативу обретения новой уверенности составляет 3.4 млрд долл., что является значительным увеличением по сравнению с 789 млн долл. в бюджетном запросе на 2016 г. US Department of Defense (сноска 9).

[26] US Department of Defense (DOD), 'Consolidated DOD FY 17 budget fact sheet' [без указания даты].

[27] US Department of Defense, US Secretary of Defense, Defense Innovation Initiative, Memorandum for Deputy Secretary of Defense et al., 15 Nov. 2014.

[28] Третья стратегия компенсации отсылает нас к Стратегии компенсации времен холодной войны, которая в контексте войны с Советским Союзом была призвана нейтрализовать превосходящие по численности советские силы за счет более передового и эффективного оружия, включая, возможно, и ядерное оружие. Название стратегии не имеет никакого отношения к практике компенсаций в международной торговле вооружениями. *Dombrowski, P.,* America's Third Offset Strategy: New Military Technologies and Implications for the Asia Pacific, S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) Policy Report (RSIS: Singapore, June 2015).

стратегия выросла из усиливающегося беспокойства относительно роста возможностей, которые могут привести к ограничению свободы передвижения Вооруженных сил США, что рассматривается как угроза национальным интересам страны и ее союзников[29]. Движущей силой данного проекта также является осознание эрозии технологического превосходства американского вооружения[30]. Один из важных компонентов Оборонной инновационной инициативы – стимулирование и ускорение процесса создания военных инноваций путем установления более тесных связей между компаниями гражданского частного сектора, базирующимися в высокотехнологичном центре в Калифорнии (Силиконовая долина), и военной промышленностью США, особенно в таких областях, как искусственный интеллект, робототехника и аддитивное производство, продукция которых, как считается, в силу своей природы имеет двойное назначение[31].

Следует заметить, что интерес, проявленный Министерством обороны США к наведению мостов с гражданскими компаниями, работающими на переднем крае американского технологического развития, не нов. Подобные усилия уже предпринимались в 1990-х годах, когда возрастало значение сетевых и коммуникационных технологий в различных сферах деятельности, и американские военные все больше воспринимали их как способ развития и качественного повышения возможностей вооружений и ведения боевых действий на основе улучшения понимания ситуации, точности и координации на поле боя[32]. Нынешняя инициатива вобрала в себя некоторые из уроков, полученных в то время, но многочисленные проблемы остаются. Что касается искусственного интеллекта и автономного оружия, то группа ведущих ученых в этих областях и представители нескольких крупнейших инновационных компаний, специализирующихся на разработке программного обеспечения, в июле 2015 г. написали открытое письмо, в котором выступили против попыток «использовать в военных целях» искусственный интеллект путем создания на его основе автономного оружия и открыли важную дискуссию в сообществе разработчиков искусственного интеллекта и в политических кругах[33].

---

[29] В военной терминологии эти возможности называют называют возможностями «ограничения доступа/блокирования зоны» ('anti-access/area denial' или A2/AD). *Freir, N.,*'The emerging anti-access/area-denial challenge', Center for Strategic and International Studies,17 May 2012; и Fontaine, R. and Smith, J., 'Anti-access/area denial isn't just for Asia anymore', *Defense One,* 2 Apr. 2015.

[30] US Department of Defense (сноска 27).

[31] *Mehta, A*. and *Clevenger, A.,* 'DOD ties closer to Silicon Valley with Flex Tech initiative', *Defense News,* 29 Aug. 2015.

[32] *Galdi, T. W.,* Revolution in Military Affairs? Competing Concepts, Organizational Responses, Outstanding Issues, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress 95-1170 F (US Congress, CRS: Washington, DC, 11 Dec. 1995).

[33] 28 июля 2015 года институт «Будущее жизни» опубликовал открытое письмо с предложением запретить автономное оружие, подписанное известными людьми, тесно связанными с инновационными компаниями, такими как Илон Маск (генеральный директор компаний SpaceX и Tesla Motors) и Стивен Возняк (соучредитель компании Apple Inc.), а также такими знаменитыми учеными, как Стивен Хокинг. Future of Life Institute, 'Autonomous weapons: an open letter from AI and robotics researchers', 28 July 2015.

III. ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ КИТАЯ

Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН

Военные расходы Китая в 2015 году оценивались СИПРИ в 1337 млрд юаней (215 млрд долл.), что означает их увеличение на 7.4% по сравнению с 2014 г. и на 132% по сравнению с 2006 г. В 2015 г. они составляли 1.9% от ВВП Китая, и, следовательно, военное бремя осталось неизменным с 2010 г.

Неопределенности в военных расходах Китая и оценка СИПРИ

Хотя Китай каждый год публикует свой бюджет национальной обороны и сообщает о фактических расходах бюджета предыдущего года, военные расходы Китая включают внушительные объемы внебюджетных расходов, проходящих по другим разделам государственного бюджета. Несмотря на то что данные по некоторым из этих дополнительных элементов имеются в официальных источниках, информация о других существенных элементах отсутствует, и их можно только оценить, что приводит к значительной неопределенности.

Оценки СИПРИ военных расходов Китая основаны на методологии, разработанной профессором Ван Шаогуаном в 1999 г., которая была обновлена на основе последующих усовершенствований и имеющихся данных[1]. Статистические временны́е ряды по Китаю в базе данных СИПРИ по военным расходам 2016 г. издания были пересмотрены[2]. В результате пересмотра оценки дополнительных расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, тесты и оценки (НИОКРТиО) были снижены, а оценки расходов на импорт вооружений – повышены. Материалы, послужившие источниками для оценок СИПРИ по Китаю, и данные за 2015 г. представлены в табл. 13.5.

Развитие оборонной политики Китая в 2015 г.

В мае 2015 года Китай опубликовал выходящую раз в два года Белую книгу по обороне, на сей раз под названием «Военная стратегия Китая», т. е. Китай впервые выпустил «стратегический» документ[3].

---

[1] *Wang, S.,* 'The military expenditure of China, 1989-1998', *SIPRI Yearbook 1999.*

[2] База данных СИПРИ по военным расходам <http://www.sipri.org/databases/milex>. Хотя база данных 2016 г. издания охватывает период с 1985 по 2015 г., данные по Китаю имеются только начиная с 1989 г.

[3] Chinese Ministry of National Defense (MND), *China's Military Strategy,* White Paper, (State Council Information Office: Beijing, May 2015); и Blasko, D. J., 'The 2015 Chinese Defense White Paper on Strategy in perspective: maritime missions require a change in the PLA mindset', *China Brief,* vol. 15, no. 12 (19 June 2015).

Таблица 13.5. Компоненты оценок СИПРИ военных расходов Китая
Итоги могут не совпадать вследствие округлений.

Статья расходов	Уровень в 2015 г. (млрд юаней)	Источник данных/основание для оценки
Бюджет национальной обороны, центральное правительство	887	Ежегодно публикуется в докладе для ВСНП. Фактические расходы за предыдущие годы опубликованы в «Статистическом ежегоднике Китая».
Бюджет национальной обороны, местное правительство	23	Фактические расходы за предыдущие годы опубликованы в «Статистическом ежегоднике Китая». Данные за 2015 г. являются оценкой, сделанной на основе изменения бюджета центрального правительства
Народная вооруженная полиция	156	Фактические расходы за предыдущие годы взяты из «Ежегодника государственных финансов». Данные за 2015 г. – оценка, сделанная на основе доли в бюджете на поддержание общественной безопасности, обнародованном в ВСНП
Дополнительные военные расходы на НИОКРТиО	135	Оценка основывается на всем бюджете на НиТ центрального правительства и на доле этого бюджета, предназначенной гражданским ведомствам, публикующим данные о своих расходах. Предполагается, что 90% расходов на НиТ, информация о которых не раскрывается, идет на военные нужды.
Выплаты демобилизованным солдатам	70	Данные до 2012 г. включительно опубликованы в Ежегоднике Министерства по гражданским делам. Оценки за 2013–2015 гг. основываются на росте бюджета национальной обороны
Дополнительные расходы на военное строительство	57	Оценки до 2006 г. включительно основывались на 4%-ной доле бюджета капитального строительства (больше не публикуется). Оценки начиная с 2007 г. делаются исходя из темпов роста расходов по этой статье в предыдущие три года
Импорт вооружения	10	Основывается на имеющихся в открытом доступе данных о стоимости российского экспорта вооружения в Китай и на оценках, в основе которых лежат темпы изменения ЗПТ СИПРИ для китайского импорта вооружения
Доходы НОАК от коммерческой деятельности	1	Номинальная остаточная величина. С 1999 г. коммерческая деятельность НОАК официально запрещена, и предполагается, что с того времени она устойчиво сокращалась
Итого	**1338**	

ВСНП = Всекитайское собрание народных представителей; НОАК = Народно-освободительная армия Китая; НИОКРТиО = научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, тестирование и оценка; НиТ = наука и технологии; ЗПТ = значения показателя тренда.

Примечание: подробнее о методологии расчета значений показателя тренда (ЗПТ) СИПРИ см. врезку 15.1 в разд. I гл. 15 настоящего издания.

Заметив, что мировая война в обозримом будущем маловероятна, авторы Белой книги исходили, тем не менее, из мрачного видения геополитической обстановки, особо выделяя действия Соединенных Штатов Америки, Японии и стран региона Южно-Китайского моря как источники опасностей. Вместе с тем в Белой книге подчеркивается важность военного сотрудничества с различными странами, включая США.

В Белой книге вновь говорится о значении «гражданско-военной интеграции». Она подразумевает: (*a)* использование гражданских технологических разработок для развития военной промышленности; (*b)* возросшее участие частного сектора как поставщика в военных закупках; (*c)* развитие совместной гражданско-военной инфраструктуры; и (*d)* аутсорсинг (передачу) вспомогательных военных функций гражданским поставщикам.

Также в документе содержится официальное подтверждение экспансии военных амбиций Китая, ставшей возможной благодаря его растущим военным расходам, акцентируется внимание на «защите зарубежных интересов Китая» как ключевой задаче вооруженных сил и подается сигнал о расширении сферы действия Военно-морского флота Китая и его переходе от «обороны прибрежных вод» к «защите в открытом море». Как и в Белой книге 2013 г., подчеркивается «защита морских прав и интересов Китая». Самым необычным в новом документе является утверждение: «Традиционный образ мыслей, что земля важнее моря, должен быть отброшен, и величайшее значение следует придавать контролю над морями и океанами и защите морских прав и интересов». Это заявление о смещении центра внимания Китая на морскую оборону стало самым недвусмысленным из всех, что публиковались до сих пор. Растущие морские амбиции Китая и его напористость оставались очевидными в 2015 г., поскольку он продолжил выдвигать территориальные претензии на спорные острова, песчаные отмели и рифы в Южно-Китайском море, которые, как опасаются соседние страны, будут им использоваться для размещения военных баз и утверждения суверенитета над морским пространством, окружающем новые искусственные острова. В частности, Китай завершил строительство взлетной полосы на земле, насыпанной на входящем в архипелаг Спратли рифе Файери Кросс[4].

В сентябре 2015 года Китай объявил о запланированном сокращении численности вооруженных сил Народно-освободительной армии Китая (НОАК) с 2.3 млн до 2 млн человек, что станет пятым сокращением за время проведения военных реформ, начавшихся после окончания холодной войны[5].

Коррупция в вооруженных силах

Продолжающаяся борьба президента Си Цзиньпина с коррупцией в 2015 г. сфокусировалась на военных кругах из-за растущего беспокойства, что широко распространившаяся в НОАК коррупция ставит под угрозу не

---

[4] *Hardy, J.* and *O'Connor, S.,* 'China completes runway on Fiery Cross reef', *Jane's Defence Weekly,* 22 Sep. 2015.

[5] *Wong, E., Perlez, J.* and *Buckley, C.,* 'China announces cuts of 300,000 troops at military parade showing its might', *New York Times,* 2 Sep. 2015.

только эффективность военных расходов, но и эффективность НОАК как боевой силы. В августе 2015 г. официальная газета НОАК поместила на первой полосе редакционную статью, в которой говорилось: «История неоднократно доказывала, что если коррупцию не устранить, мы сами нанесем себе поражение еще до начала войны»[6]. Считается, что коррупция в НОАК особенно присуща Главному управлению тыла, которое имеет дело с закупками, и политическому управлению, которое занимается назначениями и продвижениями по службе[7]. Однако бюджетная инспекция, предоставившая свой отчет в июле 2015 г., нашла свидетельства коррупции во всех управлениях[8].

Наиболее высокопоставленными жертвами антикоррупционной кампании в вооруженных силах стали в октябре 2014 г. и июле 2015 г. два бывших заместителя председателя Центрального военного совета – высшего органа по руководству НОАК – генералы Сю Кайху и Го Босюн, которых исключили из Коммунистической партии Китая за коррупцию. Ожидается, что генерал Го предстанет перед судом, в то время как Сю умер в марте 2015 г. Кроме этих двух старших офицеров под следствием находятся еще 14 подозреваемых в коррупции генералов, список которых был опубликован в марте 2015 г.[9]

НОАК также ввела ряд новых установок и правил, нацеленных на борьбу с коррупцией, таких как: (*a)* более внимательное изучение назначений и продвижений по службе; (*b)* более жесткие ограничения на приобретение субсидируемых вооруженными силами домов и легковых автомобилей; (*c)* облегчение участия фирм частного сектора в конкурсах на получение большинства военных контрактов; и (*d)* закрытие для руководства лазеек по расходованию средств, связанных с корректировкой бюджетов, нецелевым использованием средств, необоснованным предоставлением денежного содержания и развлечениями[10].

Растущее в Китае понимание разрушительного воздействия коррупции на эффективность вооруженных сил отражает развитие событий в таких охваченных конфликтами странах, как Ирак, Нигерия и Украина, где коррупция стала основным фактором жестоких поражений вооруженных сил. Таким образом, китайские власти обеспокоились тем, что коррупция может свести на нет воздействие военной модернизации на вооруженные силы, которые не проверялись в боях с 1979 г.[11]

---

[6] ‘Military corruption: rank and vile’, *The Economist*, 14 Feb. 2015; и ‘Chinese military paper warns a corrupt army does not win wars’, Reuters, 2 Aug. 2015.

[7] 'Military corruption: rank and vile' (сноска 6).

[8] *Grevatt, J.,* 'Chinese budget inspection finds “irregularities” in all areas of military spending', IHS Jane's 360, 3 July 2015.

[9] 'Military corruption: rank and vile' (сноска 6); и Tiezzi, S., 'With latest ouster, China steps upfight against military corruption', *The Diplomat,* 31 July 2015.

[10] 'Military corruption: rank and vile' (сноска 6); и Grevatt, J., 'China's PLA introduces spending regulations', IHS Jane's 360, 7 July 2015.

[11] См., например: *Wrong, M.,* 'Why are Africa's militaries so disappointingly bad?', Foreign Policy, 6 June 2014; Lapko, A., 'Ukraine's own worst enemy', *New York Times,* 7 Oct. 2014; и Kirkpatrick, D., 'Graft hobbles Iraq's military in fighting ISIS', *New York Times,* 23 Nov. 2014.

IV. ВОЕННЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ*

Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН

Альтернативная стоимость, представленная высокими уровнями мировых военных расходов, нередко порождает споры[1]. Часто проводятся сопоставления сумм, потраченных на вооруженные силы во всем мире, и сумм, которые потребовались бы для того, чтобы справиться с такими тяжелыми глобальными проблемами, как голод, отсутствие медицинской профилактики и образования, изменения климата.

На протяжении более 20 лет (с 1974 до 1996 г.) американский экономист Рут Леджер Сивард (1915–2015 гг.) опубликовала исследование «Мировые военные и социальные расходы». В нем содержалась подробная информация по глобальным военным вопросам, включая военные расходы, поставки вооружения и ядерное оружие, а также данные и анализ бедности в мире и связанных с этим социальных проблем, и, кроме того, сопоставлялись объемы ресурсов, выделяемых на решение каждой из проблем. Эти публикации были весьма высоко оценены как научными кругами, так и гражданским обществом.

Автор очевидно не сможет воспроизвести в этом коротком разделе весь огромный объем материала, который входил в каждое издание работы «Мировые военные и социальные расходы». Он сосредоточивается на двух ключевых вопросах: динамике военных расходов и расходов на здравоохранение и образование в мире с 1995 г. и обсуждении стоимости, или цены достижения Целей устойчивого развития (ЦУР), которые были официально приняты Организацией Объединенных Наций в 2015 г., относительно величины мировых военных расходов.

Динамика военных расходов и расходов на здравоохранение и образование в 1995–2015 гг.

В процессе принятия решений по государственному бюджету всегда имеет место конкуренция между различными направлениями расходования средств за ограниченные ресурсы. Иногда растущая экономика, расширяющаяся база налогообложения и/или новые поступления от природных ресурсов позволяют увеличить расходы по всем разделам бюджета, но необходимость принятия компромиссных решений о распределении расходов по различным направлениям остается. Вооруженные силы зачастую составляют одну из основных статей расходов и, следовательно, выступают влиятельным конкурентом в борьбе за ресурсы, которые могут быть направлены на непосредственное удовлетворение основных потребностей человека.

---

[1] В экономической теории «альтернативная стоимость» сделанного выбора определяется как стоимость наилучшего из отвергнутых этим выбором вариантов. В случае выбора каких-либо конкретных расходов альтернативная стоимость эквивалентна выгоде, которую можно было бы получить от наилучшего из отвергнутых варианта альтернативного использования этих затрат.

* *Этот раздел посвящается памяти Рут Леджер Сивард.*

Врезка 13.4. **Методология сопоставления военных расходов и расходов на здравоохранение**

Валовой внутренний продукт

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) приводит полные статистические данные по общим расходам государства как доле в валовом внутреннем продукте (ВВП) за 1995–2013 гг., которые можно получить в базе данных Индикаторов мирового развития (ИМР) Всемирного банка (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/>). Однако, поскольку данные ИМР рассчитываются в процентных долях от ВВП на основе данных по ВВП в той же самой базе ИМР, тогда как СИПРИ использует данные о ВВП, взятые преимущественно из Международной финансовой статистики (МФС) Международного валютного фонда (МВФ) (<http://www.imf.org/en/Data>), данные по расходам на здравоохранение как доле в ВВП были слегка подкорректированы, с тем чтобы они основывались на тех же данных по ВВП, которые СИПРИ использует для расчета военных расходов как доле в ВВП.

Региональные и страновые сопоставления

Сопоставление военных расходов и расходов на здравоохранение и между различными временны́ми периодами сделано на базе только тех стран, по которым имеются данные по всем показателям и за сравниваемые периоды времени. Средняя доля военных расходов и расходов на здравоохранение в ВВП за трехлетний период (например, с 2011 по 2013 г.) рассчитывается при условии, что имеются данные хотя бы за один год из этих трех лет. По 159 странам имеются данные о расходах на здравоохранение как за 1995–1997 гг., так и за 2011–2013 гг.; данные по военным расходам доступны за оба периода по 137 странам; по 147 странам имеются данные о военных расходах и расходах на здравоохранение за 1995–1997 гг.; и по 153 странам есть данные о военных расходах и расходах на здравоохранение за 2011–2013 гг.

Подробнее о региональном охвате СИПРИ см. <http://www.sipri.org/research/ armaments/milex/milex_database/regional_coverage>.

Здравоохранение и образование входят в число наиболее важных и нередко самых крупных статей социальных расходов. Они также максимально охвачены международной статистикой. В западных странах здравоохранение и образование обычно являются одними из самых крупных статей в государственном бюджете после расходов на социальное обеспечение (выплата пенсий, пособий и прочие трансфертные платежи). Оборона во многих случаях тоже составляет весомую статью бюджета. Весьма полные с 1995 по 2013 г. данные по государственным расходам на здравоохранение как доле в валовом внутреннем продукте (ВВП) приводятся Всемирной организацией здравоохранения, данные же до 2014 г. по государственным расходам на образование как доле в ВВП представлены Организацией ООН по образованию, науке и культуре (ЮНЕСКО), хотя они не столь же полны по охвату (врезка 13.4)[2]. В обоих случаях эти сведения относятся к общим государственным расходам, т. е. расходам на всех уровнях власти, включая центральное правительство, провинциальный, муниципальный и другие уровни.

[2] Оба статистических ряда данных получены из World Bank World Development Indicators <http://data.worldbank.org>.

В этом подразделе рассматривается динамика военных расходов, расходов на здравоохранение и образование как долей в ВВП начиная с 1995 г., чтобы наглядно показать, как сместились относительные приоритеты между этими сферами за прошедшие 20 лет.

Динамика военных расходов как доля ВВП начиная с 1995 г.

На рисунках 13.3 и 13.4 показана доля ВВП, приходящаяся на военные расходы («военное бремя»), по регионам и группам стран, сформированным по уровню дохода, с 1995 по 2015 г. Хотя следует заметить, что данные по Африке после 2006 г. весьма неопределенны, тенденции изменения военного бремени в целом можно считать достаточно надежными. Однако данные по группе стран с низкими доходами менее достоверны, и их труднее интерпретировать[3].

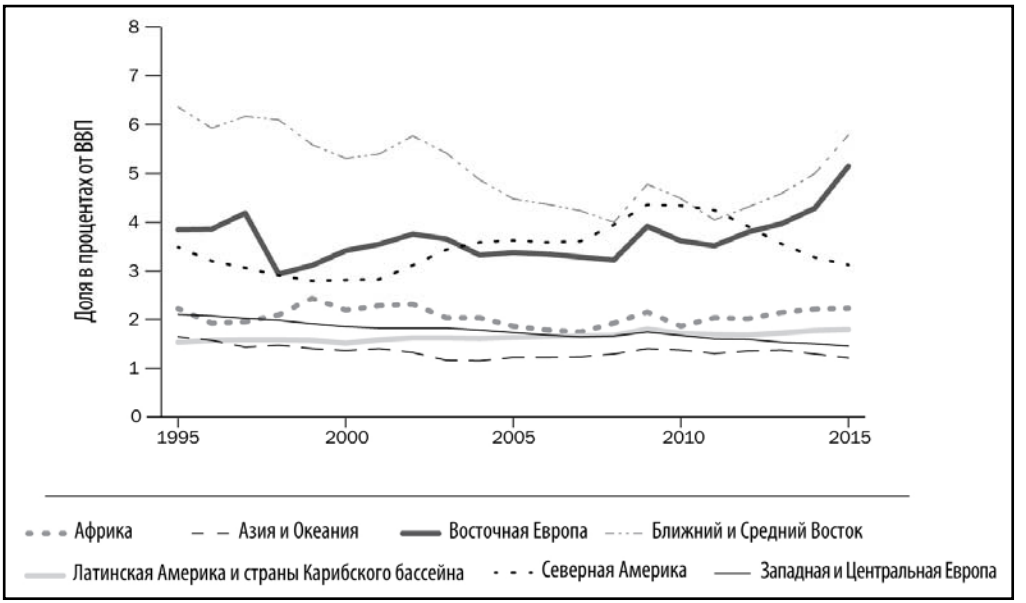


Рис. 13.3. Военные расходы как доля в ВВП по регионам в 1995–2015 гг.

Данные показывают, что с 1995 г. мировое военное бремя изменилось незначительно и в целом из года в год стабильно держалось примерно на

[3] Неопределенность данных по Африке обусловлена отсутствием данных по двум имеющим большое значение странам – Эритрее и Судану. Проблематичность данных по группе стран с низкими доходами вызвана отсутствием с 2003 г. информации по Эритрее и тем, что одно из государств этой группы с явно самыми высокими военными расходами – Южный Судан – стало независимым лишь в 2011 г. Военные расходы Южного Судана включаются в калькуляцию как расходы правительства Южного Судана с 2008 г., когда появились данные и по валовому внутреннему продукту, и по военным расходам этой страны. В результате расходы группы стран с низкими доходами в 2008 г. существенно выросли.

2.3%. На региональном уровне очевидны некоторые тенденции: неуклонное снижение военного бремени в Западной и Центральной Европе, значительное возрастание, за которым последовало существенное снижение в Северной Америке, и очень быстрый рост в последние годы в Восточной Европе и на Ближнем и Среднем Востоке. По группам стран, сформированным по уровню дохода, явное снижение можно отметить среди стран с уровнем дохода ниже среднего и быстрое повышение в последние годы среди государств с высоким доходом, не входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), куда относятся Россия и арабские страны Персидского залива.

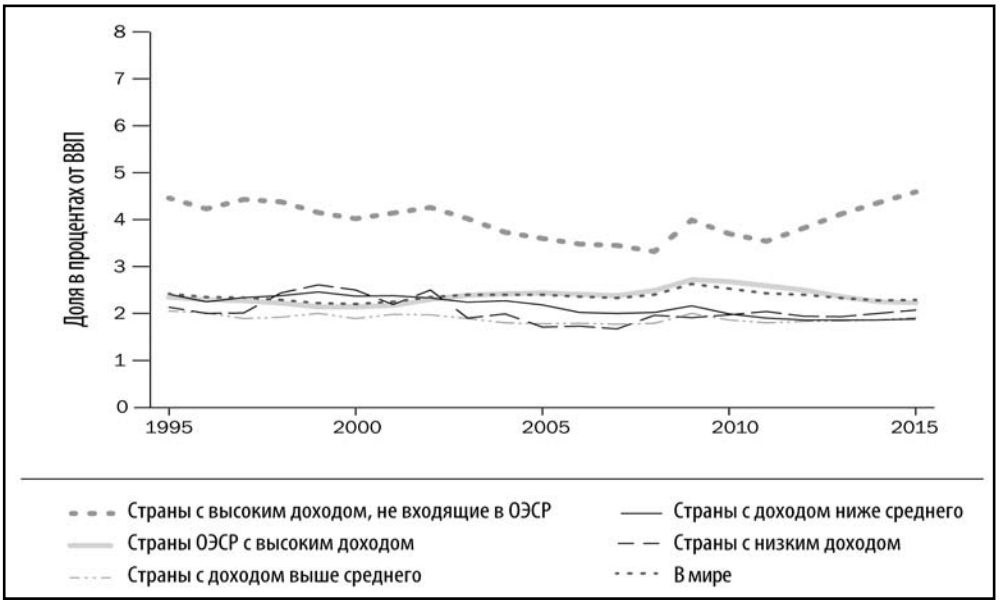


Рис. 13.4. Военные расходы как доля в ВВП по группам стран, сформированным по уровню дохода, в 1995–2015 гг.

Хотя данные не показывают никакой конкретной мировой тенденции на агрегированном уровне, на нее могут сильно влиять отдельные крупные страны. Более четкая долгосрочная тенденция проявляется, когда данные исследуются на страновом уровне. Сравнение среднего военного бремени в каждой стране в 1995–1997 гг. и в 2013–2015 гг. позволяет обнаружить, что в большинстве стран, по которым имеются данные, между двумя временны́ми периодами военное бремя снизилось в 107 странах по сравнению с 31 страной, где оно увеличилось. Из них в 26 странах военное бремя выросло не менее чем на 0.2% от ВВП, в то время как в 89 странах оно уменьшилось не менее чем на 0.2%. Средние военные расходы за это время сократились с 1.9 до 1.5% от ВВП. Однако вызывает беспокойство то, что в ряде стран Африки военное бремя в указанный период увеличилось – в 15 из 40 стран, по которым имеются данные, – и доля стран, где оно возросло,

оказалась более высокой по сравнению с любым другим основным регионом. На субрегиональном уровне в четырех из семи стран Восточной Европы военное бремя увеличилось.

Динамика расходов долей ВВП на здравоохранение и образование в 1995–2013 гг.

На рисунках 13.5 и 13.6 показаны государственные расходы на здравоохранение как доля ВВП с 1995 по 2013 г. по регионам и группам стран, сформированным по уровню дохода. На региональном уровне выделяются Африка и Латинская Америка и страны Карибского бассейна, демонстрировавшие в это время устойчивый рост расходов на здравоохранение[4]. Среди других развивающихся регионов скромный рост наблюдался в странах Ближнего и Среднего Востока, а в Азии и Океании расходы фактически не менялись, несмотря на их общее увеличение в Юго-Восточной Азии. В Восточной Европе произошло значительное снижение расходов на здравоохранение. Представляется, что поворотной точкой стал 2009 год, после которого влияние мирового экономического кризиса привело к падению или замедлению роста долей в большинстве регионов. В группах стран с доходом ниже и выше среднего наблюдается явный рост расходов на здравоохранение, например в Африке и Латинской Америке и странах Карибского бассейна. Только одна группа стран – страны с высокими доходами, не входящие в ОЭСР, демонстрирует снижение приоритета, отдаваемого расходам на здравоохранение. Неудивительно, что самые высокие доли расходов наблюдаются в регионах с наиболее развитыми странами – в Северной Америке и Западной и Центральной Европе, поскольку именно в этих регионах общественное здравоохранение наиболее развито[5].

Тенденция к росту расходов на здравоохранение более очевидна на уровне отдельных стран. Из 159 стран, по которым имеются данные за оба периода, средняя доля расходов на здравоохранение в ВВП в 2011–2013 гг. была выше, чем в 1995–1997 гг. в 114 странах (73%)[6]. Средняя по всем 159 странам доля увеличилась с 2.6% ВВП в 1995–1997 гг. до 3.5% в 2011–2013 гг. В Восточной Европе и на Ближнем и Среднем Востоке наиболее велика доля стран, сокративших расходы на здравоохранение, в то время как в значительном большинстве стран из других регионов эти расходы выросли. Таким образом, становится очевидным, что за последние 15–20 лет приоритет расходов на здравоохранение как в развитых, так и развивающихся странах, в целом повысился.

---

[4] Выделенные Всемирным банком для данной цели регионы не совпадают с регионами, по которым СИПРИ считает военные расходы.

[5] Однако быстрое увеличение расходов в Северной Америке в 2000-е годы может быть в большей степени связано с растущими издержками оказания медицинской помощи в системе частного здравоохранения США, чем с улучшением обеспеченности населения медицинскими услугами.

[6] Анализ проводился только по тем странам, которые также входят в базу данных СИПРИ по военным расходам.

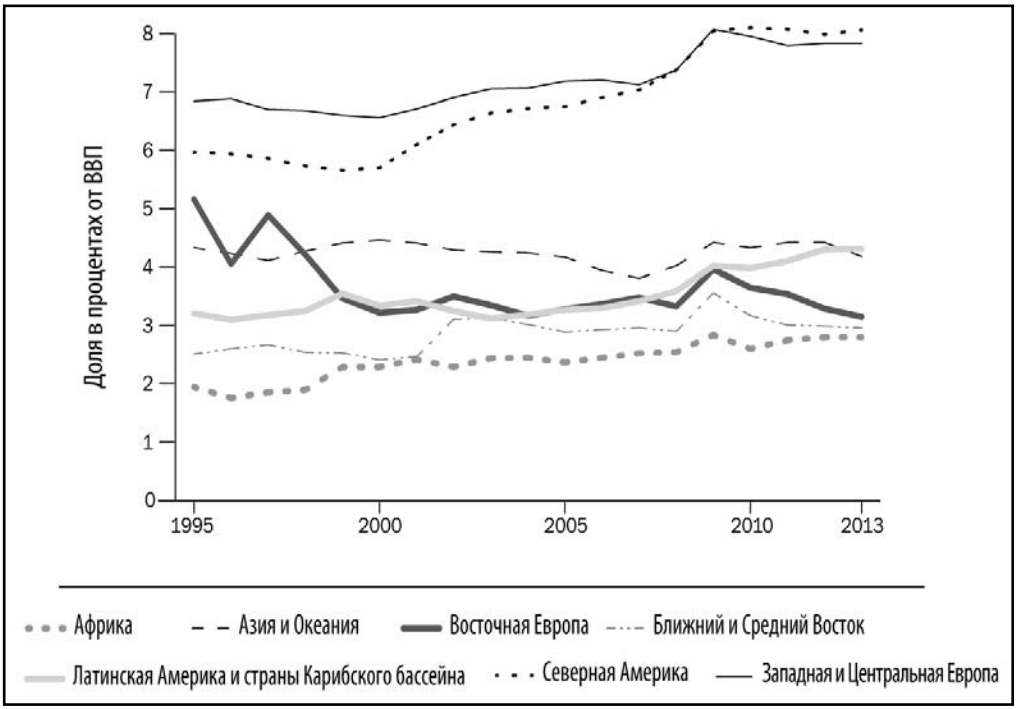


Рис. 13.5. Государственные расходы на здравоохранение как доля в ВВП по регионам в 1995–2013 гг.

Труднее оценить общие тенденции динамики расходов на образование, поскольку здесь гораздо больше пробелов в данных. Например, по 36 странам, в том числе и некоторым развитым странам, вообще нет никаких данных после 2009 г. В результате какие-либо агрегированные показатели по регионам или группам стран, сформированным по уровню дохода, в базе данных отсутствуют, и их невозможно рассчитать корректно.

Однако на уровне отдельных стран можно наблюдать те же самые тенденции, что и в динамике расходов на здравоохранение: в явном большинстве стран – 80 из 114, по которым имеются данные, средняя доля расходов на образование в ВВП с 1995–1999 до 2009–2013 гг. выросла[7]. Медианные доли ВВП этих стран между двумя указанными периодами повысились с 4.2 до 4.8%. В подавляющем большинстве стран почти во всех регионах отмечается увеличение этой доли. Исключением является Ближний и Средний Восток, где имеются данные лишь по пяти из 14 стран, в трех из которых доля расходов на образование в ВВП сократилась. Тенденция к росту расходов на образование особенно ярко выражена в Латинской Америке и странах Карибского бассейна, где в 17 из 20 стран доля этих расходов увеличилась. Но здесь следует проявить некоторую осторожность из-за множества пробелов в данных.

[7] Из-за разрывов в рядах данных СИПРИ в этой части анализа использует пятилетние средние значения, поскольку такой метод позволяет собрать релевантные данные по большему числу стран.

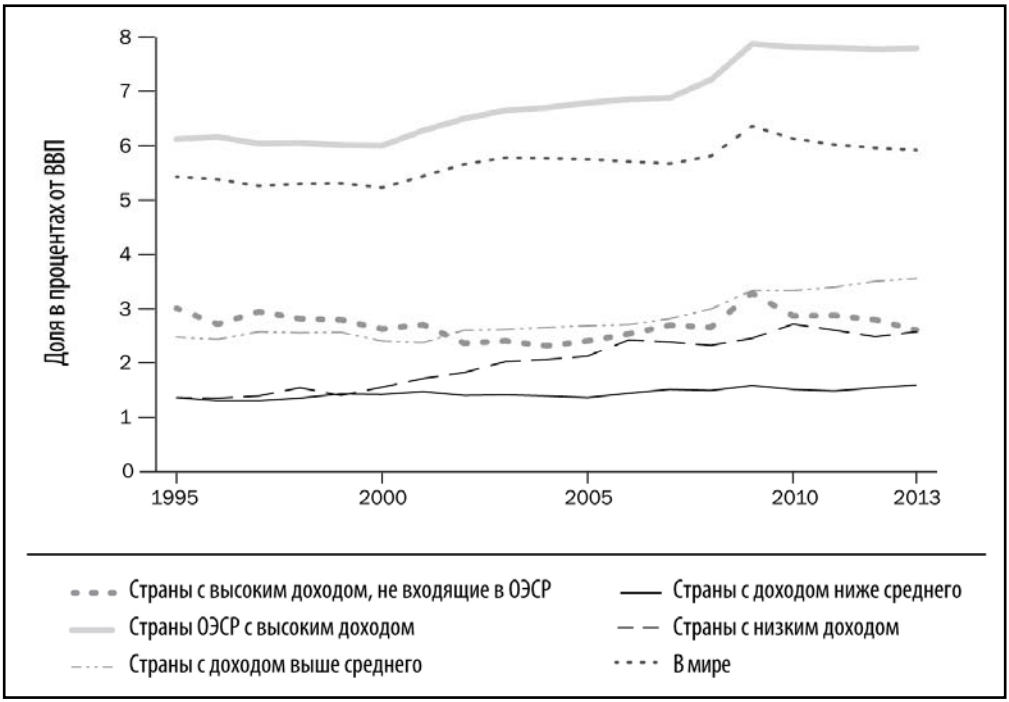


Рис. 13.6. Государственные расходы на здравоохранение как доля ВВП по группам стран, сформированным по уровню дохода, в 1995–2013 гг.

Сопоставление уровней военных расходов и расходов на здравоохранение

На вопрос, каковы «адекватные» уровни военных расходов и расходов на здравоохранение и образование, ответить практически невозможно. Уровень военных расходов особенно сильно зависит от ситуации с безопасностью в стране, а также роли (как воспринимаемой, так и фактической) военных средств в защите ее безопасности и интересов. Желательные уровни расходов на здравоохранение и образование также частично зависят от конкретных проблем и вызовов в этих областях, с которыми сталкивается страна, и, как и случае с военными расходами, финансовые вложения в системы здравоохранения и образования не всегда имеют корреляцию с тем, что мы получаем на выходе как результат функционирования этих систем.

Вместе с тем различия в уровнях военных расходов и расходов на здравоохранение и образование по прошествии времени представляют интерес, поскольку указывают на относительное установление приоритетов в распределении ресурсов. Например, данные показывают, что развитые страны с высокими доходами, в которых существует высококачественное универсальное государственное обслуживание с самыми передовыми или близкими к ним технологиями и методами лечения, почти все расходуют не менее 6% ВВП, а часто и гораздо больше, на финансируемую государством систему здравоохранения. Очень немногие страны тратят больше на вооруженные силы. Целевым показателем военных расходов, установленным НАТО

для своих государств-членов (которого большинство из них не достигают) является минимальный уровень в 2% ВВП. В 2006 г. Группа высокого уровня по образованию ЮНЕСКО призвала правительства тратить на образование как минимум 4–6% ВВП[8].

Таким образом, вовсе неудивительно, что при сопоставлении отдельных стран обнаруживается, что большинство тратят на здравоохранение больше, чем на вооруженные силы. (То же самое в целом верно и для образования, но данные слишком обрывочны для того, чтобы провести систематические сопоставления за последние годы.) Более интересен тот факт, что в соответствии с тенденциями, выявленными в динамике расходов на здравоохранение и военных расходов, оказывается, что эта модель расходов с течением времени становится все более распространенной. В 1995–1997 гг. из 146 стран, по которым имелись данные по обеим категориям расходов, расходы на здравоохранение были выше в 89 странах (61%), тогда как военные расходы были выше в 57. Однако в 2011–2013 гг. из 152 стран на здравоохранение больше тратила уже 121 страна (80%). За это время медианное отношение расходов на здравоохранение к военным расходам увеличилось с 1.5 до 2.6.

Также интересно обнаружить, какие страны склонны иметь более высокие или низкие уровни военных расходов относительно расходов на здравоохранение. Из 31 страны, которая в 2011–2013 гг. тратила больше средств на вооруженные силы, 9 расположены на Ближнем и Среднем Востоке и 4 – в Восточной Европе (из 14 и 7 стран соответственно в этих регионах). Всего 9 стран были африканскими, и из них 5 являются крупными нефтедобывающими странами: Алжир, Ангола, Чад, Ливия и Южный Судан.

Среди стран с низкими доходами прослеживается явная позитивная тенденция. В то время как в 1995–1997 гг. более высокие расходы на здравоохранение по сравнению с военными расходами были в 13 из 23 стран, по которым имеются данные, к 2011–2013 гг. число таких стран увеличилось до 20 из 25, т. е. соотношение стало таким же, как и в мире в целом. Исключениями являлись Камбоджа, Чад, Гвинея, Гвинея-Бисау и Южный Судан. В последней из этих стран военные расходы в семь раз превышали расходы на здравоохранение.

Особенно сильна тенденция к росту затрат на здравоохранение в демократических странах. Для сопоставления тенденций в динамике расходов стран с демократическими и автократическими политическими режимами СИПРИ использовал классификацию, разработанную для базы данных по демократии и автократии «Полития IV» Центром по изучению устойчивого мира[9]. Из 92 стран из базы данных СИПРИ по военным расходам, по которым имелись данные и которые в 2013 г. в базе данных «Полития IV» были

---

[8] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Global Education Monitoring Report, *Education for all 2000–2015: Achievements and Challenges* (UNESCO: Paris, 2015).

[9] В базе данных «Полития IV» Центра по изучению устойчивого мира каждой стране и юрисдикции присваиваются рейтинги по ряду показателей, которые суммируются, чтобы получить значения от 1 до 10 для «демократии» и «автократии». Разница между двумя значениями является чистым индексом демократии, и страны с индексом 6 и выше классифицируются как «демократические» <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>.

идентифицированы как «демократические государства», 86 в 2011–2013 гг. в среднем тратили на здравоохранение больше средств, чем на вооруженные силы. Даже если убрать из расчетов богатые страны Запада (т. е. страны – члены ОЭСР и малые страны Западной Европы), этот показатель составил 54 из 60, т. е. был значительно выше, чем в целом по миру. Исключениями являлись Грузия, Индия, Израиль, Ливан, Пакистан и Восточный Тимор. Напротив, при рассмотрении стран, отнесенных к категории «автократии», и с использованием самых последних из имеющихся данных в тех случаях, когда данные за 2011–2013 гг. отсутствовали, оказалось, что из 20 стран 10 тратили больше средств на здравоохранение, а 9 – на вооруженные силы; по Северной Корее не имелось никаких данных.

Если посмотреть на региональный уровень и сравнить уровни расходов в 1995 и 2013 г., траты на здравоохранение были явно выше военных расходов в большинстве регионов в оба года (табл. 13.6). Основным исключением является Ближний и Средний Восток, который в эти годы потратил больше средств на военные нужды. В Африке произошел сдвиг от доминирования военных расходов в 1995 г. к явному доминированию расходов на здравоохранение в 2013 г. В Восточной Европе, однако, сдвиги происходили в обратном направлении.

Таблица 13.6. Военные расходы и расходы на образование как доля в ВВП в 1995 и 2013 г.

Регион	Доля расходов на здравоохранение (%)		Доля военных расходов (%)	
	1995	2013	1995	2013
Мир в целом	*5.4*	*5.9*	*2.4*	*2.3*
Африка	*1.9*	*2.8*	*2.2*	*2.2*
Северная Америка	*6.0*	*8.1*	*3.5*	*3.6*
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	*3.2*	*4.3*	*1.6*	*1.4*
Азия и Океания	*4.3*	*4.2*	*1.5*	*1.8*
Восточная Европа	*5.2*	*3.2*	*3.9*	*4.0*
Западная и Центральная Европа	*6.8*	*7.8*	*2.1*	*1.5*
Ближний и Средний Восток	*2.5*	*3.0*	*6.4*	*4.6*

Источники: база данных СИПРИ по военным расходам и World Bank World Development Indicators <http://data.worldbank.org>.

Сопоставление моделей расходов по группам стран, сформированным по уровню дохода, в аналогичные временны́е рамки (1995–2013 гг. – для расходов на здравоохранение и 1995–2015 гг. – для военных расходов) показывает, что в странах ОЭСР с высоким доходом и странах с доходом выше среднего расходы на здравоохранение были явно выше военных расходов, в то время как для стран с высоким доходом, не входящих в ОЭСР, и стран с доходом ниже среднего характерно обратное соотношение, хотя разрыв между двумя категориями расходов в последней группе в значительной мере

сократился (рис. 13.4 и 13.6). В странах с низким доходом расходы на здравоохранение, которые существенно отставали от военных расходов, стали заметно выше них, и эта тенденция просматривается весьма четко, несмотря на неопределенность данных по военным расходам.

В целом позитивная тенденция в динамике расходов на социальные нужды относительно военных расходов наиболее отчетливо проявилась в Латинской Америке и странах Карибского бассейна, регионе, где переходы к демократии за последние 20 лет стали более привычным явлением. Однако Ближний и Средний Восток и Восточная Европа, где экономика многих стран существенно зависит от нефти, испытывают недостаток в некоторых демократических процессах или переживают в последние годы отход от демократических тенденций, являются регионами, в которых расходы на социальные нужды сокращаются. Нефтедобывающие страны в Африке часто имеют более высокие уровни военных расходов по сравнению с расходами на социальные нужды, что хорошо согласуется с положениями теории «государства-рантье». Согласно этой теории правительства стран, где основным источником доходов государства являются природные ресурсы, а не налогообложение, менее ответственны перед населением, имеют меньше стимулов предоставлять общественные блага и с более высокой степенью вероятности будут пытаться сохранить за собой контроль над природными богатствами посредством высоких военных расходов[10].

Несмотря на то, что существует общая для большинства стран тенденция к сокращению военного бремени при увеличении расходов на здравоохранение и образование как долей ВВП, какая-либо очевидная зависимость между этими тенденциями отсутствует. Страны, наращивающие свои военные расходы, были также склонны к увеличению расходов на здравоохранение, как и те, которые военные расходы сокращали. Простой корреляционный анализ не выявил по существу никакой зависимости между изменением расходов на здравоохранение и военных расходов как долей ВВП в период между 1995–1997 и 2011–2013 гг.[11] Хотя для более тщательного исследования этой проблемы требуется дальнейший анализ, можно предположить, что в странах, где военные расходы растут, это происходит за счет сокращения других разделов бюджета либо увеличения государственных доходов или заимствований как доли в ВВП, но не за счет бюджета здравоохранения, и наоборот. Нельзя также утверждать, что тенденция к росту расходов на здравоохранение и сокращению военных расходов в целом являлась результатом преднамеренного получения «мирных дивидендов», когда ресурсы перераспределялись между военными расходами и расходами на здравоохранение в пользу последних, тогда как в некоторых странах могло происходить и такое.

---

[10] См., например: *Beblawi, H.* and *Luciani, G.* (eds), The Rentier State (Croom Helm: London and New York, 1987).

[11] Коэффициент корреляции равнялся +0.08. Коэффициент +1 указывает на полную положительную взаимозависимость переменных, коэффициент -1 указывает на полную отрицательную взаимозависимость переменных и коэффициент 0 указывает на отсутствие линейной взаимозависимости между переменными.

Военные расходы и Цели устойчивого развития

Участники кампании за глобальное развитие часто указывают на высокие уровни военных расходов как ключевую область, где дефицитные ресурсы, способные послужить развитию, тратятся впустую. Эта точка зрения также часто отражается в формулировке, используемой ООН. В резолюции 1980 г. введена система отчетности ООН о военных расходах (раздел V), а обмен информацией о подобных тратах рассматривается в ней как первый шаг к сокращению таких расходов для достижения «минимального отвлечения» ресурсов от социальных целей[12]. Концепция мирных дивидендов, получаемых от перераспределения ресурсов между расходами на военные и гражданские цели в пользу последних, и потенциально выгодные экономические и социальные последствия этого широко обсуждалась в течение 1990-х годов после окончания холодной войны[13].

Чего можно достичь в результате снижения мировых военных расходов, если высвободившиеся ресурсы направить на развитие, в частности на достижение Целей устойчивого развития? В следующих подразделах рассматриваются оценки стоимости достижения некоторых из Целей устойчивого развития и то, как эти суммы соотносятся с мировыми военными расходами.

Одним из ориентиров для потенциального сокращения военных расходов является призыв Глобальной кампании по военным расходам (ГКВР) уменьшить мировые военные расходы на 10%[14], что гораздо меньше сокращения на одну треть в реальном выражении, произошедшего с 1988 по 1997 г. после окончания холодной войны или даже сокращения на 12.5% в 1992–1997 гг. после распада Советского Союза. 10% мировых военных расходов составили бы 167.6 млрд долл. в ценах 2015 г. Для сравнения: совокупная официальная помощь в целях развития, предоставленная членами Комитета помощи развитию ОЭСР, составила в 2014 г. 137.2 млрд долл.[15]

Цели устойчивого развития

17 Целей устойчивого развития (ЦУР), формально принятые в 2015 г., пришли на смену Целям развития тысячелетия (ЦРТ) в качестве ориентиров в гуманитарной, социальной, экономической областях и в области окружающей среды для всех стран, в направлении которых следует работать и достичь к 2030 г. В их число, среди прочих, входят: ликвидация нищеты (ЦУР 1) и голода (ЦУР 2), повышение уровня медицинского обслуживания (ЦУР 3), обеспечение всеобщего доступа к образованию (ЦУР 4), достиже-

---

[12] UN General Assembly Resolution 35/142 B, 12 Dec. 1980.

[13] См., например: *Gleditsch, N. P.* et al. (eds), The Peace Dividend (Elsevier: North Holland, 1996).

[14] См., например, информацию о Глобальной кампании по военным расходам на веб-сайте Международного бюро мира <http://www.ipb.org/web/index.php>.

[15] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee statistics <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>.

ние гендерного равенства (ЦУР 5), улучшение санитарных условий (ЦУР 6), сокращение неравенства внутри стран и между ними (ЦУР 10), борьба с изменением климата (ЦУР 13) и содействие миру, безопасности и хорошему управлению (ЦУР 16)[16]. Достижение Целей устойчивого развития потребует масштабной мобилизации ресурсов как внутри каждой страны, так и увеличения потоков помощи от более богатых государств странам с низким доходом и с доходом ниже среднего, в частности.

Хотя некоторые из Целей устойчивого развития, например, обеспечение гендерного равенства и равенства внутри стран и между ними, борьба с изменением климата и содействие миру, безопасности и хорошему управлению, нелегко оценить в чисто финансовом выражении, для других целей можно по крайней мере оценить дополнительные ресурсы, необходимые для их достижения, хотя это предполагает еще и наличие возможностей для эффективного распределения ресурсов и реализации программ в контексте иногда непростой политической обстановки и ситуации в области безопасности.

Изменение климата

Хотя главным международным форумом по изменению климата является Рамочная конвенция ООН об изменении климата, в которой устанавливаются такие ключевые цели, как ограничение выбросов двуокиси углерода (CO^2), ЦУР 13, касающаяся изменения климата, содержит конкретный финансовый план[17]. Развитые страны с высоким доходом обязались к 2020 г. аккумулировать 100 млрд долл. в год для обеспечения развивающихся стран средствами для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним. Эта сумма эквивалентна 6% мировых военных расходов и 8.3% военных расходов развитых стран с высоким уровнем дохода в 2015 г.[18]

Ликвидация нищеты и голода

Достижение ЦУР 1 предполагает полную ликвидацию к 2030 г. нищеты, определяемой как проживание людей на сумму менее 1.25 долл. (по паритету покупательной способности валют) в день, и сокращение в два раза числа людей, живущих, согласно национальным определениям, в бедности во всех измерениях[19]. ЦУР 2 состоит в том, чтобы к 2030 г. покончить с го-

---

[16] См. врезку 9.1 в разд. I гл. 9 настоящего издания.

[17] См. гл. 12 настоящего издания.

[18] United Nation Framework Convention on Climate Change, Report of the Conference of the Parties on its 16th Session, Cancun, 29 Nov.-10 Dec. 2010, Addendum, Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at its 16th Session (Cancun Agreements), FCCC/CP/2010/7/Add.1,15 Mar. 2011.

[19] Из-за пересчета относительных цен во всем мире и обновления базового года в рамках Проекта глобальных сопоставлений Всемирного банка, а, следовательно, уточнения переводных коэффициентов паритета покупательной способности (ППС) между странами, порог нищеты был повышен с 1.25 до 1.90 долл. в день в международных (по ППС) долла-

лодом и обеспечить доступность безопасной, питательной и достаточной пищи для всех людей.

В докладе 2015 года Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) рассматриваются ресурсы, необходимые для ликвидации голода[20]. Предполагается, в частности, что ключевой компонент этого относится к ЦУР 1, поскольку требуется гарантировать каждому человеку для проживания не менее 1.75 долл. в день, складывающихся из 1.25 долл. порога нищеты и «буфера» в размере 40% на случай наступления тяжелых времен. В докладе обозначены две ключевые области, куда следует направлять ресурсы: система социальной защиты, через которую беднякам напрямую поступает доход, и инвестиции в развитие в интересах бедных слоев населения, особенно сельского хозяйства и сельской инфраструктуры, с тем чтобы создать более устойчивую и надежную систему снабжения продовольствием и дать самим беднякам возможность зарабатывать достаточные средства. В докладе говорится, что в то время как финансирование системы социальной защиты является заботой государства, инвестиции в развитие в интересах бедных слоев населения могли бы осуществляться на условиях государственно-частного партнерства и финансироваться из частных и государственных источников.

Авторы доклада приходят к выводу, что для достижения этих целей с 2016 по 2030 г. понадобятся ежегодные дополнительные социальные трансферты в размере в среднем 67 млрд долл., а также ежегодные инвестиции в интересах бедных слоев населения в объеме 198 млрд долл. (в постоянных ценах 2013 г.). Из этих 198 млрд долл. инвестиций 140 млрд долл. следует направлять в сельские районы; необходимо, чтобы примерно 60% из них, или 89 млрд долл., финансировались государством, а остальная часть поступала из частного сектора. Государственное финансирование особенно важно для развития инфраструктуры и проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок. Доля государства в остающихся 58 млрд долл., необходимых для городских инвестиций, в докладе не рассчитана. Таким образом, чтобы добиться ликвидации нищеты и голода, потребуются 156 млрд долл. (в постоянных ценах 2013 г.) ежегодных государственных расходов, а также 58 млрд долл. городских инвестиций, совместно финансируемых из государственных и частных источников.

При пересчете этих итоговых сумм государственных расходов в цены 2015 г. получается 159 млрд долл. и еще до 59 млрд долл., или от 9.5 до 13% мировых военных расходов в 2015 г.[21]

рах. Однако, поскольку это стало в значительной степени результатом изменения цен с течением времени, на расчеты стоимости, выраженной в долларах в постоянных ценах, которые обсуждались в докладе Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН 2015 г., это повышение существенно не повлияло.

[20] Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations, World Food Programme (WFP) and International Fund for Agricultural Development (IFAD), *Achieving Zero Hunger: The Critical Role of Investments in Social Protection and Agriculture* (FAO, WFP, IFAD: Rome, 10 July 2015).

[21] Для приблизительной оценки использован индекс потребительских цен США. US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Consumer Price Index <http://www.bls.gov/cpi/>.

Всеобщее образование

ЦУР 4 посвящена образованию и заключается в обеспечении к 2030 г. всем и каждому возможности получить полное начальное и среднее образование, доступа всех детей к дошкольному образованию, равного доступа к образованию третьей ступени, а также в устранении гендерного неравенства в получении образования. Кроме того, устанавливается ряд целевых ориентиров, связанных с качеством образования.

Программа ЮНЕСКО «Образование для всех» (ОДВ) с 2000 г. стремится содействовать повышению образовательных стандартов и улучшению доступа к образованию по всему миру и направлена на достижение, среди прочего, целей, связанных сначала с Целями развития тысячелетия, а теперь – с Целями устойчивого развития. В ее рамках ежегодно публикуется «Отчет по глобальному мониторингу» (Global Monitoring Report), в котором оценивается прогресс в продвижении к намеченным программой целям. В отчете 2015 г. анализируются новые Цели устойчивого развития в области образования и, в частности, оценивается стоимость достижения к 2030 г. таких Целей устойчивого развития в странах с низким доходом и доходом ниже среднего, как всеобщее дошкольное, начальное и неполное среднее образование, а также отдельных аспектов повышения качества образования[22]. Рассчитываются дополнительные затраты, связанные с поступлением в высшие учебные заведения, и возросшими расходами на одного ученика при сокращении количества учеников, приходящихся на одного учителя, повышении заработной платы учителей и росте расходов по таким статьям, как приобретение книг.

В целом ежегодная средняя стоимость достижения этих целей в исследовании оценивается в 239 млрд долл. в постоянных ценах 2012 г. Однако в отчете предполагается, что значительная часть этих дополнительных расходов будет финансироваться за счет внутренних ресурсов стран. Также отмечается общая тенденция к росту доходов большинства стран в последние десятилетия и повышению уровней расходов на образование как доли ВВП. Высказывается предположение, что эти тенденции сохранятся. Исходя из этого в отчете приводится расчет среднего ежегодного дефицита средств, оцененного на период между 2015 и 2030 г. в 22 млрд долл., который должен покрываться за счет внешнего финансирования, поступающего от доноров. Однако если страны с низким доходом и доходом ниже среднего будут всего лишь поддерживать нынешнюю долю расходов на образование в ВВП, то этот дефицит увеличится более чем в два раза до 52.5 млрд долл. в год. Но даже в таком случае (пересчет этого более высокого показателя в цены 2015 г. даст 54.2 млрд долл.) он представляет лишь 3.2% мировых военных расходов в 2015 г.

Различные Цели устойчивого развития

В рабочем документе международного проекта «Сеть решений устойчивого развития» проводится мета-исследование потребностей в финанси-

[22] UNESCO, Global Education Monitoring Report (сноска 8).

ровании в различных областях, охваченных Целями устойчивого развития, и сводятся воедино результаты оценки потребностей и калькуляции стоимости их удовлетворения, полученные из многочисленных источников, касающихся различных Целей устойчивого развития[23]. Автор оценивает эти исследования как весьма различающиеся по качеству и надежности, а в некоторых областях их очень мало, если таковые вообще имеются. Для ряда сфер финансирования в исследованиях приводится множество значений стоимости, и некоторые оценки представляются довольно сомнительными. Тем не менее авторы отчета предположительно оценивают совокупные дополнительные инвестиции на развитие, необходимые для достижения Целей устойчивого развития и целевых показателей в следующих областях: сельское хозяйство и обеспечение продовольственной безопасности, здравоохранение, образование, удовлетворение основных потребностей в водоснабжении и канализации, доступ к современной энергетической, телекоммуникационной и транспортной инфраструктуре, экосистема (включая биологическое разнообразие), реагирование на чрезвычайные происшествия и гуманитарная работа, а также создание механизма сбора соответствующих данных. В отчете также приняты во внимание дополнительные объемы инвестиций в каждой из охваченных Целями областей с учетом смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним.

Полученная в итоге сумма находится в диапазоне 1378–1459 млрд долл. (в постоянных ценах 2013 г.) в год на период между 2015 и 2030 г., или приблизительно 2% от мирового ВВП. Согласно содержащейся в отчете оценке, из этой суммы 39–45% могут поступить из частных источников. Это означает, что 760–885 млрд долл. будет приходиться на государственные инвестиции[24]. Пересчет этих данных в цены 2015 г. дает диапазон 773–900 млрд долл., или 46–54% от мировых военных расходов.

Политика сокращения мировых военных расходов

Необходимо признать, что даже при наличии политической воли сокращение военных расходов на 10% на мировом уровне оказалось бы далеко не простым делом. В конце холодной войны военные расходы сократились – особенно в Европе и Северной Америке – в результате осознания

[23] *Schmidt-Traub, G.,* Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals: Understanding the Billions and Trillions, UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN) Working Paper, Version 2 (SDSN: 12 Nov. 2015).

[24] В своих расчетах автор СИПРИ исходил из наименьшей величины потребности в совокупных инвестициях и самой высокой доли частных инвестиций для получения нижней границы оценки и из наибольшей величины потребности в совокупных инвестициях и самой низкой доли частных инвестиций для получения верхней границы оценки. В отчете приводится гораздо более узкий диапазон в 805–836 млрд долл., нижняя граница которого определялась исходя из минимального объема совокупных инвестиций и минимальной доли частных инвестиций, а верхняя граница – исходя из максимального объема инвестиций и максимальной доли частных инвестиций, в результате чего можно прийти к ничем не обоснованному предположению, что чем больше потребность в совокупных инвестициях, тем выше доля частных инвестиций.

уменьшившейся угрозы, но такая ситуация неприменима к сегодняшнему дню. Страны, осознающие свое невыгодное военное положение, вероятно, отказались бы сокращать расходы, даже если бы более сильные державы сделали такой шаг. Можно ли ожидать значительных относительных сокращений от более сильных держав? Это также вопрос порога сокращений. Например, если страна недавно сократила военные расходы из-за экономических трудностей, можно ли по-прежнему ожидать от нее дальнейших сокращений вплоть до 10%? С другой стороны, такая страна, как Китай, в последние несколько лет стремительно наращивающая военные расходы на фоне бурного экономического роста, могла бы высвободить ресурсы, эквивалентные 10% военных расходов, просто не увеличивая их в течение одного года. Однако маловероятно, что этого было бы достаточно, чтобы убедить соседей Китая пойти на соответствующие сокращения. Способны ли государства выработать соглашения относительно будущих тенденций в динамике военных расходов? Еще одним фундаментальным препятствием для заключения какого-либо международного соглашения о сокращении военных расходов является недостаточная транспарентность военных расходов, поскольку согласованные сокращения можно обойти путем сокрытия военных расходов в других бюджетных статьях. Фактически это стало одной из причин введения ООН отчетного документа, поскольку транспарентность военных расходов рассматривалась в качестве необходимого первого шага к попытке их сокращения.

Тем не менее рассмотренные выше примеры позволяют в некоторой степени судить о перспективе глобальных приоритетов в отношении военных и социальных расходов и огромной альтернативной стоимости, представленной нынешними уровнями мировых военных расходов. Рассмотрим, например, приблизительную сумму в 800–900 млрд долл. в год, упомянутую выше и взятую из отчета «Сети решений устойчивого развития». Эта сумма явно больше чем 10% от мировых военных расходов и не охватывает все Цели устойчивого развития, для достижения которых финансовые инвестиции являются ключевым элементом. Однако если добавить, например, к указанной ранее сумме в 67 млрд долл. социальных трансфертов как части цели по ликвидации нищеты значительные затраты на достижение Целей устойчивого развития в других областях, можно предположить, что большинство Целей устойчивого развития, для которых дополнительное финансирование является ключевым элементом, вполне достижимо при вложении суммы, гораздо меньшей по сравнению с ежегодными мировыми расходами на вооруженные силы. В менее глобальных масштабах сумма, близкая к более скромному целевому ориентиру в 10% от мировых военных расходов, была бы достаточна для достижения таких важных отдельных целей, как ликвидация нищеты и голода.

V. ПЕРЕДАЧА ДАННЫХ О ВОЕННЫХ РАСХОДАХ В ОРГАНИЗАЦИЮ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Ноэль КЕЛЛИ

Доклад Организации Объединенных Наций о военных расходах остается важным источником официальных данных о военных расходах[1]. Система отчетности, впервые введенная в 1981 г., находится под контролем Управления ООН по вопросам разоружения (УВРООН). Каждый год Генеральный секретарь ООН обращается ко всем государствам-членам посредством вербальной ноты с просьбой сообщить к 30 апреля сведения о своих военных расходах за последний финансовый год, по которому имеются данные. Первоначальным основанием для этого запроса является резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, принятая в 1980 г.[2] Последовательно принимавшиеся раз в два года резолюции Генеральной Ассамблеи ООН призывали государства-члены продолжать передавать сообщения с данными о военных расходах[3].

Доля сообщений, поступивших в ответ на ежегодные обращения, в последние годы стала снижаться и становилась все более непостоянной, сократившись с 42% в 2002 г. до 25% в 2014 г. (табл. 13.7)[4]. По состоянию на сентябрь 2015 г., УВРООН опубликовало отчеты с данными о военных расходах 43 из 193 государств – членов ООН, что означает сокращение доли сообщений до 22%, хотя за счет сообщений, поступивших с опозданием, она может возрасти[5].

Несмотря на снижение доли сообщений, поступивших в ответ на ежегодные обращения за последние несколько лет, она все еще существенно выше по сравнению с 1980-ми годами, когда в среднем лишь 15% государств – членов ООН представляли отчеты. В 2002–2008 гг. доля сообщений в среднем достигала 40%. Этот рост объяснялся главным образом усилиями, предпринятыми УВРООН по стимулированию процесса отчетности при поддержке некоторых государств-членов, и введением в 2002 г. упрощенной формы отчетности[6].

---

[1] До 2012 года Доклад ООН о военных расходах назывался Стандартизированным документом ООН для сообщения данных о военных расходах. UN General Assembly Resolution 66/20, 2 Dec. 2011.

[2] UN General Assembly Resolution 35/142 B, 12 Dec. 1980.

[3] Самой последней является Резолюция 68/23 Генеральной Ассамблеи ООН от 5 декабря 2013 г. (UN General Assembly Resolution 68/23, 5 Dec. 2013).

[4] Подробнее см. табл. 9.8., 'Number of countries reporting their military expenditure to the United Nations, 2002, 2009–2014', Kelly, N., 'The reporting of military data to the United Nations', *SIPRI Yearbook 2015,* p. 370.

[5] United Nations, General Assembly, 'Objective information on military matters, including transparency of military expenditures', Report of the Secretary-General, A/70/139, 15 July 2015 and A/70/139/Add.1, 15 Sep. 2015.

[6] United Nations, General Assembly, ‘Group of Governmental Experts on the Operation and Further Development of the United Nations Standardized Instrument for Reporting Military Expenditures’, Note by the Secretary-General, A/66/89, 14 June 2011, p. 14.

Таблица 13.7. Число стран, сообщивших о своих военных расходах в Организацию Объединенных Наций в 2002, 2009–2015 гг.[a]

	2002	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Число государств – членов ООН	191	192	192	192	193	193	193	193
Общее число отчетов	**81**	**58**	**60**	**67**	**49**	**56**	**49**	**43**
Стандартизированные отчеты	70	42	41	47	31	38	33	27
Отчеты по упрощенной форме[b]	..	10	12	10	12	15	14	12
«Нулевые» отчеты[c]	11	6	7	10	5	3	2	4
Доля ответов (%)	*42*	*30*	*31*	*35*	*25*	*29*	*25*	*22*
Отчеты государств, не являющихся членами ООН[d]	1	–	–	–	–	–	–	–

[a] В качестве годов указаны годы направления Генеральным секретарем запросов (предельным сроком направления запросов является 30 апреля следующего года). Отчеты содержат данные о расходах, относящихся к самому последнему завершившемуся финансовому году.

[b] Страны, приславшие в ООН как стандартизированные, так и упрощенные отчеты, в целях предотвращения двойного счета учитываются как приславшие стандартизированные отчеты.

[c] «Нулевой» отчет – это опросный лист, возвращенный в ООН не заполненным, как правило, страной, не имеющей регулярных вооруженных сил.

[d] Отчеты, поступившие из стран, не являющихся членами ООН, в другие итоговые данные не включены.

Источники: United Nations, General Assembly, ‘Objective information on military matters, including transparency of military expenditures’, доклады Генерального секретаря за различные даты, 2002–2015 гг. <http://www.un.org/disarmament/convarms/Milex/>.

Второй год подряд предоставление отчетов европейскими государствами продолжило сокращаться с 58% в 2014 г. до 56% в 2015 г. (см. табл. 13.8). Доля сообщений, поступивших из Америки, снизилась с 34% в 2014 г. до 26% в 2015 г. Доля участия государств Азии и Океании осталась в 2015 г. на уровне 12%. В 2015 г. передала отчет лишь одна африканская страна, и только из одной страны Ближнего и Среднего Востока поступила информация.

Самый последний доклад о системе отчетности был опубликован группой правительственных экспертов (ГПЭ) в 2011 г. Он был одобрен Генеральной Ассамблеей ООН[7]. В докладе содержался ряд рекомендаций и выражалась надежда, что процесс передачи сведений может получить дальнейшее развитие. Однако публикация этого доклада не привела к какой-либо существенной повышательной тенденции в численности государств, предоставляющих информацию в ООН.

В докладе ГПЭ предположила, что низкая доля отчетов, поступающих в ООН из некоторых регионов, возможно, объясняется несовместимостью национальных систем учета с матрицей отчета. Среди других факторов упоминались: (*a*) сложность отчетной формы; (*b*) отсутствие политического желания, заинтересованности или возможности; и (*c*) «чувствительность» вопроса о передаче данных по военным расходам. Все эти соображения помогли сформулировать представленные в докладе рекомендации.

Стремясь адекватно отразить в своих запросах особенности национальных систем учета и облегчить и расширить участие стран-членов в

[7] United Nations, A/66/89 (сноска 6); и UN General Assembly Resolution A/66/20 (сноска 1).

докладе ООН о военных расходах, ГПЭ выработала общее понимание термина «военные расходы». Под этим определением, используемым для передачи данных в ООН, понимаются все финансовые ресурсы, которые государство тратит на применение и функционирование своих вооруженных сил[8].

Группа правительственных экспертов также согласовала ряд изменений, вносимых в стандартизированную и упрощенную формы отчетности, и разработала формат «нулевого» отчета (т. е. отчета, в графы которого не внесены данные). Хотя стандартизированная форма является предпочтительной, государства могут выбрать наиболее подходящую для них форму отчетности, также приветствуется дополнение передаваемой ими информации объяснениями, сопутствующими материалами и документацией[9].

Учитывая, что упрощенная форма стандартизированного документа ООН существовала с 2002 г., маловероятно, что эти рекомендации сами по себе приведут к увеличению количества предоставляемых в ООН отчетов, и данные по участию с 2011 г. подтвердили, что дела обстоят именно так. К двум высказанным в докладе рекомендациям, которые могут, если ими правильно воспользоваться, привести к повышению участия, относятся совершенствование работы Секретариата ООН по разъяснению важности отчета и предложение им практической помощи государствам-членам по созданию возможностей для передачи данных[10].

Доклад ГПЭ содержал призыв к чиновникам высшего уровня из Секретариата ООН более активно распространять информацию об отчете[11]. В качестве дальнейшей попытки улучшить связи между Секретариатом и государствами – членами ООН рекомендовалось включать в национальные сообщения подробную информацию о том, как и с кем можно контактировать на национальном уровне[12]. ГПЭ также призвала к периодическому пересмотру формы отчета с целью обеспечить его постоянную актуальность. Пока неясно, какие меры приняла ООН для выполнения рекомендаций ГПЭ.

В некоторых случаях главная причина отказа сообщать данные, возможно, заключается в политической чувствительности вопросов о военных расходах. Однако она не может быть причиной для большинства государств, которые не присылают сообщения, поскольку многие из них размещают свои военные бюджеты в Интернете в открытом доступе, хотя предоставляемая ими информация в большинстве случаев носит довольно общий характер[13]. Также тот факт, что многие страны хотя бы раз ответили на запрос ООН, заставляет предположить, что они имеют возможность послать сообщение, но у них отсутствует политическое желание отвечать постоянно.

Снижающаяся доля сообщений для доклада ООН о военных расходах отражает уменьшение доли сообщений в Регистр ООН по обычным вооружениям (РОВООН)[14].

---

[8] United Nations, A/66/89 (сноска 6), p. 21.

[9] United Nations, A/66/89 (сноска 6), p. 2.

[10] United Nations, A/66/89 (сноска 6), pp. 23–24.

[11] United Nations, A/66/89 (сноска 6), p. 15.

[12] United Nations, A/66/89 (сноска 6), p. 20.

[13] United Nations, Office for Disarmament Affairs (UNODA), and SIPRI, *Promoting Further Openness and Transparency in Military Matters: An Assessment of the United Nations Standardized Instrument for Reporting Military Expenditures,* UNODA Occasional Papers no. 20 (United Nations: New York, Nov. 2010), p. 22.

[14] См. разд. III гл. 15 настоящего издания.

Таблица 13.8. Сообщение данных о военных расходах в ООН по регионам и субрегионам в 2015 г.

Регион/субрегион	Число стран	Страны, приславшие отчеты в ООН (включая «нулевые» отчеты)	Итого	Доля ответов (в %)
Африка	*54*			2
Северная Африка	4	–		
Африка южнее Сахары	50	Буркина-Фасо	1	
Америка	35		9	*26*
Центральная Америка и страны Карибского бассейна	21	Сальвадор[a], Гренада[b], Тринидад и Тобаго	3	
Северная Америка	2	Канада, США	2	
Южная Америка	12	Аргентина, Бразилия, Колумбия[a], Уругвай[a]	4	
Азия и Океания	42		5	*12*
Центральная и Южная Азия	12	Казахстан	1	
Восточная Азия	5	Япония[c]	1	
Океания	14	Австралия, Науру[b]	2	
Юго-Восточная Азия	11	Филиппины	1	
Европа	48		27	*56*
Центральная и Западная Европа	41	Албания, Австрия, Бельгия, Болгария, Хорватия[c], Кипр[a], Чешская Республика[a],Финляндия, Германия, Венгрия[a], Латвия, Лихтенштейн[b], Литва, Люксембург, Македония (БЮР), Мальта, Португалия, Румыния, Сан-Марино[b], Словакия[a], Словения [a], Испания, Швейцария, Турция[a]	24	
Восточная Европа	7	Армения[a], Беларусь, Россия[a]	3	
Ближний и Средний Восток	14	Ливан[a]	1	–
Итого	**193**		**43**	**22**

[a] Эти страны представили отчеты по упрощенной форме.

[b] Эти страны представили «нулевые» отчеты.

[c] Эти страны представили отчеты как по упрощенной, так и по стандартизированной форме.

Источники: United Nations, General Assembly, ‘Objective information on military matters, including transparency of military expenditures’. Report of the Secretary-General, A/70/139, 15 July 2015, и A/70/139/Add.1, 15 Sep. 2015.

VI. О ДАННЫХ СИПРИ ПО ВОЕННЫМ РАСХОДАМ

Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН

Ранее в Ежегоднике СИПРИ публиковались таблицы со статистическими рядами военных расходов за 10-летний период. С этого года мы прекращаем это делать, поскольку полная база данных СИПРИ по военным расходам, включающая информацию по 171 стране за период с 1988 по 2015 г., имеется в свободном доступе в Интернете в виде крупноформатных таблиц и в формате PDF для печати по адресу <http://www.sipri.org/databases/milex/>. Все представленные в главе данные взяты из этой базы данных. В текущем разделе объясняются цели сбора и анализа этих данных. Более подробную информацию об источниках и методах можно найти на сайте по адресу <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/copy_of_sources_methods>.

Основная цель сбора и анализа данных о военных расходах состоит в том, чтобы получить наглядное представление о масштабах ресурсов, потраченных на военные цели. Военные расходы – показатель объема вложенных ресурсов, который не связан непосредственно с такими конечными результатами деятельности в военной сфере, как военный потенциал или безопасность, обеспечиваемая вооруженными силами. Долго- и краткосрочные изменения в динамике военных расходов могут свидетельствовать о переменах в военной деятельности и ее результатах, но такого рода выводы следует делать с осторожностью.

Данные СИПРИ о военных расходах представлены в нескольких формах: во-первых, в местной валюте, что является первичным, необработанным источником данных для всех других таблиц. Эти данные приводятся в целях повышения транспарентности и проведения сопоставления с данными, имеющимися в официальных и иных источниках. Во-вторых, показатели расходов в постоянных ценах (в настоящее время 2014 г.) в долларах США, что позволяет осуществлять временны́е сопоставления для каждой страны и для расчета мировых, региональных и прочих совокупных данных (см. табл. 13.1 в разделе I). В-третьих, показатели расходов в текущих ценах в долларах США, которые обеспечивают проведение международных сопоставлений между странами и регионами для каждого года. Данные в текущих ценах в долларах США также облегчают сопоставления с другими экономическими показателями, которые часто выражены в текущих ценах в долларах США. В-четвертых, военные расходы в виде доли в валовом внутреннем продукте (ВВП) являются индикатором доли национальных ресурсов, используемых на военные цели, т. е. показателем экономического бремени военных расходов – «военного бремени». Пересчет в доллары США в текущих и постоянных ценах был произведен на основе рыночных обменных курсов.

База данных СИПРИ по военным расходам пересматривается и обновляется каждый год по мере того, как появляются новые и более точные данные. Поэтому данные, представленные в текущей версии базы данных, мо-

гут отличаться от данных по той же самой стране и за тот же самый год в предыдущих версиях базы данных или в предыдущих Ежегодниках СИПРИ. Такие пересмотры особенно характерны для самых последних лет, поскольку сведения об ассигнованных бюджетных финансовых средствах заменяются данными о фактических расходах. Пересмотр статистических рядов, приведенных в долларах США в постоянных ценах, может быть также вызван пересмотром экономической статистики, которая используется для этих расчетов.

Сбор данных

Новые данные для текущего издания базы данных СИПРИ по военным расходам собирали Сэм Перло-Фримен, Од Флоран, Ноэль Келли, Питер Веземан и Симон Веземан. Благодарим также за содействие в предоставлении данных о военных расходах, оценки и консультации Ваеля Абдул-Шафи (Институт Европейского Союза по исследованиям в области безопасности), Джулиана Купера (Центр российских и восточноевропейских исследований, Университет Бирмингема), Димитара Димитрова (Университет национального и мирового хозяйства, София), Иниго Гевара и Мойяно (Группа анализа в области безопасности и демократии, Керетаро, Мексика), Шира Хевера (Свободный университет, Берлин), Томаса Шитца (колледж Университета Линкольна, Буэнос-Айрес) и Нерхана Йентюрка (Стамбульский университет Билги).

14. ПРОИЗВОДСТВО ВООРУЖЕНИЙ И ВОЕННЫХ УСЛУГ

КРАТКИЙ ОБЗОР

Продажи 100 крупнейших компаний из списка СИПРИ, занятых в производстве вооружений и военных услуг, упали в 2014 г., причем такое падение наблюдалось четвертый год подряд. Совокупные доходы этих компаний в 2014 г. составили 401 млрд долл. США, т. е. на 1.5% меньше, чем в 2013 г. Однако, несмотря на продолжающееся всеобщее падение объемов продаж, оборот компаний, входивших в список крупнейших в 2014 г., оставался на 43% выше совокупной выручки 100 крупнейших компаний из списка 2002 г. Это говорит о довольно скромном уровне снижения, наблюдаемом после пика продаж, достигнутого в 2010 г., и о том, что темпы снижения в последние годы замедлились.

На компании, базирующиеся в Соединенных Штатах Америки и Западной Европе, приходится подавляющая часть доходов 100 крупнейших компаний, а их совокупная доля в суммарных продажах вооружений этой группы компаний за 2014 г. составила 80.3%. Хотя маловероятно, что их доминирование исчезнет в ближайшем будущем, тем не менее оно постепенно размывается в результате последствий финансового кризиса 2008 г. и завершения крупных военных операций под руководством США на Ближнем и Среднем Востоке. Эти события нашли свое отражение в сокращении военных расходов в Северной Америке и Западной Европе (включая расходы на закупки вооружений и военных услуг) и оказали очевидное воздействие на продажи национальных военно-промышленных компаний и компаний по предоставлению военных услуг.

Значительный рост доходов российских компаний, в совокупности увеличившихся на 10%, частично компенсировало их падение у западных компаний. Несмотря на сложные экономические условия, Министерство обороны России продолжает преследовать установленную в 2008 г. цель модернизировать как свой арсенал, так и возможности в области производства вооружений.

Другие признанные производители из числа 100 крупнейших компаний в 2014 г. увеличили свои продажи вооружений на 6%. Этот рост произошел главным образом из-за большого увеличения продаж вооружений польской компанией PGZ (на 98.4% в реальном выражении) после масштабного процесса консолидации в отрасли. Австралия и Япония также увеличили свои продажи вооружений на 17.5 и 14.7% соответственно.

Фирмы, базирующиеся в четырех новых странах-производителях и попавшие в список 100 крупнейших компаний (из Бразилии, Индии, Южной Кореи и Турции), в 2014 г. показали совокупное увеличение доходов на 5.1% и этим несколько смягчили общее падение продаж в данной категории компаний. Эти компании в большинстве своем извлекли выгоду из значительных внутренних расходов на закупки оружия и теперь играют более активную роль, предлагая свою продукцию на мировом рынке. В 2014 г. Бразилия добилась самого большого увеличения продаж вооружений – на 24.7% – и наращивание ею военно-промышленного потенциала показательно с точки зрения выявления некото-

рых проблем и рисков осуществления стратегии военной индустриализации (этот вопрос рассматривается в разделе II); за Бразилией следовали Южная Корея (10.5%) и Турция (9.5%). Напротив, индийские компании продемонстрировали в 2014 г. общее снижение объемов продаж на 7.1%.

Падение валового внутреннего продукта (ВВП) в странах, получающих значительную часть своих доходов от продажи нефти, например в России (а также в некоторых странах – крупных импортерах вооружений, в частиности, в Саудовской Аравии и Венесуэле), может оказать существенное влияние на динамику показателей 100 крупнейших компаний в последние четыре года, поскольку рост оборонных бюджетов приводится в соответствие с сокращением национальных доходов. Некоторые экспортные перспективы могут исчезнуть, поскольку страны-импортеры вынуждены решать, как им справиться с уменьшением доходов. С другой стороны, обеспокоенность относительно ситуации в области безопасности в Восточной Азии и на Ближнем и Среднем Востоке может заставить государства продолжать отдавать приоритет военным расходам и закупкам вооружений независимо от величины их доходов от добычи нефти.

Од ФЛОРАН

1. ВАЖНЕЙШИЕ СОБЫТИЯ В ВОЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В 2015 г.

Од ФЛОРАН

Стоимость продаж вооружений и военных услуг 100 крупнейшими компаниями из списка СИПРИ (т. е. 100 крупнейшими в мире военно-промышленными компаниями и компаниями, предоставляющими услуги военного назначения, исключая китайские, ранжированными по их объемам продаж вооружений) снижалась после достижения своего максимума в 2010 г., хотя темпы снижения в последние два года замедлились[1]. Эту тенденцию к снижению можно в значительной степени связать с падением объемов продаж компаний, базирующихся в США и Западной Европе, которые доминируют в списке 100 крупнейших компаний как по числу вошедших в него компаний, так и по доходам от продажи вооружений. В 2014 г. снижение доходов 100 крупнейших компаний происходило по двум основным причинам. Во-первых, принятие строгих мер экономии для того, чтобы справиться с последствиями финансового кризиса 2008 г., привело к сокращению военных расходов, включая и расходы на закупки вооружений и военных услуг. Во-вторых, формальный вывод сил коалиции из Ирака в 2011 г. и сил Организации Североатлантического договора (НАТО) и коалиции из Афганистана в 2014 г. вызвал снижение спроса на военные услуги и технику, закупаемые специально под эти конфликты (в частности на бронетехнику, защищенную от взрывов мин, и услуги частных компаний, обеспечивающих безопасность на театрах боевых действий)[2]. Ранее США выделяли на закупку товаров и услуг, необходимых для участия в этих конфликтах, такое количество ресурсов, что производители бронетанковой техники, например, корпорация Navistar, и компании по оказанию частных военных услуг, как, например, KBR, вошли в число самых крупных по объемам продаж вооружений военно-промышленных компаний и компаний, предоставляющих услуги военного назначения[3].

---

[1] Список 100 крупнейших компаний, ежегодно составляемый СИПРИ, может год от года меняться; особенно это касается компаний, находящихся в конце списка. Следовательно вовсе необязательно, что проводимые сопоставления совокупных доходов каждый год охватывают одни и те же компании.

[2] Возглавляемая США военная коалиция с 2014 г. проводила военные операции в Ираке в контексте войны с Исламским государством (ИГ). Решение о выводе войск из Афганистана было отменено в октябре 2015 г. после анализа ситуации в области безопасности в этой стране. Rosenberg, M. and Shear, M.D., 'In reversal, Obama says U. S. soldiers will stay in Afghanistan to 2017', *New York Times,* 15 Oct. 2015.

[3] Корпорация KBR, занимавшая в списке 100 крупнейших компаний 40-е место в 2002 г. и 12-е – в 2006 г., в 2013 г. выпала из числа 100 крупнейших компаний. Navistar вошла в список 100 крупнейших компаний в 2008 г., попав на 20-е место после того, как получила от правительства США крупные заказы на поставку бронированной техники. В 2013 г. она покинула список 100 крупнейших компаний. См. данные СИПРИ о 100 крупнейших компаниях во временны́х статистических рядах, охватывающих период с 2002 по 2014 г. <http://www.sipri.org/research/armaments/production/recent-trends-in-arms-industry>.

Общее снижение доходов мировой военной промышленности также было несколько смягчено существенным ростом продаж у компаний, базирующихся за пределами США и Западной Европы. В частности, российские компании сумели значительно увеличить объемы продаж благодаря большому бюджету внутренних закупок и продолжающимся экспортным успехам, поскольку Россия по-прежнему находится на 2-м месте в мире по экспорту вооружений[4]. Кроме того, продолжающийся в России процесс консолидации в военной промышленности, в ходе которого объемы продаж по всем активам обычно объединяются, способствовал значительному росту показателя продаж российских компаний[5]. Доходы бразильских, южнокорейских и турецких компаний также увеличились главным образом из-за высокого внутреннего спроса.

Противоречивые тенденции изменения глобальных экономических и геополитических условий означают, что военная промышленность получает противоречащие друг другу сигналы. Так, усиливающаяся напряженность в Восточной Азии, ощущение растущей угрозы со стороны России в Восточной и Северной Европе и войны, ведущиеся против повстанческих сил на Ближнем и Среднем Востоке и в Северной Африке, подталкивают к увеличению военных расходов в некоторых регионах и вынуждают правительства планировать крупные закупки вооружений[6]. В частности, перспектива ослабления санкций в отношении Ирана после заключения с ним ядерной сделки и конфликты в Сирии и Йемене привели к всплеску региональных закупок вооружений на Ближнем и Среднем Востоке[7]. Однако продолжающиеся экономические трудности на Глобальном Севере и значительное падение цен на нефть оказывают влияние на национальные доходы в других регионах, потенциально ставя под угрозу амбициозные программы закупок в странах-импортерах и, следовательно, напрямую отражаясь на ожидаемых объемах продаж компаний[8].

---

[4] О российском экспорте вооружений см. гл. 15 настоящего издания. О текущих расходах на закупки и российской программе вооружений см.: 'Russia's spending on the state armament program to reach $40 bln in 2015 – Defense Ministry', ITAR/TASS, 15 Apr. 2015.

[5] *Pyadushkin, M.,* 'Russia military modernization under President Putin', *Aviation Week & Space Technology,* 15 Jan. 2015.

[6] О восприятии возросшей агрессивности России см.: Lyman, R., 'Eastern Europe cautiously welcomes larger U. S. military presence', *New York Times,* 2 Feb. 2016; и 'Nordic countries extend military alliance in face of Russian aggression', *The Guardian,* 10 Apr. 2015. К повстанческим силам относятся вооруженные группировки, такие как Исламское государство (ИГ), «Боко Харам», «Аль-Каида» и «“Аль-Каида” в странах исламского Магриба».

[7] См., например: *Dillow, C.,* 'U.S. greenlights sakes of 600 Patriot missiles to Saudi Arabia', *Fortune*, 1 Aug. 2015; и *Binnie, J.,* 'Saudi Arabia's unlikely Russian arms deals,' *IHS Jane's 360,* 11 Aug. 2015. О конфликте в Сирии см. разд. II гл. 4 настоящего издания; о санкциях против Ирана см. гл. 3 настоящего издания; и о ядерной сделке с Ираном см. гл. 17 настоящего издания.

[8] Например, в Бразилии, Саудовской Аравии и Венесуэле либо запланированы, либо уже осуществлены сокращения расходов на национальную оборону. См.: *Caffrey, C.*, 'Saudi Arabia announces 2016 budget', *Jane's Defence Weekly,* 29 Dec. 2015; Haynes, B., 'Update 2: Brazil's Embraer delays cargo jet, loses revenues on defense cuts', Reuters, 30 July 2015; и *Rueda, M.,* 'Venezuela slashed military spending by 34%, but deep cuts are unlikely to spark revolt among top brass', Fusion.net, 15 Apr. 2015.

Соединенные Штаты Америки

Доходы базирующихся в США компаний сокращались по мере вывода американских вооруженных сил из Ирака и Афганистана и вследствие исполнения Закона о контроле над бюджетом, который ввел ограничения («потолки») на все расходы федерального правительства, включая средства, выделяемые Министерству обороны США[9]. В 2014 и 2015 гг. хронический политический тупик в вопросе о том, как сократить дефицит бюджета страны, продолжал тормозить принятие Двухпартийного бюджетного соглашения, необходимого для устранения «потолков» расходов. Эта ситуация привела к тому, что в 2015 г. во второй раз было принято краткосрочное законодательство, ослабляющее финансовое давление на государственные министерства и ведомства, включая министерство обороны, путем повышения бюджетных «потолков» и, следовательно, увеличения доступных на 2015 и 2016 фин. гг. ресурсов[10]. Как и в 2013 г., краткосрочное соглашение 2015 г. позволило министерству обороны пересмотреть свои расходы на закупки в сторону увеличения и возобновить некоторые из запланированных заказов на поставку вооружений, которые были отсрочены после вступления в силу Закона о контроле над бюджетом[11]. Именно этим временным ослаблением ограничений на расходы объясняется замедление сокращения объемов продаж военно-промышленных компаний США в 2013 и 2014 гг., и, вероятно, оно будет иметь такой же эффект и в 2015 и 2016 гг.

Однако существующие принудительные бюджетные ограничения, которые удалось обойти путем заключения краткосрочных соглашений по бюджету, в совокупности с непрекращающейся внутриполитической борьбой, создали неопределенность для американских производителей вооружений, поскольку они поставили под сомнение способность министерства обороны финансировать все запланированные программы вооружений[12]. До настоящего времени промышленность США приспосабливалась к сложившейся ситуации преимущественно путем избавления от менее рентабельных подразделений, в частности от занятых в области информационных технологий и обслуживания федерального правительства, чтобы сосредоточиться на производстве и интегрировании вооружений[13]. Отрасль также на-

---

[9] См.: SIPRI (сноска 3). Закон США о контроле над бюджетом был принят в августе 2011 г. См.: Budget Control Act of 2011, US Public Law 112-25, 2 Aug. 2011. Подробнее о влиянии Закона о контроле над бюджетом на военные расходы США см. разд. II гл. 13 настоящего издания. См. также: Skons, E. and Perlo-Freeman, S., 'The United States' military spending and the 2011 budget crisis', *SIPRI Yearbook 2012,* pp. 162–166.

[10] *Gould, J.,* 'US budget deal provides industry, military stability', *Defense News,* 31 Oct. 2015. См. также подробности о рассчитанных на два года бюджетных соглашениях в разд. II гл. 13 настоящего издания.

[11] Сокращения, произведенные вследствие принятия Закона о контроле над бюджетом, сильнее всего затронули бюджет закупок Министерства обороны США. См.: US Government, Office of Management and Budget (OMB), OMB Historical tables – compositions of outlays.

[12] *Erwin, S.,* 'Defense 2015 preview: downturn ends but industry troubles not over', *National Defense,* 30 Dec. 2014.

[13] *Thompson, L.,* 'Exodus: big defense companies are exiting federal services', *Forbes,* 8 Apr. 2015.

мерена более агрессивно использовать экспортные возможности, в чем ее полностью поддерживает министерство обороны[14]. Кроме того, произошла некоторая консолидация на внутреннем рынке, однако среди участников сделок, получивших одобрение после начала финансового кризиса, не было крупных головных подрядчиков, поскольку министерство обороны еще в 2011 г. заявило, что будет против любых предложений такого рода[15]. Подобная позиция министерства обороны отчасти объяснялась опасениями относительно нынешнего уровня концентрации американских головных подрядчиков в ключевых промышленных сегментах и его возможного воздействия на военные инновации, конкуренцию и цены в крупных и технически сложных программах вооружений нового поколения[16].

В этом контексте поглощение в 2015 г. производителя вертолетов Sikorsky крупнейшим в мире производителем вооружений Lockheed Martin вызвало в министерстве обороны тревогу[17]. Хотя эта сделка не ведет к уменьшению числа производителей вертолетов в США (поскольку Lockheed Martin в 1970-х годах избавилась от своих ограниченных мощностей по выпуску вертолетов), у Lockheed Martin к ее уже и без того весьма обширному перечню выпускаемой продукции и значительному присутствию на внутреннем рынке добавляется еще одна крупная сфера деятельности. После того как сделка получила одобрение, министерство обороны заявило, что впредь намерено более пристально наблюдать за такими сделками, указав, что нынешние законодательные инструменты, разработанные для регулирования процессов консолидации в оборонной промышленности, оно считает недостаточными.

Несмотря на неопределенность динамики национального бюджета, министерство обороны в 2015 г. объявило о ряде новых крупных программ в области вооружений[18]. Некоторые из этих проектов, такие как создание ударного бомбардировщика дальнего радиуса действия, подводных лодок нового поколения с ядерными межконтинентальными ракетами на борту и крылатой ракеты, способной нести ядерную боеголовку, напрямую связаны с модернизацией ядерного арсенала США. Компании, которым доверено производство систем доставки (такие как Northrop Grumman, выигравшая в 2015 г. конкурс на создание нового стратегического бомбардировщика), вероятно, ждет значительное увеличение продаж вооружений в будущем[19]. Осознание американскими должностными лицами растущей, «почти рав-

---

[14] *Shapiro, A.,* 'Comment: grappling with foreign sales', *Defense News,* 2 Mar. 2015.

[15] *Cook, B., Capaccio, A.* and *Ratnal, J.,* 'Pentagon welcomes mergers except for top six suppliers', Bloomberg, 9 Feb. 2011.

[16] *Mehta, A.* and *Clevenger, A.,* 'Kendall seeks Congressional action against prime mergers', *Defence News,* 30 Sep. 2015. См. также более подробное обсуждение Двухпартийного бюджетного закона 2015 г. в разд. II гл. 13 настоящего издания.

[17] См.: Cook, Capaccio and Ratnal (сноска 15) и Mehta and Clevenger (сноска 16).

[18] *Mehta, A.,* 'Carter unveils budget details; Pentagon requests $582.7 request billion', *Defense News,* 2 Feb. 2016.

[19] Программа «ударного бомбардировщика дальнего радиуса действия» является крупнейшей среди американских авиационных программ со времен создания самолета F-35. См.: *Seligman, L., Clevenger, A.* and *Mehta, A.,* 'Northrop Grumman wins Air Forces' long range strike bomber contract', *Defense News,* 28 Oct. 2015.

ной» конкуренции со стороны Китая и России также побуждает к инвестициям в направленные на обретение нового передового военного потенциала научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР), которые в будущем, вероятно, трансформируются в новые крупные программы вооружений[20].

Россия

В целом наблюдаемый в конце 2000-х годов рост продаж военно-промышленных компаний России приписывается реализации рассчитанной почти на 10 лет целевой программы Министерства обороны России по обновлению производственных мощностей российской военной промышленности и продолжающейся консолидации военно-промышленных компаний (в результате которой образуются более крупные организации и увеличивается товарооборот объединенных компаний)[21]. Однако ухудшение положения в экономике страны из-за низких цен на нефть и воздействия экономических санкций, установленных в контексте войны с Украиной, может привести к сокращению закупок вооружений и, по принципу эффекта домино, к последующему падению продаж компаний[22].

Внутренний спрос на вооружения в значительной мере определяется как восприятием угрозы, так и общим представлением, что военная мощь является основой статуса России как великой державы[23]. Осуществление амбициозного плана России по модернизации производственного потенциала военной промышленности раньше было возможно благодаря существенному экономическому росту и готовности выделять на оборонный бюджет большую по сравнению с ее западными противниками часть ВВП страны[24]. Модернизация российской военной промышленности предполагала также переоснащение и обновление предприятий наряду с рационализацией производственных мощностей путем консолидации, слияний и поглощений внутри страны[25]. С момента начала его реализации проект всесторонней модернизации военной промышленности столкнулся с рядом трудностей и

---

[20] *Gady, F.S.,* 'New US defense budget: $18 billion for third offset strategy', The Diplomat, 10 Feb. 2016.

[21] Большинство обозревателей относят начало реализации проекта модернизации военной промышленности ко времени войны 2008 г. между Россией и Грузией. См.: Murphy, J., 'Russia boosts defence spending', *Jane's Defence Weekly,* 31 Aug. 2008; и *Renz, B*. and *Thornton, R.,* 'Russian military modernization', *Problems of Post-Communism,* vol. 59, no.1 (2012), pp. 44–54.

[22] *Zavialova, K.* and *Kelly, L.,* 'Russia in recession in 2015, ruble to stay pressured: Reuters poll', Reuters, 22 Dec. 2014; и Caffrey, C., 'Russia cuts 2015 defence spending', *Jane's Defence Industry,* 16 June 2015.

[23] *Masters, J.,* 'The Russian Military', *CFR Backgrounders,* Council on Foreign Relations, 28 Sep. 2015.

[24] См. гл. 13 настоящего издания.

[25] *Mitchell, C. A.,* Phoenix from the ashes? Russia's defence industrial complex and its exports (Australian National University Press: Acton, 2009); и Anderson, G. and Dunai, P., 'Russian consolidation under Rostec continues' *Jane's Defence Industry,* 4 June 2015.

продолжает испытывать сложности в контексте санкций и слабеющей экономики[26].

При доходах от экспорта вооружений, составляющих согласно официальным данным за последние несколько лет в среднем 14–15 млрд долл. в год, российские компании продолжают оставаться крупными поставщиками на международном рынке вооружений, хотя у них очень высока зависимость от совсем небольшого числа покупателей[27]. Несколько фирм сообщали, что экспортные поставки у них составляют 25–30% от совокупных продаж. Однако поскольку падение цен на нефть сказалось и на крупных покупателях российской военной техники (например, Венесуэле), объем экспортных продаж российских компаний также может начать снижаться.

В целом осуществимость российского проекта в области военной промышленности в нынешней экономической ситуации вызывает вопросы[28]. Но до сих пор нет никаких признаков того, что Россия намеревается изменить свой курс, хотя прогнозируемый рост военных расходов страны в 2015 г. был пересмотрен в сторону снижения[29].

Западная Европа

Продажи западноевропейских производителей вооружений продолжили снижаться в результате сокращений или стагнации оборонного бюджета вследствие проведения политики строгой экономии, направленной на преодоление последствий финансового и экономического кризиса 2008 г. Ситуация в Испании показательна с точки зрения трудностей, с которыми столкнулись европейские производители.

Впервые с 2005 года ни одна испанская компания не попала в список СИПРИ 100 крупнейших компаний за 2014 г. У судостроительной компании Navantia (в 2010 г. она занимала 49-е место в списке) продажи вооружений за последние пять лет упали приблизительно на 65% главным образом из-за продолжающегося сокращения испанского бюджета и откладывания поставок новых подводных лодок Военно-морскому флоту Испании. Это произошло даже несмотря на продажу за рубеж десантного корабля, которая стала второй по стоимости экспортной сделкой компании за все время ее

---

[26] Одной из таких трудностей является коррупция. См.: Clements, M. and Anderson, G., 'Russia launches defence industry corruption probe', *Jane's Defence Industry,* 3 Apr. 2013. Имеются также проблемы с качеством выпускаемого оружия. См.: 'Defence sector modernisation rate too slow – Medvedev' ITAR-TASS, 26 Oct. 2009; и *Zudin, A.* and *Forrester, C.,* 'Russian Ministers admit industry hit by sanctions', *Jane's Defence Weekly,* 20 July 2015.

[27] Крупнейшим покупателем российских вооружений, далеко опередившим все другие страны, является Индия; в период 2011–2015 гг. на ее долю в общей сложности пришлось 39% всего российского экспорта оружия. Поставки в Китай и Вьетнам в тот же самый период в сумме составляли 11% российского экспорта вооружений. Обзор российских поставок вооружений см. в разд. I гл. 15 настоящего издания.

[28] *Anderson, G.*, 'Finding funds for Russian defence industry reform during financial crisis', *Jane's Defence Industry,* 12 Nov. 2008.

[29] *Bodner, M.,* 'Russia's defense spending to remain essentially flat', *Defense News,* 8 Nov. 2015.

существования[30]. С 2008 г. Министерство обороны Испании занималось изысканием ресурсов для поддержки «специальной программы вооружений», запущенной в конце 1990-х годов. С началом финансового кризиса правительство Испании регулярно выделяло дополнительные средства на выплаты компаниям, ответственным за производство по девятнадцати крупным проектам в области вооружений, входящим в эту программу, хотя одновременно и сокращало первоначально запланированную общую сумму[31].

Обстоятельства, с которыми столкнулись западноевропейские производители вооружений с началом экономического кризиса, подчеркивают непреходящее значение для компаний заказов, поступающих от национальных правительств. Они также отражают хроническую избыточность производственных мощностей в некоторых секторах военной промышленности Западной Европы (из-за дублирования производственных мощностей в нескольких отраслях крупнейших европейских стран – производителях вооружений), а также трудности в осуществлении таких проектов сотрудничества, влияющих на формирование спроса, как крупные совместные программы в области вооружений[32]. Хотя такое положение дел продолжают критиковать на региональном и национальном уровне и уровне компаний, крупные инициативы по консолидации были в последние годы редкостью[33]. Среди недавних сделок следует упомянуть об объявленном в 2014 г. слиянии производителей бронетехники Krauss-Maffei-Wegmann (KMW, Германия) и Nexter (Франция) в компанию, временно названную Kant, которое, как ожидалось, воплотится в жизнь в 2016 г. и по масштабам станет наиболее значительным трансъевропейским отраслевым объединением с начала экономического кризиса[34].

Поскольку США объявили о намерении модернизировать свой ядерный арсенал, Франция и Великобритания начали обсуждать возможность усиления государственного контроля над их производственными мощностями по выпуску ядерных двигательных установок для нужд военно-морского флота. Во Франции Areva Group, в которой были сосредоточены производственные мощности государства по выпуску продукции атомной отрасли как гражданского, так и военного назначения, за исключением ядерных боеголовок, вступила в процесс разделения после того, как в 2014 г. показала очень плохие финансовые результаты[35]. В этом контексте

---

[30] *MacDonald, A.,* 'Spanish Succession', *Jane's Defence Weekly,* 8 Apr. 2015. О прошлых поставках вооружений из Испании см. базу данных СИПРИ по поставкам вооружений <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

[31] *Darling, D.,* 'Spain tops-up defence budget as legacy program costs linger', Forecast International Blog, 22 May 2015.

[32] 'Consolidating Europe's defence industries. Big rewards, big obstacles', *Strategic Comments,* vol. 11, no. 4 (2005), pp. 1–2. Наиболее часто упоминаемыми секторами, для которых характерно дублирование, являются производство наземной техники и военное кораблестроение. Также часто говорится о наличии трех европейских производителей боевых самолетов.

[33] *Jennings, G.*, 'European defence industry must co-operate and consolidate to survive', *Jane's Defence Weekly,* 19 Nov. 2015; и 'A hard pounding, this', *The Economist,* 2 Mar. 2013.

[34] *Forrester, C.,* 'Analysis: The KMW-Nexter merger and Europe's defence industrial base', *Jane's Defence Industry,* 30 July 2015.

[35] *Bridier, G.,* 'Le demantelement d'Areva pourrait profiter a beaucoup de monde' [The dismantling of Areva could benefit many], Slate.fr, 1 June 2015.

будущее Areva TA – подразделения, отвечающего за производство ядерных реакторов и топлива для атомных подводных лодок и авианосцев – стало вопросом национального суверенитета[36]. В 2015 г. было принято решение поставить Areva TA под государственный контроль путем передачи государству большей части ее акций с закреплением оставшихся акций за судостроительной компанией DCNS, Комиссариатом по атомной энергии и альтернативным энергоисточникам (CEA) и электроэнергетической компанией EDF – группами, которые также частично находятся под государственным контролем[37].

В Великобритании в 2015 г. развернулись дискуссии относительно будущего изготавливаемых компанией Rolls-Royce ядерных реакторов для двигательных установок подводных лодок после того, как группа два последних года показывала плохие финансовые результаты и стала ощутимо уязвимой для иностранных инвесторов[38]. Следует отметить, что эти дискуссии идут в контексте приверженности правительства консерваторов идее замены нынешнего флота атомных подводных лодок – последнего сохранившегося у Великобритании ядерного потенциала – на аналогичный обновленный[39]. Согласно сообщениям, Министерство обороны Великобритании рассматривало два основных варианта: национализацию подразделения Rolls-Royce, занимающегося производством ядерных двигательных установок для подводных лодок, или его принудительное объединение с BAE Systems, крупнейшим производителем вооружений в Великобритании[40].

Другие общепризнанные производители

Категория «общепризнанные производители» охватывает такую разнообразную и меняющуюся группу стран, как Австралия, Израиль, Япония, Сингапур, Швейцария и Украина, обладающих отдельными производственными мощностями, продукция которых поставляется их соответствующим министерствам обороны и на мировой рынок. От крупных производителей (например, США и Франции) их отличает то, что они не способны создавать весь спектр вооружений, полагаясь в той или иной степени на импорт некоторых необходимых им видов оружия. Значительная часть продаж большинства компаний из стран, являющихся общепризнанными производителями, приходится на их национальные правительства.

---

[36] *Cabirol, M.,* 'Pourquoi l'Etat va “nationaliser” Areva TA' [Why the State will 'nationalize' Areva TA], La Tribune.fr, 21 Dec. 2015.

[37] *Cosnard, D.,* 'L'Etat nationalise une partie d'Areva' [The State nationalizes part of Areva], *Le Monde,* 16 Dec. 2015. О французских планах модернизации ядерного оружия, см. разд. IV гл. 16 настоящего издания.

[38] *Bhutia, J.,* 'Rolls-Royce crisis: Government may nationalise company's nuclear submarine business', *International Business Times,* 14 Dec. 2015; и Ruddick, G., 'Rolls-Royce eyes possible re-entry into smaller plane market', *The Guardian,* 30 Dec. 2015.

[39] *Ritchie, N.,* Replacing Trident. Background briefing for Parliamentarians, Bradford Disarmament Research Centre, Jan. 2011.

[40] О британских планах модернизации ядерного оружия см. разд. III гл. 16 настоящего издания.

В рамках этой категории примечательны события, произошедшие с польской компанией PGZ, которая осуществила резкий скачок объема продаж, ставший прямым следствием консолидации ряда оборонных компаний Польши в одну группу в течение нескольких последних лет. Контролируемая государством PGZ была создана для объединения ключевых оборонных предприятий[41]. Консолидировав в 2014 г. 17 компаний в рамках PGZ, Польша преследовала сразу несколько целей, а именно: (*a)* укомплектовать свои вооруженные силы материально-технической частью, произведенной национальными отраслями промышленности, чтобы польские компании смогли извлечь выгоду из масштабных планов внутренних закупок; (*b)* повысить технологический уровень польской военной промышленности; и (*c)* увеличить экспорт вооружений[42]. Еще одной причиной объединения стали опасения относительно намерений России в контексте кризиса на Украине[43].

Следует также отметить сокращение на 37.4% продаж вооружения Украиной из-за продолжающегося конфликта с повстанческими силами и аннексии Крыма Россией. Этот конфликт привел к остановке производства, равно как и к прекращению торговли между Россией и Украиной[44]. В Японии увеличение продаж компаний связано с внутренними заказами, поскольку новое законодательство, смягчающее ограничения на экспорт вооружений, пока еще на деятельности военной промышленности не сказалось[45].

Две судостроительные компании Австралии, вошедшие в список 100 крупнейших (ASC и Austal), продемонстрировали значительное увеличение продаж вооружений. У ASC этот рост можно отнести на счет поставки первого из четырех эскадренных миноносцев с управляемым ракетным оружием (эскадренных миноносцев ПВО) в мае 2014 г.[46] Однако как программа, так и компания столкнулись с трудностями после того, как выяснилось, что строительство первого корабля обошлось существенно дороже, чем изначально планировалось, и последовали заявления о значительной задержке поставок трех других кораблей[47]. Austal также участвует в неоднозначной и дорогостоящей американской программе прибрежных боевых кораблей и поставляет патрульные катера пограничным силам Австралии[48].

---

[41] *Balis, C.,* 'Poland's balancing act: a briefing for the defence sector part 1', *Defense Industry Daily*, 17 Aug. 2014.

[42] *Fryer-Briggs, Z.,* 'Poland to spend USD40 billion by 2022 on modernization', *Jane's Defence Weekly,* 20 May 2015.

[43] *Adamowski, J.,* 'Poland, US to boost military ties as Ukraine crisis escalates', *Defense News,* 6 Mar. 2014.

[44] 'Russia to block development of Ukraine's military industry – pundit', *Open Source Center,* 20 Dec. 2013.

[45] *Grevatt, J.,* 'Japan's defence white paper outlines boost to industry', *Jane's Defence Weekly,* 13 Aug. 2014.

[46] Программа эскадренного миноносца ПВО (AWD) реализуется группой компаний из разных стран, известной под названием «Альянс AWD». Компания ASC возглавляет консорциум, членами которого являются также Raytheon Australia, BAE Systems и Navantia. *Pittaway, N.,* 'More costs growth, delays for Australia's AWD', *Defense News,* 30 May 2015.

[47] *Grevatt, J.,* 'Australian government to launch strategic review of ASC', *Jane's Defence Industry,* 29 June 2015.

[48] *Forrester, C.,* 'Austal reveals record year in 2015 results', *Jane's Defence Industry,* 26 Aug. 2015.

Производители, находящиеся на стадии становления

За созданием СИПРИ категории «производители, находящиеся на стадии становления» стоит намерение наблюдать за компаниями, которые вошли или, в некоторых случаях, вернулись в список 100 крупнейших компаний в результате конкретного политического выбора государств их базирования, сделанного в пользу развития большого внутреннего военно-промышленного потенциала. В этом смысле они отличаются от «общепризнанных производителей» тем, что все еще преследуют цели развития военно-промышленной базы.

Необходимость внимательного изучения опыта этих стран вызвана наличием трех основных проблем. Во-первых, возможность вследствие развития нового производственного потенциала более широкого распространения «ноу-хау» и конструкторских навыков в производстве вооружений и, тем самым, увеличения доступности вооружений в результате появления новых поставщиков на мировом рынке[49]. Во-вторых, поскольку способность производить вооружения все еще в значительной степени воспринимается как важный показатель мощи и влиятельности в региональных и международных делах, она может стать причиной переформатирования существующих альянсов и развития новых взаимоотношений в области обороны[50]. Наконец, финансовые ресурсы, требующиеся для создания национального потенциала производства вооружений, могут быть значительными и часто связаны с экономической ситуацией в стране. Действительно, развивается ли потенциал чисто на национальной основе или за счет передачи технологии, «ноу-хау» и организации совместного со страной-поставщиком производства в соответствии с условиями компенсационных сделок, цель создания военной промышленности обрекает государство на несение военных расходов в течение длительного времени[51]. Следовательно, при ухудшении экономических показателей реализация такого проекта может оказаться под вопросом.

Хотя в 2000-х годах у самых разных стран вновь возник интерес к запуску крупных и амбициозных программ закупок в целях модернизации или создания военно-промышленной базы, усилия по развитию национальных

---

[49] В литературе существуют разногласия по вопросу о том, увеличиваются ли поставки оружия в результате создания нового военно-промышленного потенциала в государствах, являющихся формирующимися производителями. См.: *Bitzinger, R.,* 'The global arms trade: “Hyundaisation” threat from new suppliers?', Atlantic Council, 24 Apr. 2015.

[50] *Jackson, S. T.,* 'The National Security Exception, the Global Political Economy and Militarization', eds *K. Gouliamos* and *C. Kassimeris*, The Marketing of War in the Age of Neo-Militarism (Routledge: London: 2012). Например, Китай, ставший сейчас, после десятилетий развития собственной военной промышленности, крупным экспортером, выстраивает новые отношения в области безопасности, экспортируя вооружения в Юго-Восточную Азию и поддерживая тесные связи с несколькими африканскими странами, в которых благодаря участию в разработке и реализации крупных инфраструктурных проектов или добыче полезных ископаемых наблюдается его экономическое присутствие. См.: *Wezeman, P. D., Wezeman, S. T.* and *Beraud-Sudreau, L.,* Arms flows to sub-saharan Africa, SIPRI Policy Paper no. 30 (SIPRI: Stockholm, Dec. 2011).

[51] *Pelza, M.,* 'Bullets from Brazil: Growing military industrialism in Latin America', WOLA, 21 Mar. 2014.

отраслей военной промышленности вовсе не новы[52]. Как известно, их трудно осуществить, и они не всегда бывают успешными[53]. Например, Индия трудилась над созданием работоспособной национальной военной промышленности примерно пять десятилетий, но в том, что касается нескольких категорий вооружений, она все еще полагается на импорт[54]. Южная Корея является примером подобного вполне успешного процесса, который начался в 1970-х годах. Однако в производстве более передовых платформ и систем эта страна все еще до некоторой степени опирается на свои тесные связи с США и Западной Европой[55].

Крупнейшими заказчиками компаний, базирующихся в этих странах, являются национальные министерства обороны. Однако от общепризнанных производителей их отличает то, что программы закупок и сопутствующее финансирование задействуются для поддержки создания и развития национального военного производства путем использования компенсационных сделок, передачи «ноу-хау» и/или технологий, открытия иностранных филиалов, установления партнерских отношений с местными компаниями и/или включения местных производителей в цепочки поставок иностранных производителей[56]. Учитывая существенное количество ресурсов, необходимых для осуществления такого плана, занятые в подобных проектах государства, как правило, преследуют одновременно множество целей. Среди них наиболее часто упоминаются: снижение или устранение зависимости от иностранных поставщиков в определенных отраслях промышленности; усиление влияния страны на региональные и международные дела; ускорение наращивания вооружений в условиях усиления соперничества в регионе; поддержка производства и технологического развития в конкретных областях (электроника, аэрокосмическая промышленность и т. д.); установление долгосрочных партнерских отношений в области безопасности со странами – основными производителями вооружений[57].

---

[52] Часто встречаются отсылки к так называемым развивающимся странам или «формирующимся рынкам». См., например: 'Africa: The next defence market opportunity?', Defense Industry Daily, 16 Dec. 2015. Кливенджер относит к формирующимся рынкам Анголу, Колумбию, Кувейт, Перу и Катар. Clevenger, A., 'Emerging markets offer growth opportunities', *Defense News,* 31 Aug. 2015.

[53] *Conca, K.,* 'Between global markets and domestic politics: Brazil's military-industrial collapse', *Review of International Studies,* vol. 24 (1998), pp. 499–513.

[54] *Gardiner, H.,* 'World's biggest arms importer, India wants to buy local', *New York Times,* 6 Mar. 2014; Gupta, A., *Building an Arsenal* (Praeger: Westport, CT, 1997), pp. 1–23; и база данных СИПРИ по поставкам вооружений <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

[55] *Chinworth, M.,* 'Offset policies and trends in Japan, South Korea and Taiwan', eds *J. Brauer*, and *J. P. Dunne*, Arms Trade and Economic Development (Routledge: London, 2004), pp. 217–254.

[56] Это характерно для всех стран – производителей вооружений, находящихся на стадии становления: Бразилии, Индии, Южной Кореи, Турции. Исследование конкретных примеров Бразилии, Индии и Южной Кореи см.: *Smith, C.,* India's Ad Hoc Arsenal (*SIPRI: Oxford University Press, 1994*), pp. 105–130; и Brauer and Dunne (сноска 55); о Турции см.: *Jackson, S. T.,* 'Arms production and military services', *SIPRI Yearbook 2012;* о Бразилии см. разд. II данной главы.

[57] *Bitzinger, R.,* 'Defense industry in Asia and the technonationalist impulse', *Contemporary Security Policy,* vol. 36, no. 3 (2015), pp. 453–472; и Gupta (сноска 54).

II. ВОЕННАЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ: ПРИМЕР БРАЗИЛИИ

Од ФЛОРАН

Попытки Бразилии создать национальный военно-промышленный потенциал показательны с точки зрения некоторых проблем и рисков осуществления стратегии военной индустриализации. Этот пример интересен по двум причинам. Во-первых, он заставляет усомниться в том, что именно восприятие угрозы является движущей силой создания национального военно-промышленного потенциала. Во-вторых, он высвечивает многие проблемы, с которыми подобный проект может столкнуться независимо от стоящих за ним мотивов. В действительности нынешние усилия Бразилии по увеличению и модернизации потенциала страны по производству вооружений являются ее второй попыткой стать крупным военно-промышленным актором на региональном и мировом уровне.

Первый проект военной индустриализации Бразилии в 1964–1980 гг.

Первый проект военной индустриализации Бразилии реализовывался военной диктатурой после государственного переворота 1964 г. В сообщениях упоминались разные мотивы поддержки этого плана – от достижения самодостаточности в обеспечении вооружениями до совершенствования общего промышленного и производственного потенциала страны и стремления получить международное признание, но среди них не было внешней угрозы границам, населению и институтам Бразилии[1]. Некоторые аналитики также указывают, что военная индустриализация Бразилии являлась одним из аспектов более широкой стратегии промышленного развития[2]. Эта стратегия основывалась на предположении, что технологический прогресс, достигнутый в военном производстве, может пойти на пользу промышленности в целом вследствие использования «побочных результатов» (т. е. передачи знаний, новых производственных процессов и/или продуктов из военного сектора в гражданский)[3].

---

[1] *Franko-Jones, P.,* The Brazilian Defense Industry (Westview Press: Boulder, CO, 1992); и *Queau, Y.,* 'Are the Brazilian military industrial ambitions at risk?', ed. F. Dane, *Multilateral Security Governance* (Konrad Adenauer Foundation: Rio de Janeiro, Oct. 2014). Франко-Джонс говорит о так называемом влиянии антиправительственных сил, которое военная диктатура преподносила как внутреннюю угрозу и использовала для подкрепления плана военной индустриализации.

[2] См.: *Perlo-Freeman, S.,* 'Offsets and the development of the Brazilian arms industry', eds *J. Brauer,* and *J. P. Dunne*, Arms Trade and Economic Development (Routledge: London, 2004); и de Gouvea Neto, R., 'How Brazil competes in the global defense industry', *Latin American Research Review,* vol. 26, no. 3 (1991), pp. 83–107.

[3] Самыми известными случаями переноса значительных побочных результатов являются реактивные двигатели и тефлон. Однако в экспертном сообществе существуют разногласия по поводу эффективности и влияния использования «побочных результатов». См.: Adams, G., 'Is the sky really falling?', *Foreign Policy,* 25 Nov. 2013; и *Brzoska, M.,* '2006 trends in global military and civilian research and development (R&D) and their changing interface', Pro-

Для воплощения своей стратегии в жизнь Бразилия использовала компенсационные сделки, когда импортные закупки основных видов вооружений у иностранных поставщиков сопровождались требованиями о передаче технологии и локализации производства на основе лицензионного соглашения или организации совместного предприятия[4]. Эти усилия позволили Бразилии стать в 1980-х и в начале 1990-х годов крупным экспортером вооружений, способным производить достаточно разнообразный ассортимент систем вооружения, относящихся к «среднетехнологичным», включая бронетанковую технику, учебные самолеты, небольшие корабли и некоторые виды артиллерии. Бразильские компании в основном снабжали оружием так называемые страны третьего мира и другие «новые индустриальные страны» (НИС)[5]. Согласно данным СИПРИ за тот период, Бразилия занимала пятое место в списке крупнейших экспортеров и 2-е место по производству вооружений среди НИС[6].

Однако в начале 1990-х годов реализация проекта военной индустриализации была остановлена. В то время как создание национальной военной промышленности требовало существенных ресурсов, относительно низкий уровень военных расходов Бразилии на закупки означал, что большую долю своей продукции промышленность должна экспортировать[7]. Компании, формировавшие ядро военной промышленности Бразилии, попали в зависимость от небольшого числа покупателей, в частности Ирака[8]. Окончание войны 1980–1988 гг. между Ираном и Ираком и введение против Ирака санкций после его вторжения в Кувейт в 1990 г. наряду с сокращением военных расходов в странах Ближнего и Среднего Востока и Африки – получателях бразильских вооружений – нанесли серьезный удар по процессу военной индустриализации и поставили крупные военно-промышленные компании страны на грань банкротства[9].

Второй проект военной индустриализации Бразилии с 2005 г. по настоящее время

Вторая попытка Бразилии по обретению и восстановлению своего национального военно-промышленного потенциала формально стартовала с

---

ceedings of the International Seminar on Defence Finance and Economics 13–15 Nov. 2006, New Delhi, India, pp. 289–302.

[4] См.: Perlo-Freeman (сноска 2); и *Conca, K.,* 'Between global markets and domestic politics: Brazil's military-industrial collapse', *Review of International Studies,* vol. 24, no. 4 (Oct. 1998), pp. 499–513.

[5] *Goldstein, A*., 'Embraer: from national champion to global global player', CEPAL Review 77, Aug. 2002; и *Sanchez, A.,* 'Embraer: Brazilian military industry becoming a global arms merchant?', Council on Hemispheric Affairs (COHA), 1 Sep. 2009.

[6] *Skons, E*. and *Ohlson, T.,* 'The trade in major conventional weapons', *SIPRI Yearbook 1987.*

[7] Perlo-Freeman (сноска 2).

[8] *Pelza, M.,* 'Bullets from Brazil: Growing military industrialism in Latin America', WOLA, 21 Mar. 2014.

[9] *Bickers, C.,* 'Avibras escapes bankruptcy', *Jane's Defence Weekly,* 11 Apr. 1992; и Solinger, E., 'The rise and fall of arms industries in Argentina and Brazil', eds E. Inbar and B. Zilberfarb, *The Politics and Economics of Defence Industries* (Routledge: Abingdon, 1998), pp. 201–220.

объявления «Национальной политики в области оборонной промышленности» (PNID) в 2005 г., хотя признаки возрастающей активности военной промышленности стали очевидными раньше, еще в начале 2000-х годов[10].

Принятие нынешней стратегии военной индустриализации, как и ранее, не было вызвано наличием для страны внешней угрозы. Скорее в основе современных усилий лежат стремление Бразилии к усилению своего влияния в региональных и международных делах, потребность в замене устаревающего вооружения и осознание необходимости защищать национальные активы, напрямую связанные с процветанием Бразилии, такие как, например, шельфовые месторождения нефти[11]. Эта стратегия также направлена на развитие характерной еще для первой фазы военной индустриализации оси Юг–Юг во внешней политике Бразилии, подразумевавшей производство надежной, менее дорогой и простой в применении и обслуживании военной техники, предназначенной для рынков Глобального Юга[12]. Однако на нынешней стадии реализации стратегии военной индустриализации главным заказчиком для бразильских военных производителей остается Министерство обороны Бразилии, хотя некоторые виды вооружений бразильского производства (в частности, Super Tocano) продавались в африканские и латиноамериканские страны[13].

Главной целью «Национальной политики в области оборонной промышленности» объявлено укрепление бразильской «оборонно-промышленной базы». Для ее достижения в «Национальной политике в области оборонной промышленности» и, более подробно, в регулятивном постановлении, опубликованном в апреле 2006 г., сформулированы семь конкретных целей и соответствующие «стратегические действия», которые подкрепляют стержневую мотивацию развития национальной военной промышленности. Ключевыми стратегическими целями являются: ослабление зависимости Министерства обороны Бразилии от иностранных поставщиков основных видов вооружения (для этого предусмотрены такие меры, как например, особый налоговый режим для военных компаний); согласование программ НИОКР министерства обороны с целью развития и/или укрепления потенциала национального производства вооружений и замены импорта продукцией, произведенной в стране[14]. Также побудительным мотивом к проведению политики 2005 г., как и в 1970-х и 1980-х годах, является усиление технологического и инновационного потенциала бразильской промышленности в целом.

---

[10] Federal Republic of Brazil, 'Aprova a Politica Nacional da Industria de Defesa – PNID' [Approves National Policy for the Defense Industry], Portaria Normativa No. 899/MD, Diario official, 19 July 2005. См. также: Perlo-Freeman (сноска 2).

[11] *Van Leeuwen, M.,* 'Brazil's defense industry booms', *International Aviation News,* 22 Aug. 2012; и Queau (сноска 1).

[12] *Nkala, O.,* 'Super Tocano, Embraer soaring in Africa', *Defense News,* 19 July 2015 <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/industry/2015/07/19/super-tucano-embraer-soaring-africa/30257389/>.

[13] См. базу данных СИПРИ по поставкам вооружений <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

[14] Federal Republic of Brazil (сноска 10); и Federal Republic of Brazil, 'Aporva as afoes estrategi- cas para a implementafao da Politica Nacional da Industria de Defesa – PNID' [Approves the National Defence Policy Strategic Actions], Portaria Normativa No. 586/MD, 24 Apr. 2006.

Это предполагает налаживание более тесных взаимосвязей между университетами, научно-исследовательскими центрами и вооруженными силами.

В «Национальной политике в области оборонной промышленности» 2005 г. и постановлении 2006 г. излагаются два основных метода достижения целей развития военной промышленности. Первый состоит в разработке крупной и амбициозной программы модернизации вооружений, опирающейся на импорт передовых систем вооружений у ведущих иностранных поставщиков. Эти проекты включают выдвижение требований о передаче технологий и «ноу-хау», создание партнерств с иностранными компаниями для организации производства и сборки на территории страны, а также участие в программах совместных с иностранными поставщиками разработок[15]. Замену устаревающего и, в некоторых случаях, уже списанного вооружения правительство Бразилии решило осуществлять с помощью компенсационных сделок и передачи технологий, что позволит быстрее приобрести навыки и знания, необходимые для конструирования и изготовления вооружений новых поколений[16]. Второй метод заключается, как уже упоминалось выше, в установлении более тесных связей между усилиями в области НИОКР и инноваций вообще и нуждами и потребностями вооруженных сил в частности. Решающая часть этой инициативы – выявление ключевых стратегических технологий и поддержка их разработки на национальном уровне.

Использование импорта основных видов вооружений в качестве инструмента для достижения большей автономности военного производства обходится недешево и уже привело к тому, что военные расходы Бразилии с 2005 по 2015 г. выросли на 42.5%[17]. Согласно официальной информации о бюджете Бразилии, расходы на закупки увеличились почти на 380% в реальном выражении, хотя финансирование НИОКР находится на относительно низком уровне, учитывая ожидания и «стратегические действия», изложенные в «Национальной политике в области оборонной промышленности»[18]. Поскольку страна в этот период пользовалась преимуществами активного экономического роста, это увеличение военных расходов не слишком сильно истощало быстро растущий ВВП: в среднем доля военных расходов в ВВП в 2005–2015 гг. равнялась 1.5%[19].

В рамках проведения «Национальной политики в области оборонной промышленности» Бразилия начала осуществлять несколько крупных оружейных программ. Среди наиболее резонансных импортных закупок можно отметить приобретение ударных подводных лодок с обычными двигателями французской кораблестроительной компании DCNS и боевых самолетов Gripen шведской фирмы SAAB. В обоих случаях компании-экспортеры предложили Бразилии существенные компенсации, включающие прямое участие национальных фирм в производстве некоторых подсистем и компо-

---

[15] Federal Republic of Brazil, 2006 (сноска 14).

[16] 'Brazil probes $5.4 billion SAAB Gripen Deal', Reuters, 10 Apr. 2015; и 'Corruption investigations may delay construction of Brazil's SSN submarines', Forecast International, 21 Jan. 2016.

[17] См. базу данных СИПРИ по военным расходам 2016 г. <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database>.

[18] Данные предоставлены автору профессором Томасом Шитцем, Институт национальной обороны, Буэнос-Айрес.

[19] См.: SIPRI (сноска 17).

нентов и, в случае с DCNS, в строительстве инфраструктуры для постройки подводных лодок[20]. В бразильской программе Gripen SAAB является партнером гражданской инжиниринговой фирмы Odebrecht. Возросший приток иностранных инвестиций привел к тому, что аэрокосмическая компания Embraer, считающаяся «флагманом» бразильской военной промышленности, начала вкладывать средства в разработку и производство нового поколения популярного учебного и применяемого против партизан боевого самолета Super Tocano, буквально ворвавшегося на мировой рынок. Она также разрабатывает новый транспортный самолет KC-390, который собирается сбывать на африканском рынке. Контракты на выполнение прочих программ по бронетехнике и вертолетам выиграли европейские производители, которые открыли в Бразилии филиалы и включили страну в свои цепочки поставок[21].

Эта вторая попытка стать заметным военно-промышленным актором в 2015 г., похоже, оказалась на распутье. Хотя никаких официальных признаков пересмотра промышленной политики 2005 г. или объявлений о приостановке реализации основных программ не было, ухудшающееся положение в экономике и подозрения о наличии коррупции в крупных проектах с участием иностранных и национальных поставщиков могут стать причиной переосмысления политики[22]. Кроме того, как это уже имело место в 1970-х и 1980-х годах, частью стратегии являются зарубежные продажи – цель, которая может иметь для компаний особую актуальность в контексте возможных сокращений национального бюджета и смещения приоритетов. Однако ожесточенная международная конкуренция и возможное сокращение импорта в странах, зависящих от нефтяных доходов, могут сделать ее труднодостижимой. Примечательно, что продажи вооружений у Embraer в 2015 г., предположительно, упадут на 44% по сравнению с 2014 г.[23] Небольшой объем инвестиций в НИОКР может стать еще одним проблемным местом проекта военной индустриализации, что ухудшит шансы на превращение Бразилии в крупного поставщика в более отдаленной перспективе.

Заключение

Хотя первая попытка осуществить военную индустриализацию Бразилии достигла некоторых из поставленных целей и была на пути к успеху, в конце концов, она угасла в результате выбранной специфики экспорта, а также кардинальных изменений глобальной обстановки в области безопасности и рынка вооружений после окончания холодной войны. Эта попытка хорошо задокументирована и отражает стратегию, направленную на одно-

---

[20] 'Brazil and France in deal for SSKs, SSN', *Defense Industry Daily,* 12 Dec. 2014.

[21] Например, компании Krass-Maffei-Wegmann и Airbus Helicopters.

[22] *Jelmayer, R.,* 'Brazil's prosecutor reopens probe of SAAB fighter jet purchase', *Wall Street Journal,* 5 Feb. 2016.

[23] Embraer, 'Embraer divulga resultados do 4° trimestre, do ano de 2015 e estimativas para 2016' [Embaer announces results for the 4th quarter, the 2015 year and estimates for 2016], Press Release, 3 Mar. 2016.

временное достижение ряда разнообразных политических и экономических целей. Вторая попытка до сих пор подвергалась анализу в гораздо меньшей степени, но имеющаяся информация свидетельствует, что страна идет тем же путем, что и в предыдущий раз: посредством процесса военной индустриализации стремится достичь разнообразных целей. В действительности некоторые высказывания аналитиков относительно опыта 1970-х и 1980-х годов можно буквально дословно повторить и сегодня. Например, в 1984 г. Росс писал, что «главная цель, лежащая в основе бразильских капиталовложений в широкомасштабную программу производства вооружений, заключается – помимо ослабления зависимости от иностранных поставщиков – в принудительной модернизации, укрепляющей доминирующее положение в Латинской Америке и внушающей веру в статус крупной державы»[24].

В нынешних условиях способность Бразилии полностью осуществить план военной индустриализации вызывает сомнения. Внутренние факторы – экономический спад в 2014 г., очень большие затраты на организацию чемпионата мира по футболу (2014 г.) и Олимпийских игр (2016 г.), прокатившиеся по всей стране народные волнения и подозрения в случаях коррупции – влияют на государственные финансы и политический процесс, заставляя многих усомниться в проведении в будущем «Национальной политики в области оборонной промышленности»[25]. Что же касается мирового рынка вооружений, то ожесточенная конкуренция со стороны общепризнанных производителей и снижение цен на нефть могут сорвать поступление ожидаемых заказов от некоторых стран, которым бразильские военно-промышленные компании намеревались продавать свою продукцию[26]

[24] *Ross A. E.* Цит. по: Maldifassi, J.O. and *Abetti, P.A., Defense Industries in Latin American countries* (Praeger: Westport, CT, 1994), p. 28.

[25] Queau (сноска 1).

[26] *Bitzinger, R.,* 'Brazil's re-emerging arms industry: The challenges ahead', RSIS Commentary, no 195/8, 8 Oct. 2014.

III. 100 КРУПНЕЙШИХ ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПАНИЙ И КОМПАНИЙ, ПРЕДОСТАВЛЯЮЩИХ УСЛУГИ ВОЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ, ИЗ СПИСКА СИПРИ (ИСКЛЮЧАЯ КИТАЙСКИЕ) В 2014 г.

Од ФЛОРАН

В 2014 году объемы продаж вооружений и услуг военного назначения 100 крупнейших компаний из списка СИПРИ продолжили сокращаться, хотя и умеренными темпами, составив в среднем за последние четыре года (2011–2014 гг.) 3.1%. Стоимость продаж 100 крупнейших компаний в 2014 г. составила 401 млрд долл., что все еще на 43% больше по сравнению с 2002 г. (см. табл. 14.1). В списке 100 крупнейших военно-промышленных компаний и компаний, предоставляющих услуги военного назначения (ранжированных по стоимости продаж), по-прежнему доминируют крупнейшие производители вооружений из Северной Америки и Западной Европы: они представлены в списке 64 компаниями, на которые приходится 80.3% совокупных продаж. Остальные 29.7% продаж приходятся на компании, базирующиеся в странах, определяемых СИПРИ как «общепризнанные производители» и «производители, находящиеся на стадии становления» (табл. 14.2).

Таблица 14.1. Динамика продаж вооружений 100 крупнейшими военно-промышленными компаниями из списка СИПРИ в 2005–2014 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Продажи вооружений в текущих ценах и по рыночным обменным курсам										
Всего (млрд долл.)	**289**	**313**	**349**	**389**	**405**	**419**	**418**	**403**	**404**	**401**
Изменение (%)	6	8	11	12	4	4	0	–4	0	–1
Продажи вооружений в постоянных ценах и по обменным курсам 2014 г.										
Всего (млрд долл.)	**354**	**371**	**390**	**417**	**449**	**456**	**431**	**417**	**407**	**401**
Изменение (%)	3	5	5	7	8	1	–5	–4	–1	–2
Накопленное изменение с 2005 г.	0	5	10	18	27	29	22	18	15	13

Примечание: в этой таблице данные относятся к компаниям, входящим в список СИПРИ 100 крупнейших компаний за соответствующий год, и, следовательно, за разные годы представляют разные наборы компаний, ранжированных в соответствии с последовательными рядами данных. В частности, это означает, что приведенные выше данные за 2013 г. не совпадают с данными в табл. 14.2.

Источник: списки 100 крупнейших военно-промышленных компаний и база данных СИПРИ по военной промышленности.

Северная Америка представлена в списке 100 крупнейших компаний 38-ю вошедшими в него компаниями США, на которые приходится 54.4%

Таблица 14.2. Региональные и национальные доли в совокупных продажах вооружений 100 крупнейших военно-промышленных компаний мира из списка СИПРИ (исключая китайские) в 2014 г. по сравнению с 2013 г.[a]

Данные о продажах вооружений приводятся в млрд долл. США в текущих ценах и по рыночным обменным курсам. Итоги могут не совпадать вследствие правил округления.

Число компаний	Регион/страна[b]	Продажи вооружений (млрд долл.)		Изменение в объеме продаж вооружений, 2013–2014 (%)		Доля в совокупных продажах вооружений 100 крупнейших компаний в 2014 г. (%)
		2014	2013[c]	Номинальное[d]	Реальное[e]	
38	**Северная Америка**	**218.0**	**223.7**	**–2.6**	**–4.4**	**54**
38	США	218.0	223.7	–2.6	–4.4	54
26	**Западная Европа**	**104.1**	**109.4**	**–4.9**	**–7.4**	**26**
8	Великобритания	41.8	43.1	–3.1	–9.3	10
6	Франция	22.6	25.4	–11	–11	5.6
2	Трансъевропейские[f]	15.3	16.6	–7.5	–8.1	3.8
2	Италия	12.0	12.1	–0.9	–1.0	3.0
3	Германия	6.2	5.6	10	9.4	1.6
1	Швеция	2.7	3.0	–8.1	–3.1	0.7
2	Швейцария	1.8	1.6	13	11	0.4
1	Норвегия	0.9	1.1	–15	–10	0.2
1	Финляндия	0.8	1.0	–20	–21	0.2
11	**Восточная Европа**	**40.8**	**30.7**	**33**	**48**	**10**
11	Россия	40.8	30.7	33	48	10
13	**Прочие общепризнанные производители**	**23.2**	**22.3**	**4.3**	**8.5**	**6.0**
3	Израиль	7.7	7.4	3.9	2.5	1.9
5	Япония	9.2	8.5	8.6	15	2.3
2	Австралия	2.2	1.9	13	18	0.5
1	Сингапур	2.0	1.9	7	5	0.5
1	Польша	1.3	0.7	95	95	0.5
1	Украина	0.8	1.8	–53	–37	0.2
12	**Производители, находящиеся на стадии становления**	**14.9**	**13.9**	**7.3**	**5.1**	**3.7**
6	Южная Корея	6.7	5.7	16	11	1.7
3	Индия	4.8	5.1	–5.1	–7.1	1.2
2	Турция	2.0	1.9	3.7	9.5	0.5
1	Бразилия	1.5	1.2	21	25	0.4
100	**Итого**	**401**	**400**	**0.2**	**–0.5**	**100.0**

[a] Хотя известно, что несколько китайских предприятий по производству вооружений достаточно велики для того, чтобы включить их в список СИПРИ 100 крупнейших компаний, отсутствие сопоставимых и достаточно точных данных не позволяет это сделать.

[b] Данные по стране или региону относятся к продажам вооружений компаниями из списка 100 крупнейших, штаб-квартиры которых находятся в этой стране или регионе, включая и продажи их зарубежных филиалов. Они не отражают объемы продаж вооружений, действительно совершенных в этой стране или регионе.

[c] Данные о продажах вооружений за 2013 г. относятся к компаниям, входящим в список СИПРИ 100 крупнейших компаний за 2013, а не за 2014 г. Данные приводятся в текущих ценах и по обменным курсам 2013 г.

[d] В этом столбце приводится изменение объемов продаж вооружений в 2013–2014 гг., рассчитанное в долларах США в текущих ценах.

[e] В этом столбце приводится изменение объемов продаж вооружений в 2013–2014 гг., рассчитанное в долларах США в постоянных ценах 2014 г.

[f] Компаниями, классифицированными как трансъевропейские, являются EADS (Airbus) и CNH Industrial.

Источник: 'The SIPRI Top 100 arms producing and military services companies, 2014', SIPRI Fact Sheet, Dec. 2015 <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1512.pdf>.

совокупных доходов. Американские компании занимают 7 из первых 10 мест. Крупнейший производитель вооружений в мире компания Lockheed Martin успешно противостояла общей тенденции к снижению продаж, продемонстрированной другими компаниями из США, подняв свои доходы на 3.9% по сравнению с 2013 г. и увеличив отрыв от ближайшего конкурента – компании Boeing.

Несмотря на спад в экономике, продажи вооружений российских компаний в 2014 г. продолжили быстрый рост: увеличились и объемы продаж, и число компаний, попавших в список 100 крупнейших[1]. Это произошло в значительной степени из-за существенных национальных закупок вооружений и привело к появлению в списке 100 крупнейших трех новых российских компаний. В частности, производитель систем противовоздушной обороны «Высокоточные комплексы» находится сейчас в указанном списке за 2014 г. на 39-м месте; он поднялся со 116-й позиции, занимаемой в 2013 г. крупнейшей из его компаний-предшественников «Конструкторским бюро приборостроения» (КБП)[2]. С 2009 г. «Высокоточные комплексы» объединяют компании, специализирующиеся на разработке передовых вооружений и входящие в конгломерат «Ростех»[3]. Двумя другими новыми российскими компаниями из числа 100 крупнейших, являются «Радиотехнические и информационные системы» («РТИ Системы») и «Объединенная приборостроительная корпорация» (ОПК).

В 2014 году у 15 из 26 западноевропейских компаний, присутствовавших среди 100 крупнейших, продажи вооружений сократились, а у шести, согласно их сообщениям, доходы остались такими же, как и в 2013 г.[4] Из этих 26 компаний 20 базируются в странах, считающихся крупными производителями вооружений (Франция, Германия, Италия, Швеция и Великобритания), а две являются трансъевропейскими (Airbus Group и CNH Industry).

[1] Хотя падение цен на нефть и обесценение рубля оказывают влияние на российскую экономику и ВВП страны, в отношении оценки влияния санкций существуют неопределенность и разногласия. Более подробное обсуждение нынешних военных расходов России см. в разд. I гл. 13 настоящего издания.

[2] См. базу данных СИПРИ по военной промышленности <http://www.sipri.org/research/armaments/production>.

[3] Конгломерат «Ростех» не входит в список 100 крупнейших компаний, поскольку СИПРИ не включает в него холдинги. См. веб-сайт «Ростеха» в Интернете <http://rostec.ru/en/news/2964>.

[4] См.: 'The SIPRI Top 100 Arms Producing and Military Services Companies, 2014', SIPRI Fact Sheet, Dec. 2015.

В целом воздействие финансового и экономического кризиса и проведение политики строгой экономии привели к ограничению военных расходов в основных государствах Западной Европы – производителях вооружений. В этом контексте лишь три вошедшие в список германские компании оказали сопротивление региональной понижательной тенденции и в совокупности увеличили продажи вооружений на скромные 1.6%, тогда как продажи французских, итальянских, британских и трансъевропейских компаний остались на том же уровне или снизились. В Великобритании, которая представлена в списке 100 крупнейших наибольшим после США числом компаний, снижение продаж отчасти связано с сокращением расходов в США, откуда крупные британские производители, например BAE Systems, извлекают существенную долю своих доходов[5]. Единственная входившая в 2013 г. в список 100 крупнейших испанская компания Navantia в 2014 г. выпала из него. У других включенных в указанный список западноевропейских производителей (из Финляндии, Норвегии и Швейцарии) объемы продаж вооружений не изменились.

В 2014 году в списке 100 крупнейших присутствовали шесть компаний из стран, считающихся «общепризнанными производителями». В совокупности на них приходилось 6% суммарных продаж 100 крупнейших компаний. Из этой группы наиболее значительный рост продемонстрировала единственная в списке компания из Польши, продажи которой увеличились на 94.8% в реальном выражении. Это увеличение позволило Polish Armament Group (PGZ) подняться со 115-го места в 2013 г. на 67-е. За польской компанией следуют австралийские с приростом в 17.5% и японские компании с приростом в 14.5%. Израиль и Сингапур показали продажи, сопоставимые с продажами в 2013 г., тогда как у украинских компаний продажи вооружений упали на 52.8%.

В 2013 году СИПРИ создал новую категорию производителей вооружений, включенных в список 100 крупнейших компаний, которая получила наименование «производители, находящиеся на стадии становления». На компании из стран, вошедших в эту категорию – Бразилию, Индию, Южную Корею и Турцию, в общей сложности приходится небольшая доля совокупных доходов 100 крупнейших компаний. Однако рост их продаж, равно как и долгосрочные цели государств по созданию национального потенциала военной промышленности и наращиванию своего присутствия на экспортных рынках, требуют более пристального отслеживания их продвижения в списке крупнейших производителей вооружений.

В 2014 году в список 100 крупнейших входили 12 компаний из четырех стран-производителей, находящихся на стадии становления, и на них приходилось 3.7% совокупных доходов от продаж вооружений. Среди этих компаний самый высокий прирост продаж, составивший в 2014 г. 24.7%, продемонстрировал бразильский производитель самолетов Embraer, за которым следовали шесть включенных в список компаний из Южной Кореи (прирост на 10.5%) и компании Aselsan и Turkish Aerospace Industries из Турции (прирост на 9.5%).

---

[5] *Thomson, L.,* 'BAE Systems reports strong results in U. S. defense business, reflecting sector trend', *Forbes,* 30 July 2015.

15. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ ОРУЖИЕМ

КРАТКИЙ ОБЗОР

Объем международной торговли основными видами обычных вооружений в период между 2006–2010 и 2011–2015 гг. увеличился на 14% (раздел I). В 2011–2015 гг. на пять крупнейших поставщиков – США, Россию, Китай, Францию и Германию – приходилось 74% совокупного мирового объема экспорта.

С 1950 года США и Россия (до 1992 г. – Советский Союз) оставались крупнейшими поставщиками вооружений, намного опережавшими всех остальных. Они исторически доминировали в списке 10 ведущих поставщиков вместе с западноевропейскими поставщиками, и нет никаких признаков того, что эта ситуация в ближайшем будущем кардинально изменится. Фактически с 2006–2010 по 2011–2015 гг. эта группа увеличила свою долю в суммарной мировой торговле. В настоящее время к ней присоединился Китай, который прочно утвердился как один из крупнейших мировых экспортеров основных видов обычных вооружений.

На региональном уровне поставки вооружений на Ближний и Средний Восток с 2006–2010 по 2011–2015 гг. увеличились на 61%. Поставки вооружений в Азию и Океанию и Африку также возросли, при этом региональный прирост в период между 2006–2010 и 2011–2015 гг. составил 26 и 19% соответственно. Напротив, поставки вооружений в Европу заметно снизились (на 41%).

На государства Азии и Океании в 2011–2015 гг. приходилось 48% всего импорта основных видов обычных вооружений. Из пяти крупнейших получателей основных видов обычных вооружений три – Индия, Китай и Австралия – находились в Азии и Океании.

В 2015 году сохранялась напряженность и продолжались конфликты в значительной части мира, и они зачастую имели прямую связь с закупками оружия за границей. Раздел II данной главы посвящен поставкам оружия на Ближний и Средний Восток и в Северную Африку – два региона, импорт в которые за последние пять лет существенно вырос. В нем также рассматривается вопрос о том, как оружие, импортированное государствами Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки, использовалось в 2015 г. в конфликте в Йемене. Его использование вызвало дискуссию относительно моральных аспектов и даже законности экспорта оружия в государства Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки.

Следуя установившейся за последние несколько лет тенденции, 2015 год вновь принес разочарования в том, что касается транспарентности международной торговли оружием (см. раздел III). Число государств, подавших сведения о своем импорте и экспорте оружия в Регистр ООН по обычным вооружениям, в 2015 г. снова сократилось. Лишь чуть более четверти всех государств – членов ООН использовали механизм РОВ ООН для сообщения основных данных об импорте и экспорте. В 2010–2014 гг. некоторые из 10 крупнейших поставщиков основных видов обычных вооружений, по данным СИПРИ, представляли отчеты в Регистр ООН по обычным вооружениям не каждый год, а несколько крупнейших импортеров не представляли отчеты в течение всех пяти последних отчетных лет. Поступление отчетов из неко-

торых регионов, особенно из Африки и с Ближнего и Среднего Востока, в последние годы неизменно оставалось на низком уровне. За исключением механизмов отчетности, используемых в Западной Европе, участие в региональных механизмах отчетности также, как представляется, снижается, в то время как ни Азия, ни Ближний и Средний Восток не имеют подобного механизма.

Хотя данные СИПРИ о поставках оружия не представляются в их денежном эквиваленте, многие экспортирующие оружие государства публикуют данные о денежной стоимости своего экспорта вооружений. Эти данные содержатся в разделе IV. На их основе СИПРИ оценивает совокупную стоимость мировой торговли оружием в 2014 г. на уровне не ниже 94.5 млрд долл. Однако, вероятно, реальная стоимость окажется выше.

Симон Т. ВЕЗЕМАН

1. ТЕНДЕНЦИИ В ТОРГОВЛЕ ОРУЖИЕМ В 2015 г.[1]

Симон Т. ВЕЗЕМАН, Од ФЛОРАН, Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН
и Питер Д. ВЕЗЕМАН

За последние 10 лет динамика объемов международной торговли основными видами обычных вооружений имела тенденцию к медленному и устойчивому росту (рис. 15.1)[2]. Объем поставок основных видов обычных вооружений за пятилетний период 2011–2015 гг. был на 14% выше по сравнению с 2006–2010 гг. С 1980–1984 гг., когда был зафиксирован максимальный с 1950–1954 гг. уровень поставок, объем поставок почти непрерывно снижался до 2000–2004 гг., когда он составил лишь 44% от объема 1980–1984 гг. За последний пятилетний период 2011–2015 гг. объем поставок был на 47% выше по сравнению с 2000–2004 гг. и оказался самым большим с 1989–1993 гг. (пятилетним периодом, на который сильнее всего повлияло окончание холодной войны). Хотя происходящие из года в год колебания – обычное явление, и опыт показывает, что их нельзя использовать для прогнозирования развития тенденций в будущем, примечательно, что совокупные ежегодные объемы поставок за последние пять лет (2011–2015 гг.) были относительно стабильными.

События, связанные с основными поставщиками

На пять крупнейших поставщиков основных видов обычных вооружений в 2011–2015 гг. – США, Россию, Китай, Германию и Францию – приходилось 74% совокупного объема экспорта (табл. 15.1). Эта доля вполне сопоставима с аналогичным показателем 2006–2010 гг. – тогда он составлял 73%[3]. США и Россия были крупнейшими экспортерами, далеко опережающими всех остальных, и на них в совокупности приходилось 58% мирового экспорта по сравнению с 52% в 2006–2010 гг. За два пятилетия – 2006–

[1] Информация о поставках вооружений и контрактах, на которую имеются ссылки в данной главе, взята из базы данных СИПРИ по поставкам вооружений, <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>, если не указано иное. База данных содержит сведения о поставках основных видов обычных вооружений в период между 1950 и 2015 гг. Лежащие в основе этой главы данные приведены по состоянию на 25 января 2016 г. Представленные в этой главе данные могут отличаться от данных, приведенных в предыдущих изданиях Ежегодника СИПРИ, поскольку база данных СИПРИ по поставкам вооружений ежегодно обновляется.

[2] Данные СИПРИ по поставкам вооружений относятся к фактическим поставкам основных видов обычных вооружений, включая продажи, лицензионное производство, помощь, дары и лизинг. Для проведения сопоставлений данных по поставкам различных видов вооружений и выявления общих тенденций СИПРИ использует значение показателя тренда. Эти значения являются всего лишь показателем объема международных поставок вооружений, базирующемся на оценке потенциала оружия, а не их денежной стоимости. Поскольку объем поставок может год от года колебаться, в качестве более стабильного показателя тенденций в международных поставках основных видов обычных вооружений используется пятилетнее скользящее среднее значение. Описание значения показателя тренда и метода его расчета – см. врезку 15.1.

[3] Совокупная доля рассчитана по пяти крупнейшим в 2006–2010 гг. экспортерам: США, России, Германии, Франции и Великобритании и сопоставляется с долей пяти крупнейших в 2011–2015 гг. экспортеров.

2010 и 2011–2015 гг. – изменился состав и порядок пяти крупнейших поставщиков оружия. На 3-е место после США и России поднялся Китай, ненамного опередивший Францию и Германию. Великобритания, которая в 2006–2010 гг. занимала 5-е место в списке крупнейших поставщиков, в 2011–2015 гг. опустилась на 6-ю позицию. Из 20 крупнейших стран, экспортировавших оружие в 2011–2015 гг., 14 находятся в Северной Америке и Европе (включая Россию), три – в Азии и Океании, две – на Ближнем и Среднем Востоке и одна – в Африке (табл. 15.1)[4]. В 2011–2015 гг. экспортом основных видов обычных вооружений занимались 58 стран, хотя в некоторых случаях речь идет только об экспорте подержанного оружия.

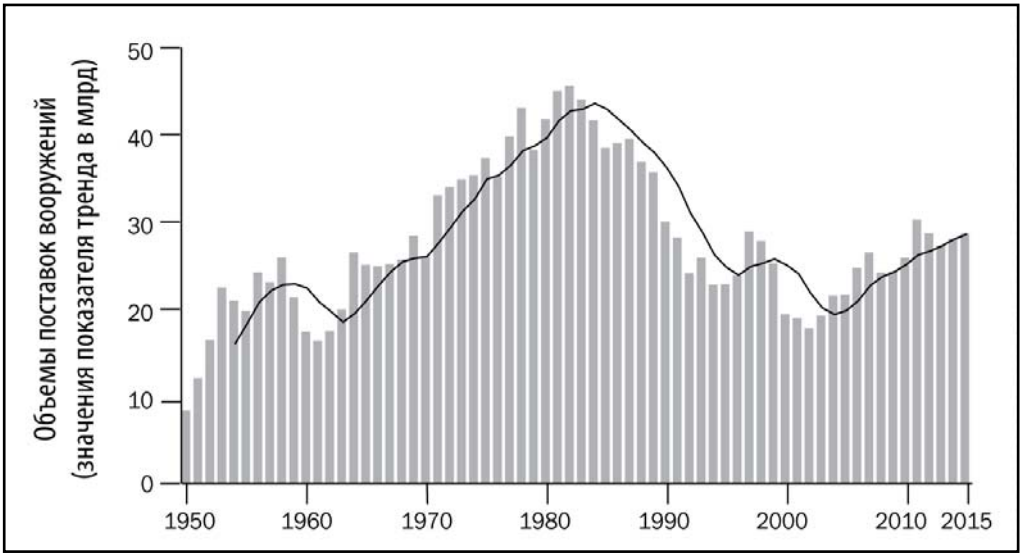


Рис. 15.1. Динамика объемов международных поставок основных видов обычных вооружений в 1950–2015 гг.

Примечание: гистограмма показывает ежегодные объемы поставок, а кривая – значения пятилетней скользящей среднего объема поставок (опорные точки соответствуют последнему году каждого пятилетнего периода). См. ниже врезку 15.1 для объяснения значения показателя тренда СИПРИ.

Источник: база данных СИПРИ по поставкам вооружений <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/>.

Соединенные Штаты

В 2011–2015 годах США были крупнейшим экспортером основных видов обычных вооружений: на них приходилось 33% мирового объема поставок. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. объем экспорта оружия из США увеличился на 27%. В 2011–2015 гг. США поставляли основные виды вооружений не менее чем в 96 стран, т. е. география поставок была шире, чем у любого

[4] СИПРИ относит Турцию к региону, определяемому как Ближний и Средний Восток. Подробнее о региональном охвате см. с. xxix и <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_data- base/regional_coverage>.

Таблица 15.1. 50 крупнейших поставщиков основных видов обычных вооружений в 2011–2015 гг.

В таблице перечислены все страны и негосударственные поставщики, которые экспортировали основные виды обычных вооружений в пятилетний период с 2011 по 2015 г. Поставщики ранжированы в соответствии с совокупными объемами экспорта в 2011–2015 гг. Данные являются значениями показателя тренда СИПРИ. Проценты, превышающие 10, округлены до ближайшего целого числа, а проценты менее 10 округлены до первого знака после запятой. Результаты сложения данных и процентов могут отличаться от указанных итогов вследствие округлений.

Место		Поставщики	Объем экспорта (значения показателя тренда, млн)		Доля (%), 20112015	Изменение по сравнению с 2006–2010 (%)
2011-2015	2006-2010[a]		2015	2011-2015		
1	1	США	10 484	46 908	33	27
2	2	Россия	5483	36 233	*25*	*28*
3	6	Китай	1966	8447	*5.9*	*88*
4	4	Франция	2013	8035	*5.6*	*–9.8*
5	3	Германия	2049	6721	*4.7*	*–51*
6	5	Великобритания	1214	6477	*4.5*	*26*
7	8	Испания	1279	5048	*3.5*	*55*
8	10	Италия	570	3844	*2.7*	*48*
9	11	Украина	323	3686	*2.6*	*54*
10	7	Нидерланды	444	2791	*2.0*	*–25*
11	9	Израиль	710	2593	*1.8*	*–6.2*
12	12	Швеция	186	2095	*1.5*	*–6.8*
13	14	Канада	312	1489	*1.0*	*20*
14	13	Швейцария	369	1440	*1.0*	*–5.1*
15	15	Южная Корея	105	1052	*0.7*	*–2.5*
16	24	Турция	291	855	*0.6*	*130*
17	19	Норвегия	155	713	*0.5*	*41*
18	20	Беларусь	14	452	*0.3*	*–4.4*
19	16	Южная Африка	39	448	*0.3*	*–43*
20	26	Австралия	113	446	*0.3*	*83*
21	22	Финляндия	16	332	*0.2*	*–17*
22	21	Узбекистан	34	243	*0.2*	*–42*
23	45	Румыния	–	218	*0.2*	*407*
24	17	Польша	14	212	*0.1*	*–66*
25	31	Чешская Республика	120	210	*0.1*	*54*
26	18	Бельгия	–	198	*0.1*	*–64*
27	23	Бразилия	41	189	*0.1*	*–51*
28	28	Иордания	18	177	*0.1*	*–11*
29	27	Иран	–	162	*0.1*	*–22*
30	42	Сингапур	48	140	*0.1*	*155*
31	25	Австрия	14	123	*0.1*	*–54*
32	36	ОАЭ	63	104	*0.1*	*11*
33	34	Индия	33	97	*0.1*	*–5.8*
34	42	Дания	15	95	*0.1*	*76*
35	. .	Новая Зеландия	7	82	*0.1*	. .
36	38	Сербия	19	73	*0.1*	*–16*
37	32	Ирландия	–	65	*<0.05*	*–52*
38	51	Саудовская Аравия	–	62	*<0.05*	*226*

Окончание таблицы 15.1

Место		Поставщики	Объем экспорта (значения показателя тренда, млн)		Доля (%), 20112015	Изменение по сравнению с 2006–2010 (%)
2011-2015	2006-2010[a]		2015	2011-2015		
39	54	Венгрия	–	41	*<0.05*	*356*
40	48	Болгария	–	38	*<0.05*	. .
41	30	Португалия	7	25	*<0.05*	*–83*
42	. .	Бруней-Даруссалам	–	24	*<0.05*	. .
43	. .	Египет	22	22	*<0.05*	. .
44	35	Чили	–	20	*<0.05*	*–80*
45	. .	Босния и Герцеговина	–	17	*<0.05*	. .
46	55	Индонезия	4	12	*<0.05*	*33*
47	40	Молдова	–	11	*<0.05*	*–85*
48	. .	Судан	–	11	*<0.05*	. .
49	49	Словакия	–	9	*<0.05*	*–76*
50	. .	Ботсвана	–	8	*<0.05*	. .
. .	. .	8 прочих	10 484	46 908	*0.1*	. .
		Итого	**28 626**	**142 890**	***100***	***14***

. . = данные отсутствуют или неприменимы; – = отсутствие поставок.

Примечание: данные СИПРИ по поставкам оружия относятся к фактическим поставкам основных видов обычных вооружений. Для проведения сопоставлений данных по поставкам различных видов вооружений и выявления общих тенденций СИПРИ использует значение показателя тренда. Эти значения являются всего лишь показателем объема поставок вооружений, а не их денежной стоимости. Следовательно, они не сопоставимы с показателями экономической статистики. Метод расчета значения показателя тренда описывается во врезке 15.1.

[a] Ранжирование поставщиков в 2006–2010 гг. отличается от ранжирования, опубликованного в Ежегоднике СИПРИ 2011 г., по причине последующего пересмотра данных за эти годы.

Источник: SIPRI Arms Transfers Database <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/>.

другого поставщика. Основными получателями выступали Саудовская Аравия, на которую приходилось 9.7% экспорта оружия из США, и Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ) – 9.1% (раздел II). Основным регионом мира, куда поставлялось американское оружие, был Ближний и Средний Восток – 41% экспорта оружия из США (табл. 15.2). В Азию и Океанию шли 40% поставок, а в Европу – 9.9%.

Нет никакого сомнения в том, что в предстоящие годы США сохранят свои позиции крупнейшего экспортера. У них хорошо налажены отношения со многими основными покупателями и потенциальными клиентами. В США размещены многочисленные заказы на поставку основных видов обычных вооружений, в частности боевых самолетов, на которые приходится значительная доля объема экспорта оружия из этой страны. В 2011–2015 гг. они поставили в общей сложности 175 боевых самолетов в 15 стран. На поставки за рубеж боевых самолетов F-35 будет приходиться основная и растущая часть американского экспорта основных видов обычных вооружений. По состоянию на конец 2015 г., иностранные покупатели уже

Таблица 15.2. 10 крупнейших поставщиков основных видов обычных вооружений и распределение их поставок по регионам в 2011–2015 гг.

Данные представляют выраженные в процентах доли поставщиков в совокупном объеме экспорта в регион-получатель. Итоги могут не совпадать вследствие округлений. Перечень государств, входящих в каждый из регионов и субрегионов, см. с. xxix.

Регион-получатель	Поставщик									
	США	Россия	Китай	Франция	Германия	Великобритания	Испания	Италия	Украина	Нидерланды
Африка	2.8	11	17	18	2.0	1.5	1.6	9.8	24	17
Северная Африка	2.3	7.4	5	17	1.3	1.3	–	8.4	1.3	17
Африка южнее Сахары	0.5	3.4	12	1.8	0.7	0.2	1.6	1.5	22	0.4
Америка	6.2	6.2	5	11	23	11	15	14	1.6	36
Южная Америка	2.3	6.2	5	5.4	10	2.2	7.1	5.7	1.6	15
Азия и Океания	40	68	75	28	23	28	37	28	54	5.4
Центральная Азия	0.1	2.3	–	0.5	0.3	–	1.4	1.4	3.5	2.1
Северо-Восточная Азия	16	11	–	13	9.0	5.1	–	0.1	26	0.4
Юго-Восточная Азия	7.2	14	20	5.2	11	9.6	6.9	6.6	13	2.2
Океания	6.6	–	–	5.4	0.9	2.3	29	2.4	–	–
Южная Азия	11	41	55	4.5	2.2	11	0.2	17	12	0.8
Европа	9.9	6.4	–	15	29	6.1	13	21	15	15
Европейский союз	9.2	0.1	–	14	28	4.8	4.2	18	0.7	15
Ближний и Средний Восток	41	8.2	3	27	23	54	37	27	5.6	26
Прочие	<0.05	<0.05	–	–	–	–	–	0.2	0.2	–

. . = данные отсутствуют или неприменимы; – = ноль; <0.05 = между 0 и 0.5.

Источник: SIPRI Arms Transfers Database <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/>.

заказали или выбрали около 611 самолетов F-35. К этому же времени 10 из них были уже поставлены. В 2015 г. свой первый F-35 получила Италия – и это был также первый F-35, произведенный по лицензии за пределами США[5]. Кроме того, США выполнят уже размещенные крупные заказы на поставку других видов вооружения, включая 198 других боевых самолетов, 150 из которых – самолеты F-15SA для Саудовской Аравии.

Экспорт оружия является важной частью политики США в области безопасности. Например, США рассматривают военную модернизацию Китая и его политику по отношению к другим претендентам на морские зоны в Южно-Китайском и Восточно-Китайском морях как серьезную потенциальную угрозу и поддерживают своих союзников в регионе – Индию, Японию, Австралию и Филиппины – поставками оружия или иной помощью. Примечательно, что США также предложили продать свою военную технику Вьетнаму. Кроме того, в 2015 г. США объявили о первой из ряда крупных продажах Тайваню, которые планируется осуществить в течение четырех лет. Главными статьями экспорта стали два подержанных фрегата и модернизация систем военной связи Тайваня. Хотя Китай стандартно заявил официальный протест против предполагаемых сделок, фактические поставки были довольно скромными и оценивались не более чем в 1.8 млрд долл.[6]

В 2015 году основной причиной, по которой США оказывали военную помощь и продавали оружие странам Ближнего и Среднего Востока, являлась война против Исламского государства (ИГ) в Ираке и Сирии. Поставки американского оружия в Ирак, начавшиеся в 2003 г., продолжались и в 2015 г., поскольку Ирак пополнял свои запасы основных видов обычных вооружений после того, как ИГ в 2014 г. захватило или уничтожило значительную часть иракского оружия. В частности, в 2014–2015 гг. в результате поставки 18 боевых самолетов из США существенно усилилась иракская авиация. Однако в 2015 г. появились признаки того, что Ирак пытается ослабить свою военную зависимость от США, увеличивая импорт оружия из других стран, особенно из России, но также, среди прочих, и из Китая и Ирана.

Другим ключевым событием, оказавшим воздействие на американский экспорт оружия в регион Ближнего и Среднего Востока, было соглашение 2015 г. по иранской ядерной программе[7]. Израиль и несколько арабских государств Персидского залива, а также часть комитетов Конгресса США видели в этом соглашении катализатор роста угрозы региону со стороны Ирана. Стремясь получить более широкую поддержку этой сделки среди своих союзников в регионе и членов Конгресса США, правительство США вы-

---

[5] Пять самолетов F-35 были поставлены иностранным покупателям еще на стадии проведения НИОКР по программе F-35. Они должны использоваться для подготовки летного состава и затем подвергнуться окончательной доработке в США. Еще пять самолетов были поставлены для обучения летного состава ВВС США. Хотя самолет «пятого поколения» еще только принимается на вооружение, США уже приступили к ограниченному финансированию проекта создания боевого самолета следующего, «шестого поколения», который должен появиться на рынке в 2030 г. Tucker, P., 'Here's what you'll find on the fighter jet of 2030', *Defense One,* 5 Feb. 2015.

[6] *Phipps, G.,* 'DSCA notifies Congress of $1.83bn arms sale to Taiwan', *Jane's Defence Weekly,* Dec. 2015, p. 4.

[7] Подробнее см.: гл. 3 и разд. I гл. 17 настоящего издания.

двинуло планы (*a)* ускорения процесса принятия решений относительно некоторых продаж вооружения своим союзникам на Ближнем и Среднем Востоке; и (*b)* увеличения военной помощи и расширения сотрудничества с этими региональными союзниками (раздел II)[8]. В рамках принятия этих новых мер США начали переговоры с Израилем об увеличении военной помощи (по программе иностранной военной помощи) с нынешних 3.1 млрд до 4–5 млрд долл. в год в период с 2018 по 2027 г.[9]

Россия

С 2006–2010 по 2011–2015 годы объем российского экспорта основных видов вооружений увеличился на 28%, и доля России в совокупном мировом экспорте выросла с 22 до 25%. Однако объем экспорта в 2014 и 2015 гг. был существенно ниже по сравнению с годовыми объемами 2011–2013 гг., и больше соответствовал объемам, зафиксированным в период 2006–2010 гг.

На региональном уровне на Азию и Океанию в 2011–2015 гг. приходилось 68% российского экспорта, за ними следовали Африка и Ближний и Средний Восток с 11 и 8.2% соответственно. В 2011–2015 гг. Россия экспортировала свою продукцию военного назначения в 50 государств, а также в 2014 г. украинским повстанцам, но ее экспорт отличался высокой степенью географической концентрации: 61% экспортных поставок приходился всего лишь на трех покупателей – Индию, Китай и Вьетнам.

Индия с 2007 года остается крупнейшим покупателем российского вооружения, и экспорт России в эту страну с 2006–2010 по 2011–2015 гг. вырос на 74%. На Индию приходилось 39% совокупного российского экспорта в 2011–2015 гг. по сравнению с 29% в 2006–2010 гг. Индия – ведущий клиент России не только в смысле физического объема экспорта, но и с точки зрения денежной стоимости сделок по поставкам оружия. Например, в 2014 г. на Индию приходилось 4.7 млрд долл., или 28% фактической стоимости российского экспорта оружия[10]. По состоянию на конец 2015 г., продолжавшиеся между Россией и Индией переговоры о продаже оружия воплотились в подписании соглашений о размещении новых заказов на сумму около 7 млрд долл. Эти соглашения включали заказы на поставку пяти ракетных систем класса «земля–воздух» С-400, двух подводных лодок проекта 636, одной атомной подводной лодки и еще трех фрегатов класса Talwar[11].

---

[8] *Pincus, W.,* 'Fine Print: A push to boost military support to Israel because of Iranian nuclear deal, *Washington Post,* 24 Aug. 2015.

[9] *Sharp, J. M.,* U. S. Foreign Aid to Israel*,* Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RL33222 (US Congress, CRS: Washington, DC, 10 June 2015); и *Opall-Rome, B.,* 'Obama offers Israel new 10-year aid package, but there's a catch', *Defense News,* 13 Feb. 2016.

[10] *Строкань С., Сафронов И.* Нарендра Моди едет в Россию за «Триумфом» [Narendra Modi is going to Russia for 'triumph'], *Коммерсантъ,* 21 декабря 2015 г. (на рус. яз.). По информации из посольства Индии в Москве, совокупный российский экспорт в Индию в 2014 г. составил 6.34 млрд долл. Embassy of India in Moscow, 'Statistics for India's trade with Russian Federation' [без указания даты].

[11] *Строкань С., Сафронов И.* (сноска 10); и *Bedi, B.,* 'Hitches persist in Indian Navy's plans to lease second Russian SSN', *Jane's Defence Weekly,* 6 Jan. 2016, p. 16.

Однако закупочный процесс в Индии отличается неторопливостью, и, по состоянию на начало 2016 г., никаких окончательных контрактов ни по одному из этих видов вооружений подписано не было.

Российский экспорт вооружений в Китай сокращался в течение нескольких лет. Однако в 2015 г. Китай заказал 24 боевых самолета Су-35С – самую последнюю версию серии Су-30 – и несколько систем класса «земля–воздух» С-400 (см. ниже). Таким образом, ожидается, что в предстоящие годы объем российских поставок оружия в Китай увеличится. Процесс переговоров по этим сделкам потребовал много времени, поскольку, похоже, Россия первоначально отказывалась продавать Китаю относительно небольшое число самолетов Су-35С и систем С-400. Представляется, что Россия беспокоилась по поводу того, что Китай намеревается изучить устройство и работу оружия и применить полученные технические знания для разработки своих собственных систем[12].

Поставки оружия Россией в европейские страны с 2006–2010 по 2011–2015 гг. увеличились на 264%. Это увеличение в основном было достигнуто за счет поставок Азербайджану, на который в 2011–2015 гг. приходилось 4.9% российского экспорта (см. ниже).

Как и в случае с США, основной экспортной категорией России в 2011–2015 гг. были самолеты, на них приходилось 44% совокупного российского экспорта оружия в этот период. В 2011–2015 гг. Россия поставила 209 боевых самолетов в семь стран, что свидетельствует о сохранении в целом высокого спроса на российские боевые самолеты. Как уже отмечалось выше, Китай в 2015 г. заказал 24 самолета Су-35С, что стало первым поступившим из-за рубежа заказом этой модели. Индонезия также остановила свой выбор на Су-35С. По состоянию на конец 2015 г., общее число заказанных в России боевых самолетов составляло 286, и еще несколько сделок, как сообщалось, находились на стадии переговоров[13]. Однако не произошло прорыва на переговорах с Индией относительно российских боевых самолетов следующего поколения – перспективного авиационного комплекса фронтовой авиации (ПАК ФА) (см. ниже). Россия ожидает, что Индия возьмет на себя значительную часть расходов по разработке ПАК ФА. Однако нежелание Индии полностью связывать себя обязательствами по этому проекту и возрастающее давление на Россию, вынуждающее ее сокращать военные расходы в результате тяжелого экономического кризиса в стране, поставили разработку ПАК ФА под сомнение. До настоящего времени ни одна другая страна не продемонстрировала какой-либо серьезной заинтересованности в ПАК ФА, который Россия рассматривает как эквивалент американского боевого самолета F-35.

Китай

С 2006–2010 по 2011–2015 годы объем китайского экспорта основных видов обычных вооружений увеличился на 88%. Доля Китая в объеме ми-

---

[12] 'Russian S-400 for China: challenge for Asian geopolitics', Sputnik, 17 Apr. 2015.

[13] *Milovanova, L.,* 'A watershed year for Russia's Sukhoi combat aircraft on the global arms market', TASS, 20 Feb. 2016.

рового экспорта оружия за это время увеличилась с 3.6 до 5.9%, и по этому показателю Китай фактически сравнялся с Францией и Германией. В 2011–2015 гг. Китай поставлял основные виды вооружений в 37 государств. Поставки в государства Азии и Океании с 2006–2010 по 2011–2015 гг. увеличились на 139%, и на этот регион в 2011–2015 гг. приходилось 75% китайского экспорта. Доля Пакистана, который был крупнейшим получателем китайского экспорта, составила 35%, за ним следовали Бангладеш и Мьянма – 20 и 16% соответственно; все три государства имеют давнюю историю закупок китайского оружия. Индия рассматривает Китай в качестве своего главного политического конкурента, поэтому поставки китайского оружия в эти соседние с ней государства вызывают у Индии беспокойство.

Среди наиболее примечательных явлений в китайском экспорте в 2014–2015 гг. были поставки боевых беспилотных летательных аппаратов (ББЛА) в Ирак и Нигерию. Хотя число боевых беспилотных летательных аппаратов, экспортированных в каждую из стран, было относительно невелико, эти поставки стали первым известным случаем экспорта ББЛА какой-либо страной, кроме США, что свидетельствует о том, что теперь Китай – серьезный конкурент США в этой области.

Однако дальнейший рост совокупных продаж вооружений Китая может быть ограничен, ибо такие крупные импортеры оружия, как Индия, по политическим причинам не станут импортировать китайское оружие или будут испытывать колебания в процессе принятия решения по этому вопросу. В 2013 г. Турция предпочла конкурирующим системам, предлагаемым Францией и США, систему противовоздушной обороны дальнего радиуса действия китайского производства. Если бы эта сделка состоялась, она стала бы крупнейшей когда-либо осуществленной сделкой по поставке китайского вооружения в страну – член НАТО. Однако в 2015 г. Турция под давлением США и других государств – членов НАТО прервала уже далеко продвинувшиеся переговоры по покупке указанной системы[14].

Франция

В 2011–2015 годы Франция занимала 4-е место в списке крупнейших экспортеров основных видов обычных вооружений, а уровень ее экспорта был на 9.8% ниже по сравнению с 2006–2010 гг. В этот период она экспортировала оружие в 78 стран. На региональном уровне 28% ее экспорта приходилось на Азию и Океанию, 27% – на Ближний и Средний Восток, 18% – на Африку, 15% – на Европу и 11% – на Америку.

Сокращение объемов французского экспорта оружия происходило главным образом из-за временного перерыва в размещении крупных заказов на вооружение. Участие Франции в нескольких военных операциях за границей и стабильно сложная в последние пять лет ситуация в национальной экономике ограничили рост финансирования французских военных закупок. В ответ правительство и французские военно-промышленные компании ак-

[14] *Sariibrahimoglu, L.,* 'Turkey cancels T-Loramids project', *Jane's Defence Weekly,* 25 Nov. 2015, p. 12.

тивизировали попытки по заключению экспортных сделок, надеясь компенсировать нехватку национальных заказов. Эти попытки по ряду экспортных категорий оказались достаточно успешными.

В 2014–2015 годы французская кораблестроительная отрасль договорилась о нескольких крупных сделках, получив заказы из Малайзии на поставку шести малотоннажных фрегатов и из Египта на поставку четырех малотоннажных и одного крупнотоннажного фрегата и двух десантных кораблей. Также в кораблестроительной отрасли на 2016 или 2017 г. намечены поставки первых подводных лодок, заказанных Индией и Бразилией. Индия в 2005 г. заказала в общей сложности шесть подводных лодок, а Бразилия в 2009 г. – пять. Эти сделки являются крупнейшими из зафиксированных до сих пор экспортными заказами на поставку французских подводных лодок.

Также Франция в 2015 г., после 25 лет неудачных попыток продать за рубеж боевые самолеты Rafale, подписала первые экспортные контракты на их поставку. Египет и Катар заказали по 24 самолета, а переговоры с Индией о поставке 36 Rafale в конце 2015 г. находились на стадии, близкой к завершению (см. ниже).

Германия

С 2006–2010 по 2011–2015 годы экспорт основных видов обычных вооружений из Германии сократился на 51%, и его доля в совокупном мировом экспорте снизилась с 11 до 4.7%. В 2011–2015 гг. Германия поставляла основные виды вооружений в 57 государств. Основными получателями были другие европейские государства, на которые приходилось 29% германского экспорта вооружений. Следующими крупнейшими получателями на региональном уровне были Америка, Азия и Океания, Ближний и Средний Восток – на каждый из регионов приходилось по 23%. В отличие от некоторых других крупных экспортеров оружия, которые в 2011–2015 гг. сосредоточились на поставках самолетов, основными категориями экспорта из Германии были корабли и бронетанковая техника. На поставки кораблей в 2011–2015 гг. приходилось 35% экспорта вооружений Германии: она поставила различным покупателям 9 подводных лодок (тогда как другие поставщики, вместе взятые за этот период, поставили 7 подводных лодок) и еще 20 были заказаны (другие поставщики получили в общей сложности 27 заказов). Бронетанковая техника в 2011–2015 гг. составляла 19% экспорта оружия из Германии. Страна осталась единственным в Западной Европе производителем тяжелых танков и в 2015 г. поставила первые 10 из 62 заказанных Катаром новых танков. Другие поставки бронетанковой техники в 2015 г. были представлены 28 подержанными танками, отправленными в Польшу, и 14 – в Индонезию.

Хотя экспорт основных видов обычного вооружения и оружейных компонентов в государства Ближнего и Среднего Востока (включая поставки танков Катару и в Саудовскую Аравию) оставался в Германии на протяжении всего 2015 г. темой напряженных политических дебатов, правительство

страны продолжало выдавать экспортные лицензии[15]. Однако министр экономики и энергетики Германии Зигмар Габриэль, ответственный за лицензирование экспорта вооружений, заявил в начале 2016 г., что лицензии на экспорт танков в Катар были выданы предыдущим правительством, а нынешнее правительство их бы не выдало[16]. Правительство также дало понять, что планы германского производителя танков KMW продать танки или технологии их производства Саудовской Аравии больше не могут пользоваться поддержкой правительства, главным образом по причине озабоченности ситуацией с правами человека в Саудовской Аравии[17].

Другие поставщики

В то время как в 2011–2015 году пятью крупнейшими экспортерами основных видов обычного вооружения были США, Россия, Китай, Германия и Франция, четыре из пяти других стран, входящих в первую десятку, представляли Западную Европу: Великобритания, Испания, Италия и Нидерланды (в порядке убывания объема экспорта). Хотя каждое из этих западноевропейских государств проводит самостоятельную политику в области экспорта оружия, во многих случаях основные виды обычного вооружения, которые они экспортируют, произведены совместно с другими западноевропейскими государствами.

Великобритания. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. британский экспорт оружия увеличился на 26%, что позволило стране в 2011–2015 гг. занять 6-е место среди крупнейших экспортеров оружия в мире с долей 4.5% в мировом объеме экспорта вооружений. Если исходить из количества размещенных на конец 2015 г., но еще не выполненных заказов, представляется, что Великобритания в обозримом будущем, вероятно, останется за пределами ведущей пятерки. Британская военная промышленность сильно завязана на одном экспортном клиенте – Саудовской Аравии, на которую в 2011–2015 гг. приходилось 46% британского экспорта оружия (раздел II). Другими крупными экспортными клиентами являются Индия и Индонезия, на которые приходится 11 и 8.7% экспорта соответственно. Великобритания входит в группу из четырех стран (помимо Германии, Италии и Испании), которая производит боевой самолет Typhoon. Великобритания отвечала за проведение переговоров по продаже 72 самолетов Typhoon Саудовской Аравии, и на поставки самолетов по этим контрактам в 2011–2015 гг. приходилось 34% стоимости экспорта оружия из Великобритании.

Испания. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. экспорт оружия Испании увеличился на 55%, и ее доля в 2011–2015 гг. составляла 3.5% мирового объема экспорта. Это увеличение произошло во многом благодаря экспорту самоле-

---

[15] German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 'Schriftliche Fragen and die Bundesregierung im Monat Februar 2016' [Written questions to the Federal Government in February 2016], questions 18 and 19, 19 Feb. 2016.

[16] *Greive, M.,* 'Warum Deutschlands Waffenexporte so stark wachsen' [Why Germany's arms exports grow so strong], *Die Welt,* 19 Feb. 2016.

[17] *Stratmann, K.*, 'Germany rethinks arms trade with Saudi Arabia', *Handelsblatt,* 5 Jan. 2016.

тов-дозаправщиков и тяжелых транспортных самолетов. Испания экспортировала 14 самолетов-дозаправщиков/транспортных самолетов A330 MRTT, которые были поставлены в Австралию (5 ед.), Саудовскую Аравию (6 ед.) и ОАЭ (3 ед.), и 5 транспортных самолетов A400M, которые были поставлены Малайзии (2 ед.) и Турции (3 ед.). Хотя эти самолеты экспортируются из Испании, они производятся Испанией совместно с Францией, Германией и Великобританией.

Италия. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. итальянский экспорт оружия увеличился на 48%, и на долю Италии в 2011–2015 гг. приходилось 2.7% мировых поставок. Италия экспортировала вооружение 75 клиентам, занимая 3-е место (после США и Франции) по числу покупателей своего оружия. Экспорт Италии главным образом был представлен небольшими контрактами. Поскольку Италия участвует в программе производства боевых самолетов Typhoon, в 2015 г. она занималась организацией продажи 28 самолетов Typhoon в Кувейт.

Лишь семь стран из 25 крупнейших экспортеров оружия в 2011–2015 гг. находились за пределами Европы или Северной Америки: Китай, Израиль, Южная Корея, Турция, Южная Африка, Австралия и Узбекистан (в порядке убывания объема экспорта). Из этих семи стран лишь Китай входил в десятку крупнейших экспортеров.

Израиль. В 2011–2015 гг. на экспорт оружия из Израиля приходилось 1.8% мирового объема экспорта оружия. Он является важным поставщиком оружия в ряде нишевых категорий, в частности радиолокационных станций наземного и воздушного базирования, управляемых ракет и боевых беспилотных летательных аппаратов.

Несколько стран из числа 25 крупнейших или близко подошедших к этой группе экспортеров, включая Южную Корею, Турцию и Бразилию, могут в ближайшем будущем стать конкурентами общепризнанных поставщиков оружия. Хотя экспорт оружия из Южной Кореи остается ограниченным (на него в 2011–2015 гг. приходилось всего лишь 0.7% мирового экспорта), в этой стране развивается передовая и диверсифицированная военная промышленность. Изначально созданные для обслуживания внутреннего рынка военно-промышленные компании Южной Кореи в последние годы также все чаще заключают экспортные сделки. Первый экспортный заказ на боевые самолеты был подписан в 2011 г., и в 2011–2015 гг. всего было заказано 56 самолетов. В 2012 г. Южная Корея приняла первый заказ на поставку трех подводных лодок. В 2015 г. после заключения первоначально заблокированного соглашения США одобрили передачу Южной Корее технологий в качестве компенсации за размещение ею в США заказа на поставку боевых самолетов F-35. Южная Корея планирует применить полученную технологию при разработке своего боевого самолета KFX, который должен поступить на вооружение в 2028 г. Индонезия уже разместила заказ на KFX, и Южная Корея надеется в следующие несколько лет получить дополнительные заказы[18]. Еще одним претендентом на вхождение в число общепризнанных производителей является Турция. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. экспорт

[18] *Grevatt, J.,* 'KAI handed $7.4 billion KFX development deal', *Jane's Defence Weekly,* 6 Jan. 2016, p. 8.

ею оружия более чем удвоился. В 2011–2015 гг. она поставляла основные виды обычных вооружений в 15 стран. Бразилия, которая в 2011–2015 гг. не входила в число 25 крупнейших экспортеров, также развивает свою военную промышленность. В предстоящие годы это может привести к увеличению ею экспорта вооружений[19].

Основные события среди получателей

В 2011–2015 годы Азия и Океания была крупнейшим регионом – получателем основных видов обычных вооружений, на который приходилось 46% мирового объема импорта. На Ближний и Средний Восток в тот же период приходилось 25% мирового импорта (раздел II). Европа среди крупнейших регионов-получателей занимала 3-е место, но ее доля снизилась с 21% в 2006–2010 гг. до 11% в 2011–2015 гг. Доля Америки также сократилась: с 12% в 2006–2010 гг. до 9.6% в 2011–2015 гг. На Африку в 2011–2015 гг. приходилось 8% мирового объема импорта.

По сравнению с 2006–2010 гг. импорт государств Ближнего и Среднего Востока в 2011–2015 гг. увеличился на 61%. Импорт государств в регионах Азии и Океании и Африки с 2006–2010 до 2011–2015 гг. также вырос – на 26 и 19% соответственно. Напротив, импорт государств из Европы и Америки снизился с 2006–2010 до 2011–2015 гг. на 41 и 6% соответственно.

Африка

В 2011–2015 годы тремя крупнейшими импортерами в Африке были Алжир (30% регионального импорта), Марокко (26%) и Уганда (6.2%). На Россию приходилось 34% экспорта основных видов обычных вооружений в регион, за ней следовали Франция и Китай (на каждую страну приходилось по 13%) и США (11%).

Алжир. С 2006–2010 гг. по 2011–2015 гг. импорт Алжиром вооружений сократился на 18%. Однако, если судить по известным контрактам, в последующие пять лет будут осуществляться значительные поставки, включающие два фрегата из Китая, два фрегата из Германии и 190 танков, 42 боевых вертолета, 14 боевых самолетов и две подводные лодки из России.

Марокко. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. импорт Марокко увеличился на 528%, хотя и не достиг алжирского уровня импорта оружия. Однако к концу 2015 г. единственным крупным оплаченным, но еще не выполненным заказом Марокко на поставку вооружения был заказ 150 танков в США.

Африка южнее Сахары. На государства Африки южнее Сахары приходился 41% совокупного африканского импорта. Крупнейшими импортерами в субрегионе были Уганда, Судан и Нигерия, доли которых в общем импорте субрегиона равнялись 15, 12 и 11% соответственно. На Россию приходилось 27% экспорта оружия в этот субрегион, а на Китай – 22%. Большинст-

[19] Подробнее о бразильской военной промышленности см. разд. II гл. 14 настоящего издания.

во африканских государств южнее Сахары импортируют лишь небольшое количество оружия, несмотря на тот факт, что многие из них вовлечены в вооруженные конфликты или расположены поблизости от охваченных конфликтами стран.

В 2015 году Камерун, Чад, Нигер и Нигерия начали совместную военную кампанию против повстанческой группировки «Боко Харам». На совокупный импорт оружия этими странами в 2011–2015 гг. приходилось 0.6% мирового импорта оружия. Основной ударной силой в этой кампании являются боевые самолеты. В 2011–2015 гг. эти четыре государства импортировали один подержанный многоцелевой боевой самолет высокого технического уровня, восемь подержанных самолетов-штурмовиков, 20 боевых вертолетов и пять боевых беспилотных летательных аппаратов.

В 2012 году вспыхнул крупный вооруженный конфликт в Мали. Крупнейшей закупкой Мали после начала конфликта стал размещенный в 2015 г. в Бразилии заказ шести самолетов-штурмовиков в базовой комплектации.

Америка

С 2006–2010 по 2011–2015 годы импорт основных видов обычных вооружений государствами Америки сократился на 6%. Несмотря на сокращение импорта между этими двумя периодами на 8.5%, США остались крупнейшим в Америке импортером основных видов обычных вооружений.

С 2006–2010 по 2011–2015 годы импорт оружия южноамериканскими государствами уменьшился на 19%. На Россию приходилось 33% поставок в этот субрегион, за ней следовали США и Германия с 16 и 10% соответственно.

Венесуэла. В 2011–2015 гг. Венесуэла была крупнейшим импортером в Южной Америке и занимала 2-е место в обеих Америках. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. ее импорт увеличился на 13%, и в 2011–2015 гг. на ее долю приходилось 1.9% мирового объема импорта. Однако большинство поставок в 2011–2015 гг. осуществлялось по контрактам, подписанным до 2010 г. Выполнение их большей части завершилось в 2013 г. В последние пять лет Венесуэла почти не размещала крупные заказы, что указывает на вероятное резкое уменьшение количества поставок в будущем.

Бразилия. Бразилия в 2011–2015 гг. занимала 3-е место среди крупнейших импортеров Америки, и на ее долю приходился 1.0% мирового объема импорта. Это единственная южноамериканская страна, у которой имеются крупные размещенные, но еще не выполненные заказы на поставку 36 боевых самолетов из Швеции и четырех дизель-электрических подводных лодок и одной атомной подводной лодки из Франции. В период с 2006–2010 гг. по 2011–2015 гг. бразильский импорт вырос на 35%.

Мексика. В 2011–2015 гг. Мексика была единственным крупным получателем основных видов обычных вооружений в Центральной Америке. По сравнению с 2006–2010 гг. ее импорт увеличился на 331%, что позволило ей занять 4-е место среди крупнейших импортеров обеих Америк. На США в 2011–2015 гг. приходилось 52% поставок в Мексику, за ними следовали Испания и Франция с 19 и 9.8% соответственно. Мексика традиционно не вхо-

дила в число крупных покупателей оружия, ей никто не угрожает извне и она не вовлечена в какой-либо серьезный внутриполитический конфликт. Однако правительство Мексики ведет затяжную и кровопролитную войну с наркокартелями, и этим объясняется стремительный рост поставок вооружения. Не слишком полагаясь на свои коррумпированные и неэффективные полицейские силы, Мексика в последние пять лет все активнее использует для усиления своей кампании против наркокартелей армию.

В 2011–2015 годы 63% закупок вооружений Мексики были представлены авиационной техникой. Страна закупила вертолеты, транспортные и легкие боевые самолеты и самолеты для морского патрулирования; вся эта авиация применяется в операциях против наркокартелей. На бронированную технику, предназначенную для обеспечения внутренней безопасности, приходилось 18% мексиканских закупок, включая поставки из США первых из 4335 заказанных легких бронетранспортеров[20]. Военно-морские силы Мексики также принимают участие в операциях против наркокартелей[21]. Мексика планирует закупить в Нидерландах 20 патрульных катеров, шесть из которых уже были поставлены в 2011–2015 гг. Она также предполагает в ближайшие несколько лет увеличить флот самолетов морского патрулирования.

Азия и Океания

Три из пяти самых крупных получателей основных видов обычного вооружения находились в Азии и Океании: Индия, Китай и Австралия (табл. 15.3 и 15.4). Примечательны также тенденции на субрегиональном уровне. 44% совокупного импорта Азии и Океании приходилось на Южную Азию, за которой следовали Восточная Азия и Юго-Восточная Азия с 23% каждая. На Океанию приходилось 8.2% импорта региона, а на Центральную Азию – 2.3%. В 2011–2015 гг. среди крупных получателей заметно выделялись государства Восточной Азии. Китай, Южная Корея и Вьетнам входили в десятку крупнейших в мире импортеров, и многие страны субрегиона за последние несколько лет существенно увеличили закупки вооружений или планируют сделать это в будущем. Растущая напряженность в отношениях между Китаем и другими государствами субрегиона, вызванная соперничеством за территориальные права в Южно-Китайском и Восточно-Китайском морях, является основной движущей силой этих закупок.

Индия. Индия в 2011–2015 гг. была крупнейшим в мире импортером основных видов обычного вооружения, ее доля составляла 14% мирового объема импорта. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. индийский импорт увеличился на 90%. В 2011–2015 импорт Индии в три раза превышал импорт каждого из ее региональных конкурентов: Китая и Пакистана. На российские поставки приходилось 70% индийского импорта оружия в 2011–2015 гг. и, если принять во внимание планируемые к размещению и уже размещенные заказы, Россия в обозримом будущем останется главным и значительно опе-

---

[20] *Guevara, I.,* 'Refurbishing the force: Mexico's 2015 defense spending', El Daily Post, 3 June 2015.

[21] Guevara (сноска 20).

Таблица 15.3. 50 крупнейших получателей основных видов обычных вооружений в 2011–2015 гг.

В таблице перечислены все страны и негосударственные получатели, которые импортировали основные виды обычных вооружений в 2011–2015 гг. Поставщики ранжированы в соответствии с совокупными объемами импорта в 2011–2015 гг. Данные являются значениями показателя тренда СИПРИ. Проценты, превышающие 10, округлены до ближайшего целого числа, а проценты менее 10 округлены до первого знака после запятой. Результаты сложения данных и процентов могут отличаться от указанных итогов вследствие округлений.

Ранг, 2011–2015	Ранг, 2006–2010[a]	Получатели	Объем импорта (значение показателя тренда, млн)		Доля в %, 2011–2015	Изменение по сравн. с 2006–2010 (в %)
			2014	2011–2015		
1	1	Индия	3078	20 107	*14*	*90*
2	15	Саудовская Аравия	3161	9932	*7.0*	*275*
3	2	Китай	1214	6681	*4.7*	*–25*
4	5	ОАЭ	1289	6553	*4.6*	*35*
5	9	Австралия	1574	5204	*3.6*	*26*
6	12	Турция	448	4927	*3.4*	*54*
7	4	Пакистан	735	4722	*3.3*	*–13*
8	43	Вьетнам	870	4115	*2.9*	*699*
9	7	США	565	4108	*2.9*	*–8.5*
10	3	Южная Корея	245	3761	*2.6*	*–47*
11	8	Алжир	636	3500	*2.4*	*–18*
12	17	Египет	1475	3429	*2.4*	*37*
13	10	Сингапур	98	3324	*2.3*	*–18*
14	23	Ирак	1215	3295	*2.3*	*83*
15	25	Индонезия	683	3089	*2.2*	*101*
16	39	Тайвань	681	2941	*2.1*	*331*
17	49	Марокко	42	2920	*2.0*	*528*
18	20	Венесуэла	162	2774	*1.9*	*13*
19	38	Азербайджан	285	2175	*1.5*	*217*
20	55	Бангладеш	653	2082	*1.5*	*483*
21	19	Великобритания	382	2042	*1.4*	*–17*
22	42	Мьянма	320	1999	*1.4*	*284*
23	33	Афганистан	74	1778	*1.2*	*94*
24	16	Япония	310	1658	*1.2*	*–37*
25	44	Оман	148	1515	*1.1*	*194*
26	14	Израиль	617	1485	*1.0*	*–48*
27	29	Канада	395	1457	*1.0*	*11*
28	31	Бразилия	289	1419	*1.0*	*35*
29	28	Италия	596	1349	*0.9*	*–3.8*
30	56	Катар	655	1300	*0.9*	*279*
31	53	Кувейт	366	1275	*0.9*	*233*
32	70	Таиланд	185	1229	*0.9*	*579*
33	63	Мексика	500	1156	*0.8*	*331*
34	6	Греция	762	1130	*0.8*	*–77*
35	35	Сирия	–	1115	*0.8*	*26*
36	18	Норвегия	143	991	*0.7*	*–60*
37	30	Нидерланды	86	953	*0.7*	*–20*
38	37	Иордания	198	920	*0.6*	*30*
39	34	Колумбия	215	919	*0.6*	*1.8*
40	26	Испания	153	875	*0.6*	*–43*

Ранг, 2011–2015	Ранг, 2006–2010[a]	Получатели	Объем импорта (значение показателя тренда, млн)		Доля в %, 2011–2015	Изменение по сравн. с 2006–2010 (в %)
			2014	2011–2015		
41	22	Польша	131	837	*0.6*	*–65*
42	47	Финляндия	228	798	*0.6*	*69*
43	65	Казахстан	419	789	*0.6*	*218*
44	90	Уганда	3	713	*0.5*	*919*
45	13	Чили	114	668	*0.5*	*–77*
46	95	Туркменистан	122	644	*0.5*	*1 030*
47	45	Судан	27	576	*0.4*	*16*
48	27	Германия	102	570	*0.4*	*–60*
49	74	Россия	88	556	*0.4*	*315*
50	60	Швеция	43	535	*0.4*	*71*
. .		114 прочих	1853	10 024	*7.0*	. .
		Итого	**28 626**	**142 890**	*100*	*14*

. . = данные отсутствуют или неприменимы; – = отсутствие поставок.

Примечание: данные СИПРИ по поставкам оружия относятся к фактическим поставкам основных видов обычных вооружений. Для проведения сопоставлений данных по поставкам различных видов вооружений и выявления общих тенденций СИПРИ использует значение показателя тренда. Эти значения являются всего лишь показателем объема поставок вооружений, а не их фактической денежной стоимости. Следовательно, они не сопоставимы с показателями экономической статистики. Метод расчета значения показателя тренда описывается во врезке 15.1.

[a] Ранжирование получателей в 2006–2010 гг. отличается от ранжирования, опубликованного в Ежегоднике СИПРИ 2011 г., по причине последующего пересмотра данных за эти годы.

Источник: SIPRI Arms Transfers Database <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/>.

режающим других поставщиком основных видов обычного вооружения в Индию[22]. Однако Индия и США все больше видят друг в друге важных стратегических партнеров, что отчасти объясняет, почему импорт из США в Индию с 2006–2010 гг. по 2011–2015 гг. вырос в 11 раз. В 2011–2015 гг. на США приходилось уже 14% импорта оружия Индии.

Попытки Индии конструировать, разрабатывать и производить свои собственные передовые основные виды вооружений по-прежнему сопровождаются задержками, стремительным ростом затрат и проблемами с качеством изделий. Важнейшая причина высокого уровня импорта Индии состоит в неспособности находящейся в государственной собственности отрасли стабильно производить сконструированное в стране оружие, которое могло бы стать реальной альтернативой аналогичным разработкам из других стран. Кроме того, критики утверждают, что нынешняя система закупок в Индии

[22] Россия также лидирует среди поставщиков Индии по денежной стоимости контрактов на поставку вооружений. С 2012 по 2015 финансовые годы Россия и Индия подписали контракты общей стоимостью 340 млрд рупий (около 5.5 млрд долл. США); США с контрактами на сумму 300 млрд рупий (около 4.9 млрд долл. США) оказались на 2-м месте. 'Russia remains biggest arms supplier to India', TASS, 29 Feb. 2016.

Таблица 15.4. 10 крупнейших получателей основных видов обычных вооружений и их поставщики в 2011-2015 гг.
Данные представляют выраженные в процентах доли каждого поставщика в совокупном объеме импорта получателя. В таблице указаны только поставщики, на которых приходится 1% и более совокупного объема импорта какого-либо из 10 крупнейших получателей. Мелкие поставщики объединены в категорию «Прочие». Итоги могут не достигать 100 вследствие округлений.

Поставщики	Получатели									
	Индия	Саудовская Аравия	Китай	ОАЭ	Пакистан	Австралия	Турция	США	Южная Корея	Вьетнам
Австралия	0.1	–	–	–	–	–	–	6.7	–	–
Беларусь	–	–	2.5	–	–	–	–	–	–	–
Канада	0.6	2.5	–	0.9	0.4	–	0.5	11	–	0.7
Китай	–	0.1	. .	–	63	–	1.4	–	–	–
Франция	1.6	5.1	15	8.4	0.5	7.2	0.5	8.0	0.1	0.4
Германия	0.7	2.8	0.6	1.8	0.1	1.1	2.8	21	13	–
Ирландия	–	–	–	–	–	1.2	–	–	–	–
Израиль	4.5	–	–	–	–	–	1.3	3.5	3.4	2.1
Италия	1.7	<0.05	–	5.9	4.6	1.5	6.4	5.5	–	–
Иордания	–	–	–	–	2.9	–	–	–	–	–
Нидерланды	0.1	1.1	–	–	–	–	3.8	5.3	0.3	–
Новая Зеландия	–	–	–	–	–	–	–	1.8	–	–
Норвегия	–	–	–	–	–	0.5	0.2	8.1	–	–
Польша	0.1	–	–	–	–	–	–	3.5	–	–
Россия	70	–	59	4.1	2.9	–	–	0.4	–	93
Саудовская Аравия	–	–	–	–	–	–	1.3	–	–	–
Южная Африка	0.3	0.1	–	0.3	–	–	–	0.1	–	–
Южная Корея	–	–	–	–	–	–	9.5	–	. .	–
Испания	–	5.9	–	4.5	0.2	28	8.9	3.6	–	0.9
Швеция	–	1.6	–	3.7	4.6	0.7	–	0.9	2.2	–
Швейцария	0.4	2.1	4.4	1.9	–	–	–	6.8	–	–
Турция	–	2.0	–	2.0	1.9	–	. .	–	–	–
Украина	1.2	–	14	–	3.3	–	–	–	–	–
Великобритания	3.6	30	3.0	1.0	<0.05	2.8	–	13	1.3	2.6
США	14	46	–	65	19	57	63	. .	80	–
Узбекистан	1.0	–	0.5	–	–	–	–	–	–	–
Прочие	–	0.8	–	1.3	0.3	–	0.2	1	–	0.8

– = ноль; <0.05 = между 0 и 0.05.

Источник: SIPRI Arms Transfers Database <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/>.

работает медленно и неэффективно, что ведет к отставанию страны в развитии военного потенциала[23]. Пытаясь поднять эффективность в этих областях, Министерство обороны Индии с 2015 г. работает над созданием новой процедуры оборонных закупок. Новая процедура предполагает выбор ускоренных программ и привлечение частного сектора к участию в крупномасштабных программах производства вооружений (включая лицензионное производство зарубежных моделей)[24].

Среди наиболее значительных заказов, одобренных правительством Индии в 2015 г., была сделка на поставку 36 боевых самолетов Rafale из Франции. Этот заказ заменил предполагавшуюся ранее закупку 126 Rafale, и был подписан межправительственный контракт на поставку из Франции готовых самолетов. Подписание контракта знаменует новый подход Индии к закупкам имеющего стратегическое значение оружия. До этой сделки Индия тяготела к заключению контрактов напрямую с иностранными компаниями. В таких контрактах обычно предусматривалось, что весомая часть заказа должна выполняться в Индии. Однако в случае с Rafale заключить такого рода сделку оказалось невозможным, т. к. стороны не сошлись во мнении по вопросам цены, ответственности за качество и своевременности поставок и включения в договор условий о передаче технологии. Индия планирует дальнейшие закупки боевых самолетов и рассматривает предложения из Франции, Германии, России, Швеции и США[25].

Совместные программы разработок Индии с Россией по созданию боевых самолетов ПАК ФА (известных в Индии как FGFA) и транспортных самолетов МТА столкнулись с аналогичными трудностями, повлиявшими на первоначальный вариант сделки с Францией по Rafale. Программа ПАК ФА/FGFA, которая официально является совместной научно-исследовательской и опытно-конструкторской инициативой, а в действительности предполагает лишь закупку Индией модифицированных российских моделей, застопорилась в начале 2013 г. В то время Индия не смогла выделить 5 млрд долл., которые Россия потребовала в качестве доли Индии в расходах на разработку, и Россия отказалась передавать соответствующую технологию и налаживать совместное с Индией производство самолетов. В появившихся в начале 2016 г. сообщениях говорилось о том, что Индия сократила планировавшиеся закупки самолетов ПАК ФА/FGFA с примерно 220 до всего лишь 65 и отказалась от требования наладить их производство в Индии[26]. В программе МТА, которая была запущена в 2009 г., с 2012 г. не наблюдалось никакого прогресса, и она остается не более чем одним из нескольких возможных вариантов удовлетворения потребностей Индии.

---

[23] *Katoch, P.,* 'Gaming military money', *Indian Defence Review,* 12 Jan. 2015; и Bedi, R., 'Indian Parliament slams MoD for delays to army procurement', *Jane's Defence Industry,* 6 Mar. 2015.

[24] *Grevatt, J.,* 'India's private sector responds to “Make in India” drive', *Jane's Defence Industry,* 20 May 2015. Новая процедура оборонных закупок была введена в марте 2016 г. 'Manohar Parrikar unveils defence procurement procedure, says will boost “Make in India” policy', *Financial Times,* 28 Mar. 2016.

[25] *Grevatt, J.,* 'Saab in talks with India over potential Gripen sale', *Jane's Defence Weekly,* 6 Jan. 2016, p. 6.

[26] *Bedi, R.*, 'India and Russia revive FGA talks', *Jane's Defence Weekly,* 17 Feb. 2016, p. 14.

Китай. Китай продолжает развивать потенциал по созданию собственных передовых основных видов обычных вооружений и стал меньше зависеть от импорта оружия, который с 2006–2010 по 2011–2015 гг. сократился на 25%. В начале 2000-х годов Китай был, вне всяких сомнений, крупнейшим в мире импортером основных видов обычных вооружений, но к 2011–2015 гг. он опустился на третье место. Тем не менее Китай продолжает частично зависеть от импорта некоторых ключевых видов вооружений и компонентов, включая тяжелые транспортные самолеты и вертолеты и двигатели для самолетов, наземной техники и кораблей (в 2011–2015 гг. на двигатели приходилось 30% импорта Китая). В 2015 г. Китай заказал в России системы противовоздушной обороны дальнего радиуса действия и 24 боевых самолета даже при том, что он сам производит вооружение этих категорий. Это заставляет предположить, что Китай все еще не считает, что достиг самообеспечения в этих категориях, либо уверен, что сможет извлечь из импортированного оружия важные технологические секреты. Самым крупным поставщиком Китая была Россия, на которую приходилось 59% китайского импорта; за Россией следовали Франция и Украина с 15 и 14% соответственно[27].

Вьетнам. Вьетнам продвинулся в списке крупнейших импортеров с 43-го места в 2006–2010 гг. на 8-е в 2011–2015 гг., увеличив импорт оружия за этот период на 699%. Он показал самые высокие темпы прироста, зафиксированные среди 10 крупнейших импортеров в 2011–2015 гг. На Россию приходилось 93% поставок, которые включали восемь боевых самолетов, четыре быстроходных ударных катера и четыре подводные лодки, вооруженные ракетами для нанесения ударов по наземным целям. Однако Вьетнам начал диверсифицировать свой импорт оружия, закупив небольшие партии оружия в Израиле, Канаде и Испании. Вьетнамские закупки вооружений (на надводные корабли и подводные лодки приходилось 44% и на самолеты – 37% совокупных закупок) направлены на укрепление потенциала страны в Южно-Китайском море. Из-за территориальных претензий в этом регионе в отношениях Вьетнама с Китаем существует напряженность. Вьетнам заказал для своих военно-морских сил дополнительное вооружение, включая шесть фрегатов и две подводные лодки.

Европа

С 2006–2010 по 2011–2015 годы импорт государств Европы сократился на 41%. На США в 2011–2015 гг. приходилось 30% поставок в Европу, за ними следовали Россия и Германия с 15 и 13% соответственно. Но многие страны региона все еще находятся под влиянием экономического кризиса, что привело к уменьшению их расходов на закупку основных видов обыч-

[27] Большая часть поставок из Франции представлена лицензионным производством в Китае, часто осуществляемым по договорам, подписанным десятилетия назад. Эмбарго ЕС на торговлю вооружениями с Китаем, действующее с 1989 г., является неэффективным и размытым, оставляя возможность продолжать поставки многих систем, относимых СИПРИ к категории «основные виды вооружений». Подробнее об эмбарго ЕС и экспорте западных стран в Китай см.: *Bruner, O., Bromley, M.* and *Duchatel, M., Western Arms Exports to China,* SIPRI Policy Paper no. 43 (SIPRI: Stockholm, Jan. 2015).

ных вооружений. Греция и Испания, в частности, в 2011–2015 гг. весьма существенно сократили закупки вооружений. Напротив, поставки Азербайджану с 2006–2010 по 2011–2015 гг. выросли на 217%, что вывело страну на 1-е место в Европе и на 19-е в мире в списке крупнейших импортеров основных видов обычных вооружений. Хотя общей тенденцией в Европе в 2011–2015 гг. было сокращение поставок и заказов, большинство государств – членов НАТО в этот период времени объявили об увеличении своих расходов на закупку военной техники, что приведет к большему числу заказов на поставку основных видов обычных вооружений, включая и импортные[28]. В число государств, разместивших в 2015 г. крупные заказы, входят Польша и страны Балтии.

Великобритания. Великобритания занимала 2-е место среди крупнейших импортеров вооружения в Европе и 21-е – в мире; в 2011–2015 гг. на ее долю приходилось 1.4% мировых поставок, несмотря на то, что с 2006–2010 по 2011–2015 гг. объем британского импорта вооружения сократился на 17%. Крупнейшим экспортером в Великобританию, намного опережавшим все остальные страны, являлись США, их доля составляла 73% поставок, за ними следовала Франция с 10%.

Греция. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. импорт Грецией основных видов обычных вооружений упал на 77%. Но хотя Греция в 2015 г. находилась в глубоком экономическом кризисе, ее импорт вооружений в этом году резко увеличился благодаря поставке двух подводных лодок из Германии, заказанных в 2000 г. Греческая политика закупок подводных лодок тесно увязана с ее соперничеством с Турцией, которая заказала шесть подводных лодок того же типа.

Польша и страны Балтии. С 2006–2010 по 2011–2015 гг. импорт оружия Польшей сократился на 65%. Однако, отчасти реагируя на внешнюю политику России, но и в соответствии с уже имевшимися у нее планами в области вооружений, Польша в 2013 г. приступила к реализации крупной рассчитанной на 10 лет программы военной модернизации[29]. В рамках этой программы в 2015 г. она заказала в США ракеты класса «воздух–земля» дальнего радиуса действия и в будущем собирается заказать американскую ракетную систему класса «земля–воздух» Patriot. Страны Балтии – Эстония, Латвия и Литва – в 2011–2015 гг. также в связи с восприятием растущей угрозы со стороны России запустили программы импорта оружия, хотя и гораздо менее масштабные по сравнению с Польшей. Все три страны вкладывают средства в бронетанковую технику и системы противовоздушной обороны ближнего радиуса действия.

Азербайджан. В течение многих лет Азербайджан конфликтует с соседней Арменией из-за района Нагорного Карабаха. В 2011–2015 гг. объем импорта основных видов обычных вооружений у Азербайджана был несоизмеримо больше, чем у Армении: в 2011–2015 гг. он превышал армянский импорт более чем на 10 000% (в 2006–2010 гг. – почти на 600%). Ни Азербайджан, ни Армения сами не производят никаких основных видов обычно-

---

[28] *Tigner, B.,* 'NATO's European allies stem defence cuts, boost spending on equipment', *Jane's Defence Weekly,* 3 Feb. 2016, p. 12.

[29] Подробнее см.: Anthony, I. et al., 'The Ukraine conflict and its implications', *SIPRI Yearbook 2015,* pp. 90–91.

го вооружения. Однако в 2015 г. Азербайджан продолжил реализацию своих планов по созданию национальной оборонной промышленности, представленной ограниченной сборкой или лицензионным производством израильского, южноафриканского и турецкого оружия, включая патрульные катера, бронетанковую технику и артиллерийские ракетные системы.

Врезка 15.1. Методология

База данных СИПРИ по поставкам оружия <http://www.sipri.org/databases/arms-transfers/> содержит информацию о поставках основных видов обычных вооружений государствам, международным организациям и негосударственным вооруженным группировкам в период с 1950 до 2015 г. Новые ряды данных публикуются ежегодно, заменяя данные из нескольких изданий Ежегодника СИПРИ или других публикаций СИПРИ.

Определение СИПРИ «поставок» оружия охватывает продажи оружия, предоставление лицензий на его производство, а также безвозмездную помощь, дары и большую часть кредитов или арендных договоров. Поставленные изделия должны использоваться в военных целях: получателями оружия должны быть вооруженные силы, военизированные формирования или разведывательные службы другой страны, неправительственная вооруженная группировка или международная организация.

База данных СИПРИ по поставкам оружия охватывает лишь «основные виды обычных вооружений», определенные следующим образом: (*a)* большая часть самолетов (включая беспилотные); (*b)* большая часть бронетанковой техники; (*c)* артиллерия калибра 100 мм и более; (*d)* системы наведения и РЛС (радары, сонары и многие пассивные системы наблюдения); (*e)* ракетные системы противовоздушной обороны и крупнокалиберные зенитные орудия; (*f)* управляемые ракеты, торпеды, бомбы и снаряды; (*g)* большая часть кораблей; (*h)* двигатели для самолетов, способных вести боевые действия, и других более тяжелых самолетов, для боевых кораблей и крупных вспомогательных кораблей и для бронетанковой техники; (*i)* большая часть орудий или оснащенные ракетами орудийные башни для бронетанковой техники; (*j*) разведывательные спутники; (*k*) системы дозаправки топливом в полете; и (*l*) корабельная артиллерия, пусковые ракетные установки и противолодочное оружие.

В случаях, когда система наведения или РЛС, двигатель, орудийная башня, система дозаправки, корабельное орудие или другая система (предметы *d, h, i, k* и *l*) устанавливаются на платформу (сухопутное транспортное средство, самолет или корабль), они регистрируются в базе данных как отдельная поставка, если только поступили от поставщика, отличного от поставщика платформы.

СИПРИ разработал уникальную систему для измерения объема поставок основных видов обычных вооружений, используя общую единицу – значение показателя тренда СИПРИ. Значение показателя тренда СИПРИ предназначено для представления поставки военных ресурсов. Каждый вид вооружений имеет свое собственое конкретное значение показателя тренда СИПРИ. Бывшему в употреблении и подержанному, но существенно модернизированному оружию присваиваются уменьшенные значения показателя тренда СИПРИ. СИПРИ рассчитывает объем поставок путем умножения конкретного для данного оружия значения показателя тренда СИПРИ на количество единиц этого оружия, поставленных в данный год. В значениях показателя тренда СИПРИ не отрражается стоимость продаж при поставках вооружений.

II. ПОСТАВКИ ОРУЖИЯ НА БЛИЖНИЙ И СРЕДНИЙ ВОСТОК И В СЕВЕРНУЮ АФРИКУ И ВОЕННАЯ ИНТЕРВЕНЦИЯ В ЙЕМЕН

Питер Д. ВЕЗЕМАН

На государства Ближнего и Среднего Востока в 2011–2015 гг. приходилось 25% мирового импорта вооружений, что ставит их на 2-е место среди регионов – крупнейших импортеров за этот период. В совокупности объем поставок вооружений на Ближний и Средний Восток и в Северную Африку составил в 2011–2015 гг. 30% от мирового объема поставок оружия[1]. Крупнейшими импортерами вооружений на Ближнем и Среднем Востоке и в Северной Африке в этот период были Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), которые соответственно занимали 2-е и 4-е места в списке крупнейших в мире импортеров оружия. На них в общей сложности приходилось 38% импорта оружия на Ближний и Средний Восток и в Северную Африку в 2011–2015 гг. Ни одно из государств Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки до сих пор не создало национальную военную промышленность, способную выполнять национальные программы закупок вооружений в этих регионах. Следовательно, все государства Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки в большой степени зависят от импорта оружия.

Для большинства государств этих регионов характерно отсутствие транспарентности в отношении вооруженных сил и вооружений, поэтому трудно установить основные мотивы, объясняющие высокий уровень импорта основных видов обычных вооружений на Ближний и Средний Восток и в Северную Африку. Это в свою очередь серьезно затрудняет оценку потенциального воздействия импортированного оружия[2]. Однако почти все государства Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки были в 2011–2015 гг. вовлечены в ожесточенные конфликты на их собственной территории или в других государствах этих регионов. Велись ожесточенные боевые действия в Алжире, Бахрейне, Египте, Ираке, Ливане, Ливии, Сирии, Турции, Палестине и Йемене. Некоторые из этих конфликтов вспыхнули в результате напряженности между Ираном и некоторыми другими арабскими государствами. Например, Иран в продолжавшихся в 2015 г. конфликтах в Сирии и Йемене поддерживал правительство Сирии и повстанцев-хуситов соответственно, в то время как Саудовская Аравия, Катар и ОАЭ поддерживали противоположные стороны. Таким образом разумно предположить, что важной движущей силой закупок вооружений государствами Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки в 2011–2015 гг. являлись применение оружия в продолжающихся региональных

---

[1] Подробнее о региональном охвате СИПРИ см. с. xxix и <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/regional_coverage>.

[2] См., например, страновые обзоры в: Government Defence Anti-Corruption Index, Transparency International Defence and Security <http://government.defenceindex.org>.

конфликтах или подготовка к применению этого оружия в будущих конфликтах.

В этом разделе основное внимание уделяется: *(a)* тому, как импортные поставки оружия сделали возможным для коалиции региональных государств развернуть широкомасштабную военную интервенцию в Йемене; и *(b)* вопросам, возникающим в связи с возможным использованием региональными коалициями на Ближнем и Среднем Востоке и в Северной Африке силы в будущем.

Интервенция в Йемене

На протяжении долгого времени применение насилия было характерной особенностью политики в Йемене. Новую волну насилия, захлестнувшую страну в 2009–2010 гг., породила борьба между правительством Йемена и принадлежащими к религиозному течению шиитов повстанцами-хуситами, традиционным оплотом которых является северный Йемен. Повстанцы-хуситы нападали на целевые объекты в Саудовской Аравии, которая ответила рядом авиационных ударов, попутно проведя испытания некоторых видов своей военной техники, имеющих ключевое значение[3]. Иран стал участником конфликта в Йемене приблизительно в 2009 г. и начал снабжать оружием и оказывать иную поддержку повстанцам-хуситам[4]. Остается неясным, насколько велика в действительности эта поддержка. После короткого периода относительного затишья, во время которого долго занимавший свой пост президент Йемена Али Абдулла Салех в результате продолжавшихся нескольких месяцев гражданских протестов формально уступил власть, в 2014 г. в Йемене вновь вспыхнуло и повсеместно распространилось насилие. Ситуация стремительно ухудшилась в 2014–2015 гг., когда силы, лояльные бывшему президенту Салеху, вступили в союз с повстанцами-хуситами и взяли под свой контроль значительные части страны, включая столицу Сана[5].

В ответ на успехи повстанцев и исходя из подозрений, что альянс Салеха с хуситами поддерживает Иран, Саудовская Аравия организовала коалицию арабских государств Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки с целью полномасштабной военной операции в поддержку официального правительства Йемена[6]. Двумя главными участниками коалиции стали Саудовская Аравия и ОАЭ. Бахрейн, Египет, Иордания, Кувейт, Марокко, Катар и Судан выделили небольшие контингенты войск и незначительное количество военной техники. Интервенция началась в марте 2015 г. с воздушных ударов и установления морской блокады. Позднее в этом же году

---

[3] *Sergie, M. A., Said, S.* and *Coker, M.,* 'Saudi Forces bomb Yemeni rebels on Southern border', *Wall Street Journal,* 6 Nov. 2009.

[4] Более подробно об участии Ирана в событиях в Йемене см. разд. V гл. 2 настоящего издания.

[5] Обзор конфликта см.: United Nations, Security Council, Final report of the panel of experts on Yemen established pursuant to Resolution 2140 (2014), S/2016/73, 22 Jan. 2016.

[6] United Nations S/2016/73 (сноска 5), p. 11.

коалиция послала в Йемен сухопутные войска. К концу 2015 г. борьба продолжалась без какой-либо надежды на скорое разрешение конфликта.

Региональное военное сотрудничество

Интервенция в Йемене стала крупнейшей военной операцией на территории иностранного государства, начатой и возглавляемой арабскими государствами после войны 1973 г., в которой коалиция арабских государств противостояла Израилю. В отличие от других крупных военных операций с участием арабских государств – например, в Ираке в 1991 г., в Ливии в 2011 г. и против Исламского государства (ИГ) в Сирии в 2015 г., – операция в Йемене является полномасштабной военной интервенцией, которую не возглавляют Соединенные Штаты или западноевропейские страны. Совместная военная операция нескольких государств – членов Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССЗ), проведенная в поддержку режима в Бахрейне в 2011 г., была существенно более ограниченной как по численности задействованных войск и количеству развернутого оружия, так и по масштабам применения силы[7].

В 2015 году арабские государства также рассматривали варианты создания ограниченного военного альянса. Лига арабских государств (ЛАГ) в апреле 2015 г. одобрила концепцию совместных арабских вооруженных сил, призванных «противостоять вызовам безопасности любого государства-члена, которые ставят под прямую угрозу арабскую национальную безопасность, включая террористические организации»[8]. Члены ЛАГ намеревались разработать этот план в течение 2015 г. Однако из-за разногласий относительно целей и основополагающих принципов создания совместных арабских сил члены ЛАГ в августе 2015 г. приостановили дискуссию[9]. В рамках отдельной инициативы 34 члена Организации исламского сотрудничества в декабре 2015 г. приняли решение образовать военный альянс во главе с Саудовской Аравией. Целями этого альянса являются координация и поддержка военных операций, направленных на борьбу с терроризмом[10].

Поставки оружия государствам, участвующим в интервенции в Йемене

Из таблицы 15.5 видно, что у всех членов вторгнувшейся в Йемен коалиции, за исключением Бахрейна, в 2011–2015 гг. вырос импорт оружия по сравнению с 2006–2010 гг. Увеличивающийся поток оружия существенно повысил военный потенциал получателей в ряде областей, в частности в

---

[7] *Kermali, S.,* 'The GCC is expanding its army, but for what?', Al Jazeera, 2 July 2011.

[8] Egyptian State Information Service, 'Arab summit concludes activities in Sharm', 30 Mar. 2015.

[9] *Gaub, F.,* 'Stuck in the barracks: the Joint Arab Force', European Union Institute for Security Studies, Issue brief no. 31, Oct. 2015.

[10] Saudi Ministry of Foreign Affairs, 'Joint statement on formation of Islamic military alliance to fight terrorism', 15 Dec. 2015.

проведении комбинированных воздушных, наземных и морских операций, проводимых в Йемене. Представляется вероятным, что в основе заказов на закупку вооружения Саудовской Аравией в 2011–2015 гг. лежал, по крайней мере отчасти, опыт, приобретенный ею в результате нанесения авиационных ударов в Йемене в 2009–2010 гг.

Таблица 15.5. Поставки основных видов обычных вооружений членам коалиции, участвующим в интервенции в Йемен в 2011–2015 гг.

Получатель	Доля в совокупном объеме импорта оружия членами коалиции (%)	Изменение объема поставок по сравнению с 2006–2010 (%)	Основные поставщики (доля в импорте получателя, %)		
			1	2	3
Саудовская Аравия	37	275	США (*46*)	Великобритания (*30*)	Испания (*5.9*)
ОАЭ	24	35	США (*65*)	Франция (*8.3*)	Италия (*5.9*)
Египет	13	37	США (*48*)	Франция (*22*)	Россия (*18*)
Марокко	11	528	Франция (*45*)	США (*34*)	Нидерланды (*16*)
Катар	4.8	279	США (*73*)	Франция (*6.8*)	Швейцария (*6.8*)
Кувейт	4.7	233	США (*91*)	Россия (*5.1*)	Италия (*2.1*)
Иордания	3.4	30	Нидерланды (*37*)	США (*26*)	Бельгия (*11*)
Судан	2.1	16	Россия (*37*)	Китай (*23*)	Украина (*23*)
Бахрейн	0.4	–46	США (*65*)	Турция (*31*)	Франция (*3.5*)

ОАЭ = Объединенные Арабские Эмираты.
Источник: SIPRI Arms Transfers Database <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

По имеющимся сообщениям, в конфликте в Йемене применялись различные основные виды обычных вооружений, импортированные в 2006–2015 гг. Примерами являются: *(a)* поставленные Саудовской Аравии боевые вертолеты AH-64 и танки M-1 из США и боевые самолеты Typhoon и управляемые бомбы Paveway из Великобритании; *(b)* поставленные ОАЭ боевые вертолеты Bell-407 и системы противовоздушной и противоракетной обороны Patriot из США и танки Leclerc и боевые самолеты Mirage-2000-9 из Франции; *(c)* поставленные Саудовской Аравии и ОАЭ управляемые бомбы и бронеавтомобили M-ATV из США; и *(d)* поставленные Египту и Марокко боевые самолеты F-16 из США[11].

Основные движущие силы поставщиков оружия

Из таблицы 15.5 видно, что основными поставщиками оружия в страны коалиции были США, Великобритания и Франция.

[11] Подробная оценка примененного в конфликте оружия затруднена из-за секретности, окружающей операции. Упомянутые здесь случаи являются иллюстративными и основываются на сообщениях и фотографиях из различных источников.

США имели сильную лежащую в области внешней политики и политики безопасности мотивацию для своих поставок вооружений в государства – члены коалиции, поскольку многие из этих стран участвуют в операциях против «Аль-Каиды», Исламского государства и других вооруженных группировок на Ближнем и Среднем Востоке и в Северной Африке. США заявили о своей решительной поддержке военной интервенции в Йемене[12]. До 2015 г. США оказывали военную помощь правительству Йемена, содействуя его борьбе с повстанцами-хуситами и «Аль-Каидой» на Аравийском полуострове[13]. В 2015 г. они напрямую поддерживали интервенцию коалиции в Йемене, предоставляя ей разведывательные данные, помощь в наведении на цели, логистическую поддержку и обеспечивая дозаправку в воздухе[14].

В сентябре 2015 года правительство США заявило о намерении продолжать помощь арабским государствам Персидского залива в наращивании их военного потенциала для противостояния воспринимаемой растущей угрозе со стороны Ирана[15]. Заявление было сделано в ходе обсуждения условий совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе, которое в конечном счете привело к соглашению об отмене международных экономических санкций против Ирана. Партнеры США на Ближнем и Среднем Востоке чувствовали, что сделка по совместному всеобъемлющему плану действий расширит возможности Ирана по дестабилизации региона путем поддержки группировок и режимов, которым США и их союзники противостоят[16]. Представляется, что сделанное в сентябре 2015 г. заявление было призвано развеять эти опасения и еще раз подтвердить неизменность позиции США в отношении вооружения арабских государств Персидского залива и осуществления ускоренных поставок оружия государствам – членам Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССЗ)[17].

В США внутренний спрос на вооружения вполне достаточен для поддержания крупной и передовой военной промышленности. Следовательно, экономические и отраслевые факторы не являются основными движущими силами американского экспорта оружия. Однако их не следует упускать из виду. В 2011–2015 гг. на экспорт оружия в Саудовскую Аравию и ОАЭ в общей сложности приходилось 19% совокупного экспорта вооружений из США[18]. В 2015 г. в рамках заключенной в 2011 г. сделки стоимостью

---

[12] White House, 'Statement by NSC spokesperson Bernadette Meehan on the situation in Yemen', Press release, 25 Mar. 2015.

[13] Sharp, J. M., *Yemen: Background and U. S. Relations,* Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RL34170 (US Congress, CRS: Washington, DC, 11 Feb. 2015), p. 27.

[14] White House (сноска 12); и *Sengupta, S.,* 'Pressure mounting on Saudis' coalition in Yemen', *New York Times,* 30 June 2015.

[15] United States Institute of Peace, 'The final pitch: new appeal to Congress', Iran Primer, 2 Sep.2015.

[16] *Morris, L.* and *Naylor, H.*, 'Arab states fear nuclear deal will give Iran a bigger regional role', *Washington Post,* 14 July 2015. Более подробно см. разд. I гл. 17 настоящего издания.

[17] White House, 'Annex to U. S.-Gulf Cooperation Council Camp David joint statement', Press release, 14 May 2015.

[18] Эти экспортные поставки вооружения почти целиком состояли из недавно произведенного оружия. В некоторые другие государства коалиции шли смешанные экспортные поставки вооружения, включавшие новое и оказавшееся избыточным подержанное оружие.

29.4 млрд долл. была осуществлена поставка в Саудовскую Аравию первой партии из 154 заказанных боевых самолетов F-15SA. При оглашении сделки в 2011 г. правительство США особо подчеркивало ощутимые выгоды от нее для военной промышленности и экономики США и количество новых рабочих мест, которые будут благодаря ей созданы в Соединенных Штатах[19].

Великобритания, подчеркнув, что разрешение кризиса в Йемене требует политического урегулирования, также публично заявила о своей поддержке военной интервенции в Йемене[20]. Следует отметить, что экспорт оружия в страны Ближнего и Среднего Востока имеет особое значение для британской военной промышленности. В 2011–2015 гг. на Саудовскую Аравию приходилось 46% экспорта оружия из Великобритании. В 2015 г. около 21% доходов ведущей британской военно-промышленной компании BAE System принесли продажи Саудовской Аравии[21].

Франция также выразила полную поддержку военной интервенции коалиции[22]. Государства – члены коалиции являются важными клиентами французской военной промышленности; в 2011–2015 гг. на них приходилось 40% французского экспорта оружия. В этот период французская военная промышленность в тандеме с правительством Франции настойчиво добивалась дальнейшего увеличения продаж оружия на Ближний и Средний Восток. В 2015 г. французское правительство подписало контракты на экспорт вооружений общей стоимостью 16 млрд евро, из которых примерно 13 млрд евро поступят от государств Ближнего и Среднего Востока[23]. Французское правительство подчеркнуло экономические выгоды от этих контрактов.

Реакция на озабоченность относительно экспортируемого оружия, применяемого в Йемене

На протяжении 2015 года целесообразность военной интервенции все чаще ставилась под сомнение. Например, в независимых друг от друга докладах двух широко известных неправительственных организаций (НПО) – «Эмнисти Интернэшнл» и «Хьюман райтс уотч» – и назначенной Организацией Объединенных Наций группы экспертов говорится о наличии убедительных доказательств того, что в 2015 г. многочисленные воздушные удары, нанесенные членами коалиции по Йемену, привели к жертвам среди

---

[19] White House, 'Statement by Principal Deputy Press Secretary Joshua Earnest on U. S. sale of defense equipment to Saudi Arabia', 29 Dec. 2011.

[20] *Lyall Grant, M.,* British Foreign and Commonwealth Office, 'A political solution in Yemen remains the best way to counter the growing threat from terrorist groups', Speech at United Nations, Security Council, 14 Apr. 2015.

[21] BAE Systems, *Annual Report 2015* (BAE Systems: London, 2016), p. iii.

[22] 'France voices support for Saudi campaign in Yemen', France 24, 12 Apr. 2015.

[23] *Cabirol, M.,* 'Armement: Dassault, MBDA et DCNS, le tierce gagnant de l'export en 2015' [Armaments: Dassault, MBDA and DCNS, the top three exporters in 2015], *La Tribune,* 18 Jan. 2016; и French Ministry of Defence (MOD), *Rapport au Parlement 2015 sur les Exportations d'Armement de la France* [Report to Parliament on France's arms exports, 2015] (MOD: June 2015).

мирного населения и повреждению гражданских объектов[24]. В каждом из докладов сделан вывод, что подобные удары наносились в нарушение международного гуманитарного права и международных правовых норм, касающихся прав человека, поскольку они: *(a)* наносились беспорядочно; *(b)* были преднамеренно нацелены на гражданские объекты; *(c)* наносили мирному населению и гражданским объектам ущерб, несоразмерный с ожидаемым военным результатом; или *(d)* при их нанесении не проводилось надлежащим образом различие между гражданскими и военными объектами[25]. В своем докладе группа экспертов ООН особо отметила, что морская блокада со стороны сил коалиции способствовала ухудшению гуманитарной ситуации в Йемене[26]. И «Эмнисти Интернэшнл», и «Хьюман райтс уотч» призвали к ограничению экспортных поставок членам коалиции тех видов вооружений, которые были задействованы в предполагаемых нарушениях прав человека. Подобные призывы повторились гражданским обществом и политиками многих государств – членов Европейского союза (ЕС).

Широкая поддержка введения ограничений на поставки оружия нашла отражение в февральской 2016 г. резолюции Европейского парламента, принятой значительным большинством депутатов. В резолюции содержалось требование к Высокому представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности выдвинуть инициативу, направленную на введение эмбарго ЕС на поставки оружия в Саудовскую Аравию, учитывая серьезные обвинения в ее адрес в нарушениях международного гуманитарного права в Йемене[27]. Однако, по состоянию на начало 2016 г., ни ЕС, ни какое-либо государство – член ЕС не объявляли о формальном введении эмбарго на поставки оружия. О самых серьезных по своим последствиям ограничениях объявило в январе 2016 г. правительство Нидерландов. Нидерланды будут выдавать лицензии на экспорт оружия в Саудовскую Аравию только в тех случаях, когда нет никаких сомнений в том, что это оружие не может быть применено в боевых действиях в Йемене[28].

Несмотря на повышенное общественное внимание, сделки на поставки оружия государствам коалиции продолжали обсуждаться, подписываться или осуществляться в течение всего 2015 г. во многих государствах. Например, Саудовская Аравия подписала контракты на поставку 22 учебных/боевых самолетов из Великобритании, а США положительно отнеслись к запросу Саудовской Аравией поставки 8120 управляемых бомб для пополнения военных резервов[29]. ОАЭ заказали 12 многозарядных ракетных

---

[24] Human Rights Watch, 'What military target was in my brother's house', 26 Nov. 2015; Amnesty International, *Bombs Fall From the Sky Day and Night: Civilians Under Fire in Northern Yemen* (Amnesty International: London, Oct. 2015); и United Nations S/2016/73 (сноска 5), Annex.

[25] Amnesty International (сноска 24), p. 6; Human Rights Watch (сноска 23), Summary; United Nations Annex to S/2016/73 (сноска 24), p. 35– 36.

[26] United Nations S/2016/73 (сноска 5), Annex, p. 3.

[27] European Parliament resolution of 25 Feb. 2016 on the humanitarian situation in Yemen (2016/2515(RSP)).

[28] House of Representatives of the Netherlands, 'Status toezeggingen t.b.v. algemeen overleg Wapenexportbeleid' [Status of commitments for the general consultation on arms export policy], 13 Jan. 2016.

[29] Defense Security Cooperation Agency, 'The Government of Saudi Arabia: air-to-ground munitions', News Release 15– 57, 16 Nov. 2015.

пусковых установок со 124 баллистическими ракетами в США, две авиационные системы наблюдения в Швеции и 40 ед. бронированных автомобилей в Финляндии. США согласились с запросом ОАЭ о поставке 6600 управляемых бомб, сославшись на участие ОАЭ в «возглавляемой Саудовской Аравией коалиции по восстановлению законного правительства в Йемене» и необходимость противодействовать «агрессии хуситов»[30]. Кувейт договорился о закупке 28 боевых самолетов в Италии, а Катар и Египет заказали по 24 боевых самолета во Франции. Египет существенно подкрепит свою способность участвовать в таких операциях, как интервенция в Йемене, двумя десантными судами, заказанными во Франции в 2015 г. (раздел I).

Заключение

Военная интервенция в Йемене – самая значительная демонстрация возросшей готовности и способности арабских государств организовывать региональную военную коалицию без внешнего руководства и применять большие запасы импортированной передовой военной техники за пределами своих собственных границ. Однако для государств, вторгшихся в Йемен, в целом характерен очень высокий уровень секретности их военных операций. Следовательно, остается неясным, проводятся ли (и в какой степени) интервенционистские операции в Йемене самостоятельно, или члены коалиции продолжают опираться на оперативную поддержку и материально-техническое обеспечение из-за границы, в том числе в форме помощи иностранного личного состава, базирующегося в этих государствах.

Значительное увеличение импорта оружия многими арабскими государствами Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки за последние пять лет ставит вопрос о влиянии этого оружия на региональную безопасность в будущем. Кроме того, остается неясным, осмелятся ли теперь арабские государства (после применения экспортируемого ими оружия в комплексных военных операциях в Йемене) прибегнуть (в одиночку либо в составе коалиции) к силе, как к все более значимой части их политики в отношении других воспринимаемых угроз, вплоть до ведения удаленных войн с Ираном или даже прямого военного столкновения с ним. Этот вопрос особенно важен, учитывая возрастающую асимметрию в военных потенциалах таких государств, как Саудовская Аравия и ОАЭ, представленных достаточно передовыми арсеналами вооружений, с одной стороны, и в целом устаревшим военным арсеналом Ирана – с другой. Из-за экономических санкций (которые в основном были отменены после заключения совместного всеобъемлющего плана действий) и эмбарго ООН на поставки оружия в Иран, введенного в 2010 г., импорт Ираном вооружений был крайне незначительным по сравнению с соседними государствами. Например, в 2006–2015 гг. объем иранского импорта вооружений составил лишь 5% от совокупного объема импорта Саудовской Аравии и ОАЭ за тот же период.

[30] Defense Security Cooperation Agency, 'United Arab Emirates (UAE): guided bomb units (GBU-31s and GBU-12s)', News Release 15– 14, 29 May 2015; и Defense Security Cooperation Agency, 'United Arab Emirates (UAE): joint direct attack munitions (JDAM), sustainment and support', News Release 15– 51, 5 Nov. 2015.

Несмотря на все вышеизложенное, а также на прозвучавшие в адрес членов коалиции, вторгшейся в Йемен, в 2015 г. в государствах-экспортерах обвинения в серьезных нарушениях ими международного права, оружие продолжает беспрепятственно поступать. Действительно, в 2015 г. государства-экспортеры согласовали много новых сделок на поставку членам коалиции значительного количества передового вооружения. Такие действия диктовались осознаваемой необходимостью нарастить военный потенциал получателей в целях укрепления региональной безопасности и ожидаемой выгодой для военной промышленности и экономики государств-экспортеров, полученной от экспорта оружия. Некоторые правительства оправдывали этот экспорт и новые сделки, указывая на выгоды, которые они принесут их экономике, и в частности их военной промышленности, во многих случаях пострадавшей от длительного падения спроса на вооружение в странах – крупных производителях вооружений.

III. ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ПОСТАВОК ОРУЖИЯ

Марк БРОМЛИ и Симон Т. ВЕЗЕМАН

Официальные и общедоступные данные о поставках – как экспорта, так и импорта – имеют большое значение для оценки политики государств в области экспорта оружия, закупки вооружений и обороны. Хотя почти для всех государств публикация подобных данных является «чувствительной» темой, большинство стран в последние 25 лет предоставили такую информацию как минимум за один год. Однако количество опубликованной информации существенно варьируется от государства к государству. С начала 1990-х годов все большее число правительств стали публиковать национальные отчеты, содержащие подробности об их экспорте вооружений. С 1990 г., по состоянию на январь 2016 г., опубликовали хотя бы один национальный отчет об экспорте оружия 35 государств. Среди них только три государства с 2009 г. не опубликовали ни одного отчета. Из 32 государств, которые с 2009 г. публиковали отчеты, 31 государство предоставило информацию о выданных лицензиях на экспорт вооружения, а 26 государств включили в отчет информацию о фактическом экспорте оружия. Ни одно государство из тех, что ранее не публиковали национальные отчеты об экспорте оружия, не сделало этого и в 2015 г.[1] Некоторые государства, не публикующие национальные отчеты об экспорте оружия, раскрывают официальные данные об общей денежной стоимости их экспорта оружия в рамках отдельного отчета, официального сообщения для печати или путем цитирования средствами массовой информации указанного либо пожелавшего остаться анонимным источника. В число государств, обнародующих подобную информацию одним из указанных способов, входят Израиль, Южная Корея, Россия и Турция.

С начала 1990-х годов было создано несколько многосторонних механизмов отчетности, направленных полностью или частично на повышение качества и количества общедоступной информации о поставках оружия[2]. Они включают глобальный Регистр ООН по обычным вооружениям (РОВ ООН) и региональные механизмы отчетности, созданные или утвержденные в Африке, Америке и Европе. Однако уровень использования этих механизмов существенно варьировался, и за прошедшие несколько лет уровни отчетности снизилось почти во всех случаях. Уровень отчетности оказался низким, несмотря на то что в последние годы проблеме поставок оружия и

[1] СИПРИ собирает все опубликованные национальные отчеты о поставках вооружения и размещает их в открытой для свободного доступа базе данных по национальным отчетам на сайте <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/sipri-national-reports-database>.

[2] В этом разделе исследуются только публичные механизмы отчетности в области поставок вооружения. Конфиденциальные обмены информацией, которые имеют место, например между участниками Вассенаарских договоренностей в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), здесь не затрагиваются. События, связанные с национальной отчетностью об экспорте вооружения, рассматривались в предыдущих изданиях Ежегодника СИПРИ, но не обсуждаются в настоящем издании.

отчетности по ним придавалось особенно большое значение вследствие переговоров по Договору о торговле оружием (ДТО), вступившему в силу в декабре 2014 г. ДТО обязывает государства-участников предоставлять в Секретариат ДТО ежегодные отчеты о «разрешенном или фактическом экспорте и импорте обычных видов вооружения», и первый отчет должен быть передан не позднее 31 мая 2016 г.[3] В настоящем разделе анализируется текущее состояние этих различных многосторонних инструментов.

Регистр ООН по обычным вооружениям

Регистр ООН по обычным вооружениям был создан в 1991 г., отчеты начали поступать в 1993 г. (о поставках за 1992 г.). РОВ ООН направлен на укрепление доверия между государствами и «предотвращение чрезмерного и дестабилизирующего накопления оружия». Всем государствам – членам ООН ежегодно направляется обращение с просьбой на добровольной основе сообщить в РОВ ООН информацию за предыдущий календарный год об экспорте и импорте определенных видов вооружения, в особенности тех, которые считаются «наиболее смертоносными»[4]. РОВ ООН является единственным глобальным механизмом официальной транспарентности в вопросах экспорта и импорта вооружений.

Уровень передачи информации в Регистр ООН по обычным вооружениям существенно снизился с середины 2000-х годов, особенно заметным снижение стало с начала 2010-х годов. Отчеты о поставках оружия за 2011 г. представили лишь 59 государств. Этот показатель увеличился до 73 за 2012 г., но вновь сократился до 58 в 2013 г. По состоянию на 16 апреля 2015 г., о поставках оружия в течение 2014 г. отчитались 53 государства, что стало самым низким показателем за все время существования РОВ ООН (рис. 15.2)[5]. Уровни участия в 2011–2014 гг. были гораздо ниже зафиксированных в начале 2000-х годов (вплоть до 2006 г. включительно), когда число ежегодно передающих сведения государств превышало сотню. Самый высокий уровень отчетности был зарегистрирован в 2001 г., когда поступили 126 отчетов (от 66% государств – членов ООН)[6].

---

[3] Договор о торговле оружием (ДТО), открытый для подписания 3 июня 2013 г., вступил в силу 24 декабря 2014 г. Более подробно о механизме отчетности по поставкам вооружения ДТО см. разд. I гл. 19 настоящего издания.

[4] Этими видами оружия являются: боевые танки; бронированные боевые машины; крупнокалиберные артиллерийские системы; боевые самолеты; ударные вертолеты; военные корабли и ракеты; ракетные пусковые установки. Отчеты размещаются в открытом доступе на сайте Управления ООН по вопросам разоружения <http://www.un.org/ disarmament/convarms/Register/>.

[5] По информации Управления ООН по вопросам разоружения на 4 марта 2016 г., в 2010 г. членами ООН были 192 государства. Южный Судан в 2011 г. стал 193-м членом ООН. Хотя крайним сроком, установленным Генеральным секретарем ООН для подачи отчетов о поставках в 2014 г., являлось 31 мая 2015 г., существует вероятность, что некоторые государства отчитаются за 2014 г. (и даже за более ранние годы) позже указанной даты. Такое запоздалое предоставление отчетности уже имело место в предыдущие годы.

[6] Помимо уровня отчетности серьезной проблемой является также качество предоставляемой информации. *Wezeman, P.* and *Wezeman, S.,* 'The 2015 UN Register on Conventional Arms: still time to improve', SIPRI Expert Comment, 18 Sep. 2015.

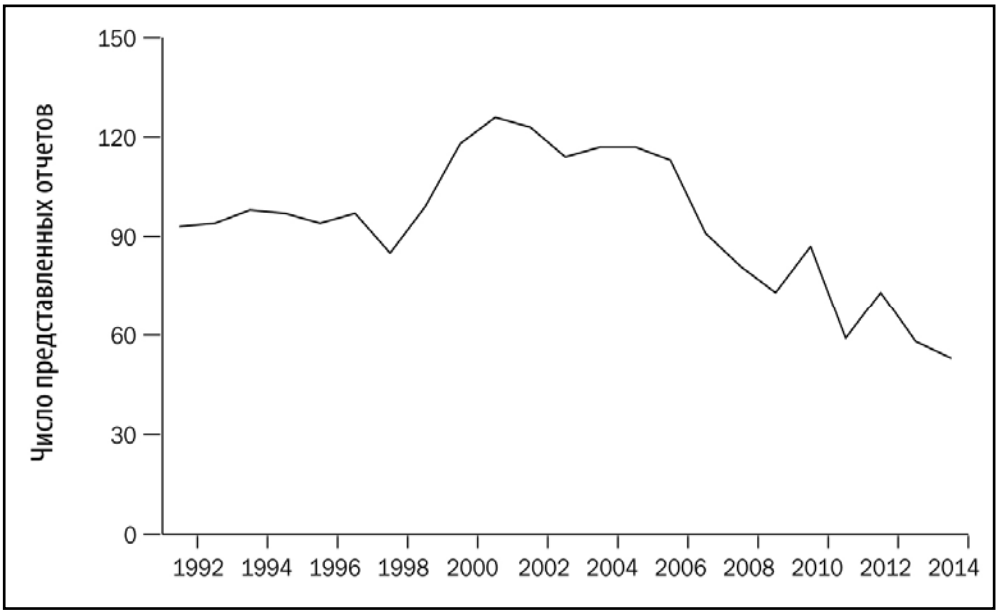


Рис. 15.2. Число отчетов, представленных в Регистр ООН по обычным вооружениям (РОВ ООН) в 1992–2014 гг.

Годы относятся к году, охваченному отчетом, а не к году его представления.

Источник: база данных РОК ООН <http://www.un-register.org/>.

Уменьшение числа отчетов, поступивших в последние несколько лет, произошло в основном из-за постоянно, год за годом, сокращавшегося числа отчетов в Регистр ООН по обычным вооружениям государств, ранее предоставлявших «нулевые отчеты». Согласно системе Регистра ООН по обычным вооружениям, государства, которые ни экспортируют, ни импортируют основные виды обычных вооружений в течение соответствующего периода, должны предоставить отчет, подтверждающий этот факт, – так называемый нулевой отчет. В 2007 г. на «нулевые отчеты» приходилось более 50% всех представленных в Регистр ООН по обычным вооружениям отчетов. К 2014 г. этот показатель снизился до 23%. Государства, предоставляющие или ранее предоставлявшие «нулевые отчеты», – это менее развитые или малые государства, имеющие весьма незначительные вооруженные силы. Уменьшение числа представленных этими государствами отчетов может быть связано с отсутствием у них возможности направлять такие отчеты. Однако некоторые государства из этой категории продолжали регулярно присылать отчеты: Гренада, Ямайка, Мальдивские Острова и Самоа, например, представили отчеты за последние 15–17 лет, и все эти отчеты были «нулевыми».

Среди регулярно отчитывающихся государств 27 не пропустили ни одного года, а несколько большее число прислали отчеты за большинство лет, охваченных Регистром ООН по обычным вооружениям. Все 10 крупнейших поставщиков основных видов обычных вооружений, зафиксированных СИПРИ в 2011–2015 гг., присылали отчеты в Регистр ООН по обычным вооружениям регулярно: семь прислали отчеты за все годы начиная с 1992 г.,

и все 10 предоставили отчеты за период с 2010 г. по 2014 г. включительно, за исключением Украины, которая не прислала отчет за 2011 г. (список крупнейших поставщиков в табл. 15.1 в разделе I этой главы). С другой стороны, лишь три (Австралия, Соединенные Штаты Америки и Южная Корея) из 10 крупнейших получателей основных видов обычных вооружений в 2011–2015 гг. представили отчеты за все годы начиная с 1992 г. (список крупнейших получателей в табл. 15.3 в разделе I этой главы). Два из 10 крупнейших в 2011–2015 гг. получателей – Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты – никогда не присылали отчетов. Другие страны из числа 10 крупнейших получателей в 2010–2014 гг. присылали отчеты нерегулярно: Индия, например, не представила отчет за 2013 г., а Пакистан и Турция не присылали отчеты за 2011, 2013 и 2014 гг.

Таблица 15.6. Отчеты, представленные в 2010– 2014 гг. в Регистр ООН по обычным вооружениям, по регионам

Отчеты отнесены к тому году, за который они составлены, а не к году их предоставления. Данные в скобках показывают процент относящихся к региону государств – членов ООН, предоставивших отчеты.

Регион	2010	2011	2012	2013	2014
Африка	2 (*4*)	2 (*4*)	3 (*6*)	1 (*2*)	0 (*0*)
Америка	18 (*51*)	7 (*20*)	10 (*28*)	8 (23)	7 (*20*)
Азия	15 (*53*)	9 (*31*)	13 (*44*)	5 (*17*)	7 (*24*)
Европа	45 (*96*)	38 (*81*)	44 (*93*)	41 (*83*)	38 (*81*)
Ближний и Средний Восток	3 (*20*)	1 (*7*)	1 (*7*)	2 (*14*)	0 (*0*)
Океания	4 (*29*)	2 (*14*)	2 (*14*)	1 (*7*)	1 (*7*)
Итого	87 (*45*)	59 (*31*)	73 (*38*)	58 (*30*)	53 (*27*)

Источник: база данных Регистра ООН по обычным вооружениям <http://www.un-register. org/>.

Число отчетов, представленных государствами Африки и Ближнего и Среднего Востока – регионов, для которых характерны многочисленные конфликты, высокая напряженность в отношениях между государствами и другие связанными с вооружением проблемы, – с тех пор, как был создан Регистр ООН по обычным вооружениям, оставалось небольшим и еще больше снизилось за последние пять лет. Число африканских государств, присылавших отчеты в 2010–2013 гг., год от года колебалось в пределах от одного до трех. По состоянию на март 2016 г., ни одно из этих государств не представило отчет за 2014 г. Этот случай стал первым с 1992 г., когда ни одно из государств Африки – членов ООН, которых сейчас насчитывается более 50, не передало никакой отчетной информации (табл. 15.6). Точно так же не представило отчет за 2014 г. ни одно из государств Ближнего и Среднего Востока. Как и в случае с Африкой, это был первый с 1992 г. год, когда от государств Ближнего и Среднего Востока не поступило ни одного отчета[7].

[7] По информации веб-сайта Регистра ООН по обычным вооружениям <http://www.un-register.org/>.

Группа правительственных экспертов (ГПЭ) ООН, состоящая из представителей государств – членов ООН, намерена в 2016 г. на ряде заседаний обсудить дальнейшее функционирование Регистра ООН по обычным вооружениям[8]. Вероятно, одной из главных тем, к которой собираются обратиться участники, будет низкий уровень отчетности. На предыдущих посвященных Регистру ООН по обычным вооружениям заседаниях группы правительственных экспертов, проходивших в 2013 г., был рассмотрен ряд причин снижения уровня отчетности. К ним были отнесены: (*a)* «сокращение дальнейшей работы над совершенствованием механизма отчетности»; (*b)* «увеличение бремени отчетности по вопросам обычных вооружений, возлагаемого на государства»; (*c)* «усталость от отчетов, охватившая государства-члены, которые ранее регулярно присылали отчеты»; и (*d)* «сосредоточение в последние годы Организации Объединенных Наций на процессе переговоров по Договору о торговле оружием»[9]. Однако участники заседаний группы правительственных экспертов в 2013 г. так и не сумели прийти к каким-либо конкретным выводам.

Механизмы отчетности в Европе

Общая позиция Европейского союза (ЕС) 2008/944/CFSP, определяющая основные правила контроля над экспортом военных технологий и техники, требует, чтобы государства – члены ЕС обменивались информацией о денежной стоимости выданных экспортных лицензий и фактического экспорта оружия за предыдущий календарный год, равно как и информацией о любых отказах в выдаче лицензий на экспорт оружия[10]. ЕС публикует данные о лицензиях и экспорте (вместе с агрегированными данными об отказах) в ежегодном открытом отчете об экспорте оружия[11].

Публикация 16-го ежегодного отчета ЕС, охватывающего поставки 2013 г., была отсрочена, поскольку Греция не смогла предоставить требуемые данные[12]. В конечном счете отчет был опубликован без данных по Греции в марте 2015 г. Эта задержка оказалась самой продолжительной со вре-

---

[8] UNODA, Disarmament-related events calendar <http://www.un.org/disarmament/HomePage/calendar/>.

[9] United Nations, General Assembly, Continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, A/68/140, 15 July 2013, para. 16.

[10] Общая позиция ЕС была принята в декабре 2008 г., заменив политически обязывающий Кодекс поведения ЕС в отношении экспорта оружия, который был согласован в июне 1998 г. Council of the European Union, Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 Dec. 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official Journal of the European Union,* L335, 13 Dec. 2008, pp. 99–103; и Council of the European Union, EU Code of Conduct on Arms Exports, 8675/2/98 Rev. 2, Brussels, 5 June 1998.

[11] См. также: *Bauer, S.* and *Bromley, M.,* The European Union Code of Conduct on Arms Exports: Improving the Annual Report, SIPRI Policy Paper no. 8 (SIPRI: Stockholm, Nov. 2004), p. 5; и Bromley, M., *The Impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports: The Czech Republic, the Netherlands and Spain,* SIPRI Policy Paper no. 21 (SIPRI: Stockholm, May 2008).

[12] Council of the European Union, Sixteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official Journal of the European Union,* C103, 27 Mar. 2015.

мени создания механизма отчетности ЕС. 16-й ежегодный отчет ЕС стал также первым изданием, содержащем данные не по всем государствам – членам ЕС. 17-й ежегодный отчет ЕС, охватывающий экспорт в 2014 г., по состоянию на март 2016 г., еще не был опубликован. Задержка вновь вызвана неспособностью Греции вовремя предоставить необходимые данные.

Не все государства в состоянии дать «полную информацию» для публикации в ежегодном отчете ЕС, т. е. информацию, содержащую данные о количестве выданных экспортных лицензий на поставку оружия и стоимостном объеме этих лицензий и фактического экспорта оружия с разбивкой как по местам назначения поставок, так и по категориям Общего перечня вооружений ЕС[13]. В частности, несколько государств – членов ЕС, включая Францию, Германию и Великобританию, не могут собрать и предоставить данные о фактическом экспорте оружия с разбивкой по категориям Общего перечня вооружений ЕС[14]. Из 28 государств – членов ЕС, у которых была запрошена информация для 16-го ежегодного отчета ЕС, 21 (75%) предоставило полную информацию. При подготовке 15-го ежегодного отчета ЕС полную информацию предоставили 20 (74%) из 27 государств – членов ЕС (рис. 15.3)[15].

В июне 2009 года государства Юго-Восточной Европы договорились издавать региональную версию ежегодного отчета ЕС[16]. По структуре и формату региональный отчет Юго-Восточной Европы об экспорте оружия идентичен ежегодному отчету ЕС. Первое издание этого отчета было опубликовано Информационным центром Юго-Восточной и Восточной Европы по контролю над стрелковым оружием и легкими видами вооружений в декабре 2009 г. и охватывало экспорт 2007 г. Оно содержало данные об экспорте оружия Албанией, Боснией и Герцеговиной, Бывшей Югославской Республикой Македонией, Черногорией и Сербией[17]. Хорватия начала предоставлять данные в региональный отчет Юго-Восточной Европы об экспорте оружия с четвертого выпуска отчета, который охватывал 2010 г. Самое последнее издание вышло в июне 2015 г. и отразило экспорт оружия в 2013 г.[18] В отличие от ежегодного отчета ЕС, информация, содержащаяся в региональном отчете Юго-Восточной Европы об экспорте оружия, также может быть найдена в интерактивной базе данных[19].

---

[13] 9 февраля 2015 г. Совет Европейского союза обновил общий перечень вооружений ЕС. Council of the European Union, Common Military List of the European Union, *Official Journal of the European Union,* C129, 21 Apr. 2015.

[14] Франция предоставляет данные о совокупной стоимости фактического экспорта вооружений. Ни Германия, ни Великобритания таких данных не сообщают. Они оглашают данные только по лицензиям на экспорт вооружений.

[15] Еще одним государством, предоставившим сведения для 16-го ежегодного отчета ЕС, стала Хорватия. У Хорватии запрашивали информацию для 16-го ежегодного отчета ЕС, но не требовали предоставить данные для 15-го ежегодного отчета ЕС.

[16] SEESAC, *Regional Report on Arms Exports in 2007* (SEESAC: Belgrade, 2009), p. 1.

[17] SEESAC (сноска 16).

[18] С выпускаемыми Информационным центром Юго-Восточной и Восточной Европы по контролю над стрелковым оружием и легкими видами вооружений региональными отчетами можно ознакомиться на веб-сайте <http://www.seesac.org/publication. php?l1=101&l2=110>.

[19] База данных размещена в Интернете по адресу <http://www.seesac.org/arms-exports-reports/regional-re- ports/1/>.

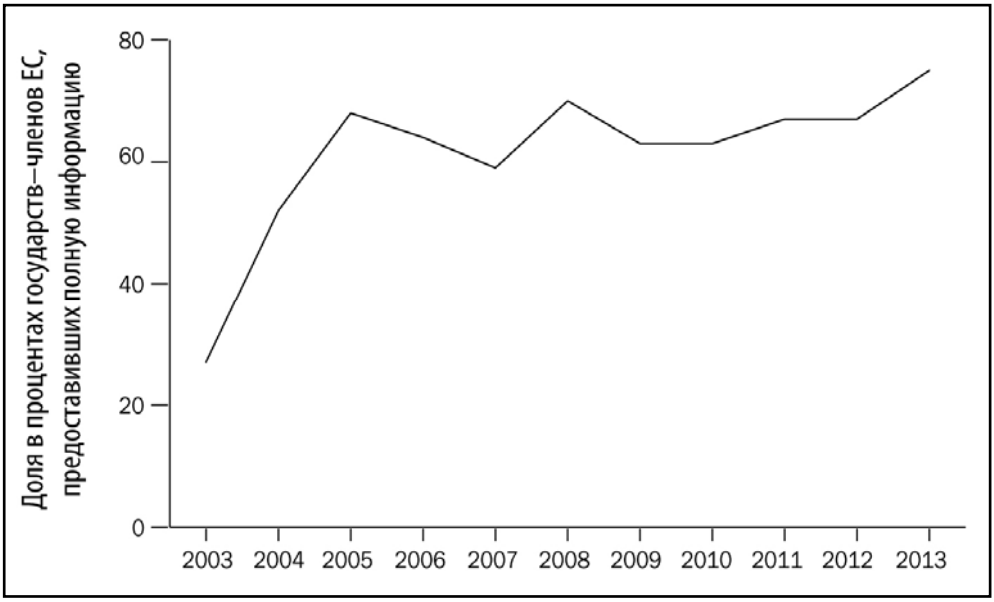


Рис. 15.3. Доля в процентах государств – членов Европейского союза, предоставивших полную информацию для ежегодных отчетов ЕС об экспорте вооружения в 2003–2013 гг.

Годы являются годами, охваченными отчетами, а не годами их публикации.

Источник: ежегодные отчеты ЕС с 2003 по 2013 г. European External Action Service <http://www.eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/index_en.htm>.

Механизмы отчетности в Америке

Организация американских государств (ОАГ) создала два публичных механизма отчетности о поставках оружия. Первый состоит в обмене в рамках ОАГ информацией о поставках обычных видов вооружений; этот механизм был запущен в 1996 г. Он призывает государства-членов передавать отчеты, направляемые в Регистр ООН по обычным видам вооружения, еще и генеральному секретарю ОАГ. Получив эти отчеты, ОАГ затем размещает их на своем веб-сайте[20]. Участие в этом механизме в последние годы существенно снизилось. Свои отчеты за 2010 г., отправленные в Регистр ООН по обычным видам вооружений, в ОАГ передали восемь государств. Число государств, передавших в ОАГ отчеты за 2011 г., сократилось до четырех, за 2012 г. – до двух, а за 2013 г. – до нуля (рис. 15.4). Хотя отчеты за 2014 г. в Регистр ООН по обычным видам вооружений представили семь государств – членов ОАГ, ни один из этих отчетов не появился на веб-сайте ОАГ.

[20] Organization of American States (OAS), General Assembly, 'Confidence- and security-building measures in the Americas', Resolution AG/RES. 1409 (XXVI-O/96), 7 June 1996. Аналогичные резолюции принимаются ежегодно. ОАГ размещает направленные в Регистр ООН по обычным видам вооружения отчеты и стандартизированные документы ООН для отчетности о военных расходах на веб-сайте по адресу <http://www.apps.oas.org/cshdocs/default ENG. aspx>.

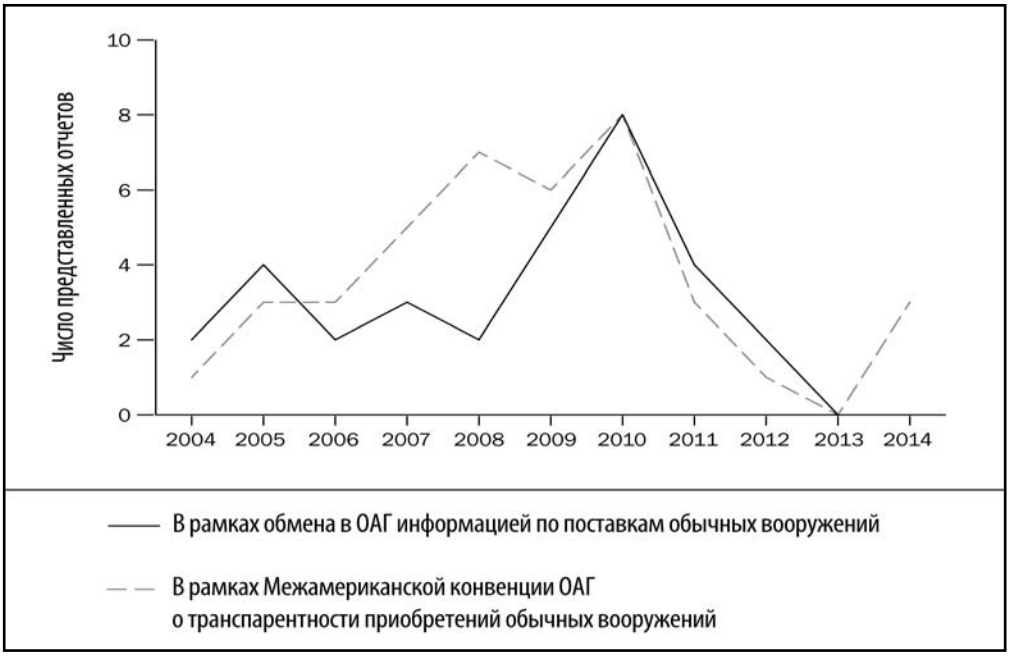


Рис. 15.4. Число отчетов о поставках обычных видов вооружений, представленных в ОАГ в рамках обмена информацией и в рамках Межамериканской конвенции ОАГ о транспарентности приобретений обычных вооружений в 2004–2014 гг.

Годы являются годами, охваченными отчетами, а не годами их представления.

Источник: Организация американских государств (ОАГ) <http://www.oas.org/csh/english/conventionalweapons.asp >.

В 1999 году государства – члены ОАГ создали второй механизм отчетности: Межамериканскую конвенцию о транспарентности приобретений обычных вооружений (Конвенцию ОАГ о транспарентности). Конвенция ОАГ о транспарентности вступила в силу в 2002 г. и по состоянию на январь 2016 г. ее участниками были 16 государств. Государства-участники юридически обязаны предоставлять ежегодные отчеты о приобретениях вооружений за рубежом и у национальных производителей. Кроме того обо всех приобретениях необходимо сообщать «не позднее чем через 90 дней после постановки ... оружия на баланс вооруженных сил»[21]. Отчеты размещаются в свободном доступе на веб-сайте ОАГ. Несмотря на тот факт, что этот механизм является юридически обязывающим, уровень передачи сведений в соответствии с Конвенцией ОАГ о транспарентности оставался относительно низким и лишь однажды превысил 50% – в случае с отчетами за 2010 г. (рис. 15.4). Более того, со времени создания этого механизма лишь два государства – Бразилия и Чили – представляли информацию о приобретениях в установленный 90-дневный срок[22].

[21] Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions, adopted 7 June 1999, entered into force 21 Nov. 2002, Article 4.

[22] Organization of American States (OAS), Permanent Council, Committee on Hemispheric Security <http://www.oas.org/csh/english/conventionalweapons.asp>.

Союз южноамериканских наций (Union Naciones Suramericanas, UNASUR) также обязался запустить механизм отчетности о приобретениях вооружений. Однако до практического введения такого механизма в действие дело все еще не дошло[23]. В 2009 г. государства – члены Союза южноамериканских наций договорились о мерах по укреплению доверия и безопасности в ряде различных областей, включая военные расходы и приобретения вооружений. Предложенные меры предусматривали создание систем отчетности о «поставках и закупках военной техники и обычных видов оружия»[24]. Начиная с 2009 г. государства – члены Союза южноамериканских наций стали использовать механизмы публичной отчетности в нескольких областях (включая военные расходы), но, по состоянию на конец 2015 г., не было никаких признаков создания ими механизма, охватывающего отчетность о приобретении вооружений.

Механизмы публичной отчетности в Африке

С 1990-х годов в Африке был создан ряд региональных механизмов, направленных на совершенствование контроля над поставками стрелкового оружия и легких видов вооружений. Два из таких механизмов – Конвенция Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) 2006 г. и Киншасская конвенция 2010 г. – содержат положения о создании механизмов сбора, хранения, распространения и публикации информации об импорте стрелкового оружия и легких видов вооружений[25]. Однако, по состоянию на конец 2015 г., Киншасская конвенция не вступила в силу, а Конвенция Экономического сообщества западноафриканских государств хотя и вступила в силу в 2009 г., но государства-участники до сих пор так и не создали механизм публичной отчетности.

---

[23] Южноамериканское сообщество наций было создано в 2004 г. В 2007 г. организация сменила название на Союз южноамериканских наций (Union de Naciones Suramericanas, UNASUR). Государствами – членами Союза южноамериканских наций являются: Аргентина; Боливия; Бразилия; Чили; Колумбия; Эквадор; Гайана; Парагвай; Перу; Суринам; Уругвай; Венесуэла. Союз южноамериканских наций стремился уменьшить влияние ОАГ в вопросах региональной безопасности. Например, многие механизмы Союза южноамериканских наций по укреплению доверия и безопасности дублируют уже функционирующие механизмы, разработанные ОАГ. Weiffen, B.,Wehner, L. and Nolte, D., 'Overlapping regional security institutions in South America: the case of OAS and UNASUR', *International Area Studies Review,* vol. 16, no. 4 (Dec. 2013), pp. 370–389.

[24] UNASUR, Extraordinary meeting of the ministers of foreign affairs and defence, Resolution, 27 Nov. 2009.

[25] Конвенция Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) о стрелковом оружии и легких вооружениях была принята 14 июня 2006 г. и вступила в силу 29 сентября 2009 г. Центральноафриканская конвенция о контроле за стрелковым оружием и легкими вооружениями, боеприпасами к ним, составными частями и компонентами, которые могут быть использованы для их производства, ремонта и сборки (Киншасская конвенция) открыта для подписания 19 ноября 2010 г., в силу еще не вступила.

IV. СТОИМОСТНОЙ ОБЪЕМ ЭКСПОРТА ОРУЖИЯ ГОСУДАРСТВАМИ

Марк БРОМЛИ и Сэм ПЕРЛО-ФРИМЕН

В таблице 15.7 приводятся официальные данные о стоимостном объеме экспорта оружия государствами в 2005–2014 гг. Указаны только страны, предоставившие данные о стоимостном объеме «экспорта вооружений», «лицензий на экспорт вооружений» или «соглашений об экспорте вооружений» по крайней мере за пять охваченных лет и средний объем стоимости которых превышал 10 млн долл. Данные взяты из сообщений, сделанных правительствами или официальными организациями, представляющими промышленность, прямого цитирования их или прямых контактов с ними. Заявленный охват данных приводится согласно формулировке, используемой в первичном источнике. Национальные подходы в этой области варьируются, но «экспорт вооружений» обычно относится к стоимостному объему фактически экспортированного вооружения; «лицензии на экспорт вооружений» – к стоимостному объему лицензий на экспорт вооружения, выданных национальным органом по лицензированию экспорта; и «соглашения об экспорте вооружений» – к стоимостному объему контрактов или других подписанных соглашений по экспорту вооружений. Данные об экспорте вооружений государств, перечисленных в табл. 15.7, основаны на национальных определениях и методологиях, и, следовательно, не обязательно являются сопоставимыми[1]. Пересчет в доллары США в постоянных ценах 2014 г. произведен с использованием рыночных обменных курсов в отчетном году и индекса потребительских цен США.

В некоторых случаях приводится более одного статистического ряда данных об экспорте оружия или лицензиях на экспорт оружия из страны. По Соединенным Штатам Америки приводятся два ряда данных об экспорте оружия: *(a)* один представляет зарубежные военные продажи, отражающие экспортные соглашения между правительством США и правительством страны-получателя; *(b)* другой относится к прямым коммерческим продажам, которые отражают соглашения между экспортирующей компанией в США и получателем; на такого рода сделки требуется получать экспортную лицензию от правительства США.

Согласно базе данных СИПРИ по поставкам вооружений, на страны, которые предоставляют официальные данные о стоимостном объеме экспорта вооружений, приходится свыше 90% общего объема поставок основных видов обычных вооружений. Следовательно, путем сложения представленных в табл. 15.7 данных можно получить приблизительную оценку де-

[1] Международно согласованное определение того, что является «вооружением», отсутствует, и правительства при сборе и сообщении данных о стоимостном объеме экспорта вооружений пользуются разными перечнями. Кроме того нет никакой стандартизированной методологии того, как собирать и сообщать такие данные. Например, некоторые государства сообщают информацию о выданных или использованных экспортных лицензиях, а другие государства опираются на данные, полученные от таможенных органов.

нежной стоимости мирового объема торговли оружием. Однако для использования этих данных подобным образом имеются существенные ограничения. Во-первых, как отмечено выше, используемые наборы данных основаны на различных определениях и методологиях и не могут быть сопоставлены напрямую. Во-вторых, некоторые государства (например, Великобритания) не публикуют данные об экспорте вооружений, а сообщают лишь информацию о соглашениях об экспорте вооружений или лицензиях на него, в то время как другие (например, Китай) не сообщают вообще никаких данных об экспорте вооружений, лицензиях на экспорт вооружений или соглашениях об экспорте вооружений. Тем не менее, суммируя обнародованные государствами данные о денежной стоимости их экспорта вооружений, а также оценки по государствам, предоставляющим данные о соглашениях и лицензиях, можно предположить, что совокупный объем мировой торговли оружием в 2014 г. составлял не менее 94.5 млрд долл.[2] Однако истинный объем торговли, скорее всего, выше.

[2] В тех случаях, когда имеются данные по экспорту вооружений, используются именно они. При отсутствии данных по экспорту вооружений за 2014 г. использовались данные за 2013 г., если они были в наличии. В случае с Канадой данные по экспорту вооружений за 2013 г. были увеличены вдвое, поскольку в данных о канадском экспорте вооружений не учитывается экспорт в США, на который, согласно утверждениям канадских органов власти, приходится более половины экспорта военных технологий из Канады. Когда отсутствуют данные об экспорте вооружений за 2013 или 2014 г., использовались, при их наличии, данные по соглашениям об экспорте вооружений. Исходя из анализа прошлых случаев, когда государства обнародовали данные и по экспорту вооружений, и по соглашениям об экспорте вооружений, использовались полные данные по соглашениям об экспорте вооружений, но с лагом в один год. Если данные по соглашениям об экспорте вооружений отсутствуют, использовались данные по лицензиям на экспорт вооружений за 2014 г. Исходя из анализа информации по государствам, публикующим данные и по экспорту вооружений, и по лицензиям на экспорт вооружений, в данных за текущий год учитывалась половинная величина стоимости выданных лицензий на экспорт вооружений. Подобная основанная на экспортных лицензиях оценка использовалась также для Германии, хотя эта страна и сообщает данные по экспорту вооружений. Германские данные по экспорту вооружений включают только экспорт «боевого оружия» – гораздо более узкую категорию товаров и услуг по сравнению с обычно охватываемой экспортными лицензиями. Следовательно, эти данные существенно занижают совокупную стоимость германского экспорта вооружений.

Таблица 15.7. Стоимостной объем экспорта оружия государствами согласно национальным правительственным и промышленным источникам в 2005–2014 гг.

Данные приводятся в млн долл. США в постоянных ценах 2014 г. за календарные годы, если не указано иное.

Государство	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Объяснение данных
Австрия	170	214	194	338	533	536	629	603	710	712	Экспорт вооружений
	386	451	2 155	1 524	3 449	2 542	2 388	2 060	3 204	1 198	Лицензии на экспорт вооружения
Бельгия	386	1 295	1 406	2 150	1 689	1 442	1 222	1 284	827	5 985	Лицензии на экспорт вооружения
Босния и Герцеговина	. .	. .	. .	45	35	14	60	54	53	. .	Экспорт вооружений
	96	74	59	93	71	40	83	61	151	. .	Лицензии на экспорт вооружения
Бразилия	345	413	183	42	109	. .	. .	. .	. .	. .	Экспорт вооружений
Болгария	214	165	231	242	222	371	338	290	317	535	Экспорт вооружений
	481	647	591	765	484	426	326	463	663	1 098	Лицензии на экспорт вооружения
Канада[a]	322	373	347	575	523	431	675	1 075	672	. .	Экспорт вооружений
Хорватия	. .	. .	. .	. .	. .	78	51	68	116	94	Экспорт вооружений
	. .	. .	. .	. .	343	640	224	315	961	639	Лицензии на экспорт вооружения
Чешская Республика	133	137	272	306	268	312	268	363	389	567	Экспорт вооружений
	182	268	745	341	598	648	506	351	443	664	Лицензии на экспорт вооружения
Дания	134	192	306	263	386	541	347	294	1 055	195	Лицензии на экспорт вооружения
Эстония	<1	<1	5	10	5	<1	4	<1	1	4	Экспорт вооружений
	2	<1	5	10	12	3	512	4	4	5	Лицензии на экспорт вооружения
Финляндия	155	78	117	150	133	85	142	77	301	296	Экспорт вооружений
	66	127	89	543	287	88	269	156	464	301	Лицензии на экспорт вооружения
Франция	5 596	5 860	7 060	5 059	5 658	5 326	5 336	4 432	5 237	5 102	Экспорт вооружений
	6 202	8 477	8 845	10 605	12 515	7 359	9 535	6 384	9 277	97 211	Лицензии на экспорт вооружения[b]
Германия	2 027	1 724	2 067	2 090	1 860	2 806	1 786	1 216	1 239	2 418	Экспорт вооружений[c]
	9 420	11 321	13 628	13 423	10 790	7 895	15 794	11 764	11 255	8 646	Лицензии на экспорт вооружения[d]
Греция	44	130	52	77	348	424	331	451	. .	. .	Лицензии на экспорт вооружения
Венгрия	18	24	27	24	26	27	26	36	42	44	Экспорт вооружений
	48	91	150	192	195	198	228	358	692	573	Лицензии на экспорт вооружения
Индия[e]	71	111	95	217	76	. .	. .	89	119	. .	Экспорт вооружений
Ирландия	45	68	52	50	69	35	40	62	84	114	Лицензии на экспорт вооружения

Окончание таблицы 15.7

Государство	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Объяснение данных
Израиль	3 152	3 523	. .	. .	7 614	7 817	7 367	7 702	. .	. .	Экспорт вооружений
	4 243	5 754	6 394	6 956	8 166	7 925	6 125	. .	6 646	5 660	Соглашения об экспорте вооружений
Италия	1 253	1 429	1 980	2 862	3 380	886	1 497	3 989	3 741	4 416	Экспорт вооружений
	2 052	3 229	7 413	9 118	10 260	4 675	7 700	5 513	2 900	3 516	Лицензии на экспорт вооружения
Корея, Южная	318	297	965	1 134	1 287	1 290	2 507	2 426	3 471	3 610	Соглашения об экспорте вооружений
Литва	. .	6	69	50	67	22	70	25	22	25	Экспорт вооружений
	8	12	98	76	121	33	75	27	30	20	Лицензии на экспорт вооружения
Черногория	. .	. .	. .	27	12	9	. .	4	4	12	Экспорт вооружений
	. .	3	48	32	12	14	6	7	8	15	Лицензии на экспорт вооружения
Нидерланды	1 028	1 190	1 366	805	869	972	1 129	1 089	341	332	Экспорт вооружений
	1 771	1 657	1 120	2 026	2 016	1 313	609	1 247	1 300	2 739	Лицензии на экспорт вооружения
Норвегия	462	534	623	759	790	659	672	687	571	467	Экспорт вооружений
Пакистан[f]	8	21	22	57	15	. .	11	27	27	. .	Экспорт вооружений
Польша	437	405	448	593	2 132	657	1 242	839	1 158	1 220	Лицензии на экспорт вооружения
Португалия	11	1	. .	114	25	29	37	41	238	208	Экспорт вооружений
	18	1	42	122	43	30	45	69	197	338	Лицензии на экспорт вооружения
Румыния	56	117	96	91	108	134	138	86	180	159	Экспорт вооружений
	120	129	193	131	182	165	194	185	301	249	Лицензии на экспорт вооружения
Россия	7 426	7 633	8 449	9 181	9 380	10 857	14 419	15 673	15 955	15 600	Экспорт вооружений
Сербия	. .	105	145	361	224	278	240	204	313	. .	Экспорт вооружений
	. .	510	469	936	716	1 090	540	610	1 036	. .	Лицензии на экспорт вооружения
Словакия	32	47	58	61	67	22	15	33	42	48	Экспорт вооружений
	75	94	116	114	164	83	44	97	165	355	Лицензии на экспорт вооружения
Южная Африка	. .	503	648	785	1 017	1 235	1 331	1 332	332	275	Лицензии на экспорт вооружения
Испания	632	1 245	1 458	1 504	2 065	1 622	3 557	2 588	5 274	4 248	Экспорт вооружений
	1 854	1 909	3 066	4 069	4 895	3 218	4 200	10 556	5 831	4 862	Лицензии на экспорт вооружения
Швеция	1 400	1 651	1 622	2 118	1 955	2 070	2 255	1 485	1 863	1 160	Экспорт вооружений
	2 457	2 393	1 154	1 602	1 601	1 993	1 766	1 208	1 533	653	Лицензии на экспорт вооружения
Швейцария	251	373	442	733	738	667	1 035	770	505	616	Экспорт вооружений
Турция	409	413	480	633	739	688	860	1 237	1 413	1 650	Экспорт вооружений
Великобритания	8 792	11 942	22 049	8 807	12 465	9 778	9 106	14 326	15 561	14 003	Экспортные заказы вооружений[g]

	4 547	3 512	2 050	3 972	5 307	4 079	10 246	3 531	7 061	3 429	Лицензии на экспорт вооружения
Украина	. .	. .	799	880	883	1 039	1 057	1 056	. .	. .	Экспорт вооружений
США[h]	50 044	50 574	24 237	49 731	23697	19 816	20 644	18 213	20 765	20 345	Экспорт вооружений[i]
	10 575	20 151	19 056	30 123	32 096	23 192	27 417	64 768	23 992	32 051	Соглашения об экспорте вооружений[j]
	29 498	23 265	28 009	37 595	39695	37 005	46 175	34 615	21 134	63 034	Лицензии на экспорт вооружения[k]

Примечание: в таблицу включены страны, которые предоставили официальные данные о денежной стоимости «экспорта вооружений», «подписанных контрактов на экспорт вооружений», «размещенных заказов на экспорт вооружений» или «лицензий на экспорт вооружения» за по меньшей мере 6 лет из 10 охваченных и у которых указанная стоимость в среднем превышает 10 млн долл. Данные об экспорте вооружений для разных стран, перечисленных в этой таблице, не обязательно сопоставимы друг с другом и могут основываться на существенно различающихся определениях и методологиях.

[a] Данные по Канаде не учитывают экспорт в США.

[b] Данные за 2014 г. не сопоставимы с данными за предыдущие годы. В июне 2014 г. Франция капитально поменяла свою систему экспортного контроля, что привело к значительному разовому увеличению стоимости лицензий на экспорт вооружения, выданных в 2014 г.

[c] Эти данные охватывают только экспорт «боевого оружия», согласно определению германского национального законодательства.

[d] Эти данные охватывают только лицензии на экспорт вооружения в рамках международных совместных проектов.

[e] Данные за 2004–2008 гг. и 2010–2014 гг. относятся к периоду с 1 апреля по 31 марта следующего года (т. е. данные за 2014 г. охватывают период с 1 апреля 2014 г. по 31 марта 2015 г.). Данные за 2009 г. охватывают период с 1 апреля по 31 декабря 2009 г.

[f] Данные по Пакистану охватывают период с 1 апреля по 31 марта следующего года (т. е. данные за 2013 г. охватывают период с 1 апреля 2013 г. по 31 марта 2014 г.).

[g] Эти данные охватывают экспорт техники оборонного назначения, а также аэрокосмической техники и услуг.

[h] Данные по США относятся к периоду с 1 октября по 30 сентября следующего года (т. е. данные за 2014 г. охватывают период с 1 октября 2013 г. по 30 сентября 2014 г.).

[i] Эти данные охватывают продажи, осуществленные по межправительственным соглашениям в рамках программы зарубежных военных продаж, и продажи американских компаний напрямую иностранным правительствам по соглашениям о прямых коммерческих продажах.

[j] Эти данные охватывают только продажи, осуществленные по межправительственным соглашениям в рамках программы зарубежных военных продаж.

[k] Эти данные относятся к продажам американских компаний напрямую иностранным правительствам по соглашениям о прямых коммерческих продажах.

Источники: : Опубликованная информация или прямые контакты с правительствами или официальными отраслевыми организациями. Полный перечень источников и все имеющиеся стоимостные данные об экспорте вооружений см.: <https://www.sipri.org/databases/financial-value-global-arms-trade>

16. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ СТРАН МИРА

КРАТКИЙ ОБЗОР

К началу 2016 года девять государств – Соединенные Штаты Америки, Россия, Великобритания, Франция, Китай, Индия, Пакистан, Израиль и Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР, или Северная Корея) – обладали приблизительно 15 395 ед. ядерного оружия, из которых 4120 ед. были оперативно развернуты в войсках (табл. 16.1). Примерно 1800 ед. этого оружия находилось в состоянии высокой степени боевой готовности.

Таблица 16.1. Ядерные силы стран мира по состоянию на январь 2016 г.
Все данные являются приблизительными. Представленные здесь оценки ядерных сил основываются на открытой информации и содержат элемент неопределенности, что отражено в примечаниях к табл. 16.1–16.9.

Страна	Год первого ядерного испытания	Развернутые боеголовки[a]	Боеголовки на складах[b]	Прочие боеголовки	Совокупный запас
США	1945	1 930[c]	2 570[d]	2 500[e]	7 000
Россия	1949	1 790	2 700[f]	2 800[g]	7 290
Великобритания	1952	120	95	–	215
Франция	1960	280	10	10	300
Китай	1964	–	260	–	260
Индия	1974	–	100–120	. .	100–120
Пакистан	1998	–	110–130	. .	110–130
Израиль	. .	–	80	. .	80
Северная Корея	2006	–	. .	(10)[h]	(10)
Итого[i]		**4 120**	**5 965**	**5 310**	**15 395**

. . = данные отсутствуют или неприменимы; – = ноль; ( ) = неопределенные данные.

[a] «Развернутые» означают боеголовки, установленные на ракетах или находящиеся на базах оперативных сил.

[b] Боеголовки, находящиеся на централизованном хранении и требующие определенной подготовки (например, транспортировки или загрузки на пусковые установки), прежде чем они будут полностью готовы к применению.

[c] Помимо стратегических боеголовок в эти данные включены приблизительно 180 ед. нестратегического (тактического) ядерного оружия, размещенных в Европе.

[d] В эти данные включены несколько сотен стратегических крылатых ракет и бомб и около 300 тактических ядерных бомб.

[e] Эти данные отражают число снятых с вооружения боеголовок, ожидающих демонтажа.

[f] В эти данные включены приблизительно 700 боеголовок для вооружения бомбардировщиков и атомных подводных лодок с баллистическими ракетами на борту (ПЛАРБ), находящихся на капитальном ремонте, и около 2000 ед. нестратегического ядерного оружия, предназначенного для использования военно-морскими, военно-воздушными силами и силами противовоздушной обороны с помощью средств доставки малого радиуса действия.

[g] Эти данные отражают снятые с вооружения и ожидающие демонтажа боеголовки.

[h] Несмотря на четыре испытательных ядерных взрыва и значительные усилия, нет открытых подтверждений того, что Северной Корее удалось произвести или развернуть ядерные боеголовки.

[i] В этих суммарных данных учитывается наибольшее значение из диапазона.

Общие запасы ядерных боеприпасов уменьшаются прежде всего за счет того, что США и Россия продолжают сокращать свои ядерные арсеналы в рамках Договора 2010 г. о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (новый Договор СНВ) и в результате односторонних сокращений сил. Однако, похоже, что темпы сокращения замедляются по сравнению с показателями десятилетней давности, причем ни одна из сторон после вступления в силу в феврале 2011 г. нового Договора СНВ не осуществляла значительных сокращений своих развернутых стратегических ядерных сил. Более того, как США, так и Россия реализуют широкомасштабные и дорогостоящие программы модернизации остающихся у них систем доставки ядерного оружия, боеголовок и производственных мощностей (разделы I и II настоящей главы).

Ядерные арсеналы других обладающих ядерным оружием государств существенно меньше (разделы III–IX), но все эти страны либо разрабатывают или развертывают новое ядерное оружие, либо объявили о намерении сделать это. Китай приступил к реализации долгосрочной программы модернизации, нацеленной, скорее, на качественное изменение ядерных сил страны, нежели на существенное наращивание их потенциала. Индия и Пакистан увеличивают свои запасы ядерного оружия, а также занимаются разработкой ракетных средств доставки наземного, морского и воздушного базирования. Израиль, который официально не подтверждает и не опровергает наличие у него ядерного оружия, в настоящее время проводит испытания баллистической ракеты дальнего радиуса действия, способной нести ядерные боеголовки. Северная Корея продолжает совершенствовать свой военный ядерный потенциал, но неизвестно, разработала ли она надежную ядерную боеголовку, которая может доставляться баллистической ракетой.

Степень доступности достоверной информации о состоянии ядерных арсеналов и потенциале обладающих ядерным оружием государств значительно варьируется. США раскрыли важную информацию о своих запасах и силах, Великобритания и Франция также огласили некоторые сведения. Россия же отказывается раскрывать подробные данные о составе своих сил, подпадающих под новый Договор СНВ, хотя и делится такой информацией с американской стороной. Правительство США перестало публиковать подробную информацию о ядерных силах России и Китая. Китай не предоставляет практически никаких данных, и в открытом доступе имеется очень мало информации относительно его ядерных сил и предприятий по производству оружия.

Правительства Индии и Пакистана периодически выступают с заявлениями о том, что ими были проведены те или иные испытания, однако не сообщают никакой информации о состоянии или величине своих арсеналов. Израиль традиционно воздерживается от каких-либо комментариев в отношении своего ядерного арсенала, а Северная Корея не предоставляет совсем никакой информации об этом.

Сырьем для производства ядерного оружия являются расщепляющиеся материалы – высокообогащенный уран (ВОУ) или выделенный плутоний. Китай, Франция, Россия, Великобритания и США для нужд разработки своего ядерного оружия производили как высокообогащенный уран, так и плутоний; Индия и Израиль производили преимущественно плутоний, а Пакистан – в основном высокообогащенный уран. Любое государство, где есть гражданская атомная промышленность, имеют возможности для производства расщепляющихся материалов (раздел X).

Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН

1. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ США

Ханс М. КРИСТЕНСЕН

По состоянию на январь 2016 года, ядерный арсенал Соединенных Штатов Америки составлял порядка 4500 ядерных боезарядов[1], в том числе около 1930 развернутых ядерных боезарядов, 1750 из которых, согласно оценкам, составляли стратегические боезаряды и еще 180 – нестратегические боезаряды. В дополнение к этому оперативно развернутому арсеналу, около 2570 боезарядов находились в резерве, еще примерно 2500 боезарядов, снятых с вооружения, ожидали демонтажа. Таким образом, общее число составляло порядка 7000 боезарядов (табл. 16.2).

До настоящего момента участие США в исполнении условий российско-американского Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений от 2010 г. (СНВ-III) в основном сводилось к ликвидации так называемого «фантомного оружия», т. е. оружия, которое не может быть применено в ходе военных действий с использованием ядерного оружия, но, тем не менее, содержит компоненты, которые подлежат засчету в соответствии с Договором. По состоянию на 1 сентября 2015 г., у США имелось 1538 стратегических боеголовок, и 762 развернутых ракет и бомбардировщиков, предназначенных для их доставки[2]. В целом, с февраля 2011 г., когда договор вступил в силу, сокращение коснулось 263 стратегических боеголовок и 120 пусковых установок. На сегодняшний день вся деятельность по выполнению условий Договора свелась к уменьшению числа существующих средств доставки ядерного оружия, в том числе это переоборудование для обычных вооружений 30 «лишних» бомбардировщиков B-52H, выгрузка 40 межконтинентальных баллистических ракет (МБР) из пусковых шахт и уменьшение количества ракетных пусковых шахт на каждой атомной подводной лодке с баллистическими ракетами на борту (ПЛАРБ) с 24 до 20 ед.

Модернизация ядерных сил

В течение следующих 10 лет США планируют потратить порядка 350 млрд долл. на модернизацию и поддержание ядерных сил и вспомогательных объектов[3]. Эта модернизация будет включать в себя разработку атомной

---

[1] В мае 2016 г. Министерство обороны США заявило, что по состоянию на 30 сентября 2015 г. запасы ядерного оружия страны включали в себя 4571 боезаряд. Считается, что за время, прошедшее с этого заявления, небольшое количество боезарядов было демонтировано. В настоящее время количество боеголовок оценивается в порядка 4500 ед. US Department of Defense, Stockpile Numbers: End of Fiscal Years 1962–2015, DOD Open Government, [дата не указ.], информация проверялась 25 мая 2016 г. С. 1.

[2] US Department of State, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, 'New START Treaty aggregate numbers of strategic offensive arms', Fact Sheet,1 Jan 2016.

[3] US Congressional Budget Office, *Projected Costs of US Nuclear Forces, 2015 to 2024* (US Congress: Washington, DC, Jan. 2015), p. 4.

Таблица 16.2. Ядерные силы США по состоянию на январь 2016 г.

Тип	Обозначение	Кол-во пусковых установок[a]	Начало развертывания	Дальность (км)[b]	Совокупная мощность	Количество боеголовок[c]
Стратегические силы						**3 736**
Бомбардировщики		*60/96*[d]				*784*[e]
B-52H	Stratofortress	44/76	1961	16 000	20 x КРВБ 5-150 кт[f]	528
B-2A	Spirit	16/20	1994	11 000	16 x бомбы B61-7, -11, B83-1[g]	256
МБР		*440*				*840*[h]
LGM-30G	Minuteman III					
	Mk-12A	200	1979	13 000	1 x W78 335 кт	600
	Mk-21 SERV	240	2006	13 000	1 x W87 300 кт	24
ПЛАРБ/БРПЛ		*264*				*2 112*[i]
UGM-133A	Trident II (D5)[j]					
	Mk-4	. .	1992	>7 400	4 x W76-0 100 кт	628
	Mk-4A	. .	2008	>7 400	4 x W76-1 100 кт	1100
	Mk-5	. .	1990	>7 400	4 x W88 475 кт	384
Нестратегические силы						**500**[k]
F-15E	Strike Eagle	. .	1988	3 840	5 x B61-3, -4, -10[l]	200
F-16C/D	Falcon	. .	1987	3 200[m]	2 x B61-3, -4, -10	200
F-16MLU	Falcon (NATO)	. .	1985	3 200	2 x B61-3, -4, -10	60
PA-200	Tornado (NATO)	. .	1983	2 400	2 x B61-3, -4, -10	40
Итого боеголовок						**4 236**[n]
В резерве	264					
Итого военный запас						**4 500**
Снятые с вооружения боеголовки, ожидающие демонтажа				2 500		
Итого боезарядов						**7 000**[o]

.. = данные отсутствуют или неприменимы; () = неопределенные данные; КРВБ = крылатая ракета воздушного базирования; МБР = межконтинентальная баллистическая ракета; кт = килотонна; SERV = головная часть повышенной надежности; БРПЛ = баллистическая ракета, запускаемая с подводной лодки; КРМБ = крылатая ракета морского базирования; ПЛАРБ = атомная подводная лодка с баллистическими ракетами.

[a] По бомбардировщикам указано две цифры: первая обозначает количество бомбардировщиков, предназначенных для выполнения ядерных боевых задач, а вторая – общее количество бомбардировщиков.

[b] Максимальная дальность полета без дозаправки. Все самолеты, которые могут нести ядерное оружие, могут быть дозаправлены в воздухе. Фактическая боевая дальность варьируется в зависимости от характера полета и загрузки оружием.

[c] Это число показывает общее количество боеголовок, приписанных к системам доставки ядерного оружия. Лишь часть из них развернута на ракетах и авиабазах.

[d] Из общего количества бомбардировщиков 76 самолетов B-52H и 18 B-2 могут нести ядерное оружие, при этом, в соответствии с планами боевых действий, лишь 44 бомбардировщика B-52H и 16 бомбардировщиков B-2 предназначены для выполнения ядерных боевых задач.

[e] Из общего числа оружия бомбардировщиков около 300 ед. (200 КРВБ и 100 бомб) находятся на базах бомбардировочной авиации. Остальные находятся в централизированных хранилищах.

[f] B-52H также может нести бомбы свободного падения B61-7 и B83-1, однако его текущая конфигурация позволяет доставлять лишь КРВБ.

[g] Максимальная мощность стратегических бомб составляет 360 кт (у B61-7), 400 кт (у B61-11) и 1200 кт (у B83-1).

[h] 440 из этих боеголовок развернуты на ракетах. Остальные находятся в централизированных хранилищах.

[i] 1000 из этих боеголовок развернута на подводных лодках. Остальные находятся в централизированных хранилищах. В соответствии с новым Договором СНВ, считается, что каждая ракета D5 имеет 8 боеголовок, однако ВМС США уменьшил количество боеголовок на каждой из таких ракет в среднем до 4-5.

[j] Из 14 ПЛАРБ две или более подводных лодок в каждый данный момент обычно проходят капитальный ремонт. Оружие к таким лодкам не приписано.

[k] Порядка 180 из имеющихся тактических бомб находятся на базах в странах Европы. Остальные боеголовки находятся на центральном складе в США.

[l] Мощность тактических бомб может составлять от 0.3 до 170 кт, в зависимости от типа бомбы. Боезаряд бомбы B61-4, который будет использоваться в новой модификации B61-12, имеет 4 варианта мощности: 0.3 кт, 1.5 кт, 10 кт и 50 кт. Бомбы B61-10 находятся в неактивном резерве.

[m] Согласно большинству источников, перегоночная дальность без дозаправки составляет 2400 км, однако Lockheed Martin указывает перегоночную дальность в 3200 км.

[n] Из этого средств порядка 1930 развернуты на баллистических ракетах, на базах бомбардировочной авиации, а также в странах Европы. Остальные находятся в централизированных хранилищах.

[o] Помимо этих приблизительно 7000 собранных и готовых к применению боеголовок, около 20 000 плутониевых сердечников («питов») хранятся на заводе «Пэнтекс» (штат Техас) и, вероятно, 4500 урановых сборок складированы в Центре национальной безопасности Y-12 в Ок-Ридж (штат Теннесси).

Источники: Министерство обороны США, различные отчеты о бюджете и пресс-релизы; Министерство энергетики США, различные отчеты о бюджете и планы; Министерство обороны США, различные документы, полученные на основании Закона о свободе информации; ВВС США, ВМС США и Министерство энергетики США, личные контакты с представителями ведомств; Nuclear notebook, Bulletin of the Atomic Scientists, различные выпуски; оценки авторов.

подводной лодки нового класса; нового дальнего бомбардировщика, способного нести ядерное оружие, и новой крылатой ракеты воздушного базирования (КРВБ); МБР наземного базирования нового поколения; нового тактического истребителя, способного нести ядерное оружие; запуск в серийное производство одного ядерного боезаряда (W76-1) и начало производства еще двух боезарядов (B61-12 и W80-4); модернизацию пунктов оперативного управления ядерными силами; создание новых объектов по производству ядерного оружия и учебно-тренировочных комплексов.

Кроме упомянутых программ, США планируют значительно изменить конструкцию боеголовок для баллистических ракет. Эти модифицированные боеголовки, которые называют «совместимыми», основаны на дизайне

существующих систем вооружений, но в них вносятся изменения путем сочетания компонентов различных типов боезарядов, что позволяет создавать не имеющие современных аналогов конструкции. В первой из таких боеголовок, получившей наименование IW-1, будет использоваться ядерная боевая часть боеголовки W87, а также некоторые элементы боеголовки W78; она будет использоваться в качестве боевого блока для существующих головных частей Mk21 (для МБР) и Mk5 (для БРПЛ). Разработка начнется в 2020 г., первая партия будет выпущена в 2030 г., а серийное производство будет продолжаться до 2040 г., причем расходы на него составят более 15 млрд долл.[4] Запланировано, что боеголовка IW-2, в которой планируется объединить элементы боеголовок W87 и W88, поступит на вооружение в 2034 г., а ее производство обойдется более чем в 17 млрд долл. Боеголовка IW-3 будет представлять собой модифицированную версию боеголовки W76-1, расходы на нее составят более 18 млрд долл.[5] В настоящее время остается не ясным, как Вооруженные силы США смогут оплачивать расходы на все эти программы модернизации ядерных сил страны[6].

Бомбардировщики

В настоящее время ВВС США имеют на вооружении 20 бомбардировщиков B-2 и 93 бомбардировщика B-52H. При этом ядерное оружие могут нести 18 из имеющихся бомбардировщиков B-2 и 76 из бомбардировщиков B-52H. В соответствии с новым Договором СНВ, 88 бомбардировщиков B-52H считаются способными нести ядерное оружие, поскольку Договор предполагает, что установленное на них оборудование автоматически делает почти все бомбардировщики B-52H подлежащими засчету. Однако не все бомбардировщики из этого числа выполняют функции доставки ядерного оружия. Считается, что, согласно планам ведения войны с применением ядерного оружия, задачи по доставке ядерного оружия могут возлагаться приблизительно только на 60 (16 B-2 и 44 B-52H) из 88 бомбардировщиков.

Бомбардировщики объединены в девять эскадрилий, которые, в свою очередь, составляют пять бомбардировочных крыльев, дислоцированных на трех авиабазах: Майнот (Северная Дакота), Барксдейл (Луизиана) и Уайтмен (Миссури). После 2012 г. указанные подразделения были усилены еще двумя крыльями и тремя эскадрильями, их личный состав был сформирован из военнослужащих резерва ВВС и ВВС Национальной гвардии. Это усиление не привело к изменению числа бомбардировщиков, способных нести ядерное оружие, а лишь повысило степень боеготовности существующих сил.

Каждый B-2 может нести до 16 ядерных бомб (бомб свободного падения B61-7, B61-11 и B83-1), а каждый B-52H способен нести до 20 крыла-

---

[4] US Department of Energy (DOE), National Nuclear Security Administration, *Fiscal Year 2016 Stockpile Stewardship and Management Plan,* Report to Congress (DOE: Washington, DC, Mar. 2015), pp. 2–25.

[5] US Department of Energy (сноска 4), pp. 8–17.

[6] Harrison, T., *Defense Modernization Plan through the 2020s: Addressing the Bow Wave* (Center for Strategic and International Studies: Washington, DC, Jan. 2016).

тых ракет воздушного базирования (ракет AGM-86B). Согласно оценкам, к бомбардировщикам приписано 850 ед. ядерного оружия, включая 528 КРВБ[7]. При обычных обстоятельствах на базах бомбардировщиков размещены не более 200–300 ед. оружия. Остальные 550–650 ед. оружия хранятся на центральном складе на базе военно-воздушных сил Кертленд (Нью-Мексико).

В настоящее время ВВС США осуществляют несколько долгосрочных программ модернизации ядерных сил. В октябре 2015 г. ВВС США заключили контракт с корпорацией Northrop Grumman на разработку дальнего бомбардировщика нового поколения, способного нести ядерное оружие[8]. Этот новый бомбардировщик, получивший наименование B-21, внешне напоминает бомбардировщик B-2; предполагается, что в 2030–2040-е годы он заменит существующие модификации B-52H и B-1B. ВВС США планирует приобрести, по меньшей мере, сто бомбардировщиков B-21 на сумму не менее 60 млрд долл., однако на настоящий момент официальные оценки полной стоимости программы отсутствуют, и есть основания полагать, что она может существенно увеличиться.

Для бомбардировщиков B-21 и B-2 ВВС США специально разрабатывают новую модификацию бомбы свободного падения, получившую наименование B61-12. Этими бомбами будут оснащаться боевые самолеты США и союзников, способные нести ядерное оружие (см. ниже). Приблизительная стоимость программы разработки бомбы B61-12 оценивается в 10 млрд долл.; в рамках программы планируется изготовить 480 таких бомб. Планируется, что первая бомба модификации B61-12 будет произведена в 2022 г.

Кроме того, ВВС США заняты разработкой новой крылатой ракеты с ядерной боевой частью, в которой применяются «стелс»-технологии и которая превосходит существующую КРВБ (AGM-86B) по дальности и точности. В отличие от КРВБ, единственным средством доставки которых являются бомбардировщики B-52H, новыми ракетами, получившими наименование ракеты дальнего радиуса действия (Long-Range Standoff missile, LRSO), будут укомплектовываться все три стратегических бомбардировщика (B-2, B-52H и B-21). По словам представителей ВС США, с помощью ракет LRSO бомбардировщики смогут успешно поражать цели, находясь вне пределов досягаемости современных и будущих систем ПВО. Кроме того, эти ракеты расширят возможности для нанесения удара в рамках региональных сценариев[9]. Согласно оценкам, расходы на разработку и производство ракет LRSO и их ядерных боезарядов в расчете на 1000 ед. составят порядка 25 млрд долл.[10]

---

[7] Кроме того, до 2030 г. 47 КРВБ будут использоваться в качестве ракет для испытательных пусков, после чего данная система будет снята с вооружения. Reif, K., 'Air Force wants 1,000 new cruise missiles', *Arms Control Today,* 7 May 2015.

[8] US Air Force, Secretary of the Air Force Public Affairs, 'Air Force awards LRS-B contract', 27 Oct. 2015.

[9] Обзор официальных заявлений относительно задач, выполняемых ракетами LRSO, см. в материале: F. Kristensen, H. M., 'LRSO: the nuclear cruise missile mission', FAS Strategic Security Blog, 20 Oct. 2015.

[10] Из них 472 ракеты будут использоваться для испытаний в течение срока их эксплуатации, который составляет 30 лет. Reif (сноска 7).

В 2015 году американские бомбардировщики, способные нести ядерное оружие, приняли участие в нескольких учениях и операциях. В апреле в рамках учений «Полярный рык» четыре бомбардировщика B-52H осуществили тренировочный перелет через Северный полюс и Северное море для отработки взаимодействия в зоне ответственности Организации Североатлантического договора (НАТО). В мае в учениях «Постоянная бдительность» были задействованы все имеющиеся бомбардировщики, в их ходе отрабатывались навыки загрузки ядерного оружия и быстрого взлета в режиме кризисной ситуации.

Баллистические ракеты наземного базирования

В соответствии с данными, содержащимися в новом Договоре СНВ, по состоянию на 1 сентября 2015 г. у США насчитывалась 441 оперативно развернутая МБР Minuteman III, а еще 249 ракет находилось на складах[11]. Все развернутые ракеты Minuteman III находятся в подземных пусковых установках на трех базах ВВС: 90-е ракетное крыло на авиабазе Уоррен (Колорадо, Небраска, Вайоминг); 91-е ракетное крыло на авиабазе Майнот (Северная Дакота); 431-е ракетное крыло на авиабазе Мальмстром (Монтана). В одно крыло входят три эскадрильи с 48 ракетами в каждом, управляемые из пяти центров контроля запуска.

В соответствии с новым Договором СНВ, США приняли решение сократить количество МБР до 400 ед. оперативно развернутых ракет к 2018 г. Вместо того, чтобы ликвидировать три эскадрильи, развернутые на одной базе, сокращения коснутся всех трех баз. Следует отметить, что опустевшие пусковые установки уничтожены не будут, а будут поддерживаться в состоянии готовности к использованию и загрузке в них ракет в случае необходимости. В 2018 г. в ядерные силы США будут включать 454 развернутых и неразвернутых ракеты Minuteman III[12].

Каждая ракета Minuteman несет либо 335-килотонный боезаряд W78, либо 300-килотонный боезаряд W87. Каждая ракета, комплектуемая боезарядом W87, может нести по одной боеголовке. Ракеты, комплектуемые боезарядом W78, могут нести до трех боеголовок, однако в 2014 г. число боеголовок было уменьшено с трех до одной. Снятые с ракет боеголовки в настоящее время находятся на складах, т. е. обратная загрузка может быть осуществлена в любой момент.

Военно-воздушные силы США также начали разработку МБР следующего поколения, известных как GBSD («стратегическое средство ядерного сдерживания наземного базирования»), которые, как ожидается, заменят Minuteman III в 2028 г. В январе 2015 г. представители ВВС США заявили, что «всю начинку» ракет (ракетные двигатели, топливо, системы наведения и управления) необходимо заменить. Планы предусматривают закупку 642 ракет, 400 из

---

[11] US Department of State (сноска 2).

[12] US Department of Defense, ‘Report on plan to implement the nuclear force reductions, limitations, and verification and transparency measures contained in the New START Treaty specified in Section 1042 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012’, Apr. 2014 <http://www.defense.gov/documents/New-START-Implementation-Report.pdf>.

которых будут развернуты, а остальные будут использоваться для испытаний или в качестве запасных. По оценкам, затраты на них составят 62.3 млрд долл. при сроке службы 30 лет[13]. На ракетах GBSD будут развернуты совместимые боеголовки нового типа (см. выше), конструкторская разработка по которым должна начаться в 2020 г.[14]

Подводные лодки с баллистическими ракетами на борту

Все 14 атомных подводных лодок с баллистическими ракетами на борту (ПЛАРБ) класса Ohio ВМС США, восемь из которых базируются в Тихом океане и шесть – в Атлантическом, оснащены баллистическими ракетами подводных лодок (БРПЛ) Trident II (D5)[15]. Каждая ПЛАРБ имеет 24 пусковые ракетные шахты, однако в 2015 г. ВМС США приступил к уменьшению их числа на всех ПЛАРБ, которое в конечном итоге планируется довести до 20. В соответствии с новым Договором СНВ, США приняли решение сократить максимальное количество БРПЛ, которые могут быть развернуты одновременно, до 240 ед. Эти показатели будут достигнуты к 2017 г.

Обычно в каждый момент времени 12 из 14 ПЛАРБ считаются находящимися в строю, а еще две подводные лодки проходят ремонт с заменой отработанного ядерного топлива. Однако, согласно сведениям о суммарных показателях, содержащихся в новом Договоре СНВ, не все из 12 находящихся в строю подводных лодок полностью загружены или боеготовы. Так, по состоянию на 1 сентября 2015 г., лишь 236 БРПЛ засчитывались как развернутые (загруженные в ракетные пусковые шахты), что на 52 ед. меньше полной загрузки 12 подводных лодок[16]. Таким образом, не более 10 подводных лодок имели на борту максимально возможное количество ракет на момент учета, хотя иногда некоторые подводные лодки могут иметь не полный боекомплект ракет на борту.

На БРПЛ устанавливаются три версии двух основных типов боезарядов: 100-килотонный W76-0, новый 100-килотонный W76-1 и 455-килотонный W88. Боезаряд W76-1 является обновленной версией W76-0; он имеет ту же мощность, но отличается новыми элементами защиты. Головная часть Mk4A, с помощью которой доставляется боезаряд W76-1, оснащена новой системой взведения, предохранения и подрыва, которая призвана повысить точность нацеливания оружия. Полномасштабное производство порядка 1600 ед. W76-1 осуществляется на заводе «Пэнтекс» (штат Техас) и должно завершиться в 2019 г.

В сведениях о суммарных показателях, содержащихся в новом Договоре СНВ, не указывается количество боеголовок на развернутых ПЛАРБ. Однако учитывая, что каждая МБР может нести лишь одну боеголовку, и каждый бомбардировщик засчитывается как несущий одну боеголовку,

---

[13] Reif, K., 'Air Force drafts plan for follow-on ICBM', *Arms Control Today,* 8 July 2015.

[14] US Department of Energy (сноска 4).

[15] Еще четыре подводных лодки класса Ohio были переоборудованы для использования в качестве платформ для крылатых ракет и сил специального назначения в середине 2000-х годов и больше не несут ядерное оружие.

[16] US Department of State (сноска 2).

можно подсчитать, что 236 БРПЛ, числившиеся развернутыми по состоянию на 1 сентября 2015 г., несли 1012 боеголовок. На деле каждая ракета, вероятно, имеет от трех до шести боеголовок, в зависимости от задач, которые они выполняют согласно существующим планам военных действий.

ВМС США успешно разрабатывают ПЛАРБ нового поколения. Ожидается, что новая подводная лодка, получившая название Ohio Replacement Submarine и аббревиатуру SSBNX, выйдет в свое первое патрулирование в 2031 г., она будет оснащена 16, а не 24 пусковыми ракетными шахтами[17]. Планируется построить 12 таких подводных лодок общей стоимостью порядка 98–103 млрд долл., из которых 10–15 млрд составят расходы на научно-конструкторские разработки[18]. На начальном этапе новая ПЛАРБ будет оснащаться БРПЛ Trident II (D5LE) с увеличенным, по сравнению с текущей версией, сроком службы, и с новой системой наведения для большей точности. Начиная с 2017 г., существующие подводные лодки класса Ohio будут также укомплектовываться ракетами D5LE на весь оставшийся срок службы (до 2042 г.).

Нестратегическое ядерное оружие

У США имеется всего один вид нестратегического оружия – бомба свободного падения B61. Существует три модификации этого вида оружия: B61-3, B61-4 и B61-10. В настоящее время, по оценкам, у США остается порядка 500 тактических бомб B61 всех модификаций.

Из этого числа чуть более 180 ед. (версии 3 и 4) размещаются на шести авибазах в пяти европейских странах: Авиано (Италия), Бюхель (Германия), Геди (Италия), Инджирлик (Турция), Клейне-Брогель (Бельгия) и Волкель (Нидерланды). Оружие, размещенное на авиабазах Бюхель, Геди, Клейне-Брогель, Волкель и часть оружия, размещенного на авиабазе Инджирлик, предназначено для использования авиацией страны, на территории которой находится та или иная база. Остальное небольшое количество нестратегического оружия хранится в США; предполагается, что оно может быть использовано американскими боевыми самолетами в целях поддержки союзников за пределами Европы, в том числе на Ближнем и Среднем Востоке и в Северо-Восточной Азии.

В 2022 году в ВВС США начнется процесс замены тактических бомб B61 новыми управляемыми ядерными бомбами свободного падения B61-12[19]. Бомба B61-12 будет оснащена ядерным зарядом, аналогичным заряду

---

[17] С обзором программы SSBNX можно ознакомиться в материале: O'Rourke, R., *Navy Ohio Replacement (SSBN [X]) Ballistic Missile Submarine Program: Background and Issues for Congress,* Congressional Research Service (CRS) Report for Congress R41129 (US Congress, CRS: Washington, DC, 18 Oct. 2012).

[18] US Congressional Budget Office, *An Analysis of the Navy's Fiscal Year 2016 Shipbuilding Plan* (US Congress: Washington, DC, Oct. 2015), p. 25.

[19] Подробнее об утверждении НАТО программы модернизации по бомбам B61-12 см.: US Government Accountability Office (GAO), *Nuclear Weapons: DOD and NNSA Need to Better Manage Scope of Future Refur- bishments and Risks to Maintaining US Commitments to NATO,* GAO-11-387 (GAO: Washington, DC, May 2011), p. 13.

бомбы B61-4, максимальная мощность которого составляет приблизительно 50 кт. Однако новая бомба будет иметь хвостовой комплекс с инерциальным наведением для повышения ее точности и дальности действия. Бомба B61-12, очевидно, будет также иметь способность глубокого проникновения в грунт, что делает ее более эффективным оружием, поскольку с помощью нее могут быть уничтожены укрепленные цели, против которых были бессильны модификации B61-3 и B61-4[20]. Учитывая возможности новой бомбы, при планировании удара можно будет выбрать средство поражения меньшей мощности, и тем самым минимизировать побочный ущерб. Новые бомбы будут поставляться на вооружение истребителей F-15E, F-16, F-35A и PA-200 Tornado.

В октябре 2015 года на авиабазе Бюхель прошли ежегодные учения НАТО по нанесению ядерного удара под названием «Стойкий полдень». Очевидно, эти учения были тесно связаны с другими учениями – «Холодный иглу»; в них принимали участие самолеты, способные нести ядерное оружие, из Бельгии, Германии, Италии, Нидерландов, Турции и США. Авиация Чехии, Греции и Польши обеспечивала неядерную поддержку в рамках так называемой программы SNOWCAT[21].

[20] Kristensen, H.M. and McKinzie, M., 'Video shows earth-penetrating capability of the B61-12 nuclear bomb', Federation of American Scientists (FAS) Strategic Security Blog, 14 Jan. 2016.

[21] Операция SNOWCAT: Support of Nuclear Operations With Conventional Air Tactics – буквально означает «Поддержка ядерных операций ударами с использованием обычных вооружений» (более раннее название Support of Nuclear Operations with Conventional Attacks). См.: Kristensen, H. M., *NATO Nuclear Operations: Management, Escalation, Balance of Power,* Course on Nuclear Weapons Policy and Arms Control, James Martin Center for Nonproliferation Studies, Washington, D.C., 27 Oct. 2015, slide 3.

II. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ РОССИИ

Ханс М. КРИСТЕНСЕН

По состоянию на январь 2016 года Россия обладала арсеналом примерно в 4490 ядерных боезарядов, приписанных к различным средствам доставки. Из этого числа примерно 2540 ед. приходится на стратегические боезаряды, из которых примерно 1790 ед. развернуты на баллистических ракетах и базах бомбардировщиков. Помимо этого, РФ обладает примерно 1950 нестратегическими (тактическими) ядерными боезарядами, все из которых хранятся на центральных складах. Еще 2800 боезарядов находятся в резерве или сняты с вооружения и ожидают демонтажа, и с их учетом общее число боезарядов составляет примерно 7290 ед. (табл. 16.3).

Россия достигла установленного Договором о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений 2010 г. (новым Договором СНВ) потолка в 1550 развернутых боезарядов в 2012 г., т. е. за шесть лет до установленного Договором срока[1]. Однако начиная с 2013 г. число развернутых боезарядов увеличивалось. По состоянию на сентябрь 2015 г. число засчитываемых боезарядов достигало 1648 ед.[2] Это отклонение в сторону увеличения объясняется заменой старых систем вооружения новыми, и, как ожидается, страна выйдет на предусмотренный в новом Договоре СНВ уровень в установленный срок к 2018 г.

В настоящее время в РФ происходит продолжительный процесс замены советских ядерных вооружений оружием более нового образца, хотя и не по принципу «один к одному». Поскольку этот процесс продолжится в течение следующего десятилетия (все стратегические МБР советских времен планируется снять с вооружения к 2022 г.), общая численность стратегических сил России будет, видимо, сокращаться и в дальнейшем, даже без заключения следующего договора о сокращении вооружений.

Модернизация ядерных сил России связана с необходимостью замены устаревших систем, поддержания примерного общего паритета с США, стремлением повысить живучесть и боеспособность оружия и укрепить репутацию страны. Однако, несмотря на то, что РФ крайне заинтересована в модернизации своих ядерных сил, она столкнулась с серьезными финансовыми ограничениями, которые в сочетании с неэффективностью оборонной промышленности и широко распространенной коррупцией, вероятно, приведут к переносу сроков или даже отмене некоторых программ модернизации.

---

[1] Договор между Россией и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (новый Договор СНВ, Пражский договор) подписан 8 апреля 2010 г., вступил в силу 5 февраля 2011 г.

[2] US Department of State, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, 'New START Treaty aggregate numbers of strategic offensive arms', Fact Sheet, 1 Jan. 2016. В соответствии с новым Договором СНВ за каждым тяжелым бомбардировщиком засчитывается лишь один боезаряд, даже если самолет может нести большее число единиц ядерного оружия, будь то крылатые ракеты с ядерными боеголовками или ядерные бомбы свободного падения.

Таблица 16.3. Ядерные силы России по состоянию на январь 2016 г.

Тип/российское обозначение (обозначение НАТО)	Кол-во пусковых установок	Начало развертывания	Дальность (км) [a]	Загрузка боезарядов	Кол-во боеголовок[b]
Стратегические наступательные силы					**2542**[c]
Бомбардировщики	*60/70*[d]				*798*[e]
Ту-95МС6 (Bear-H6)	24/27	1981	6 500–10 500	6 х КРВБ АС-15А, бомбы	162
Ту-95МС16 (Bear-H16)	25/30	1981	6 500–10 500	16 х КРВБ АС-15А, бомбы	480
ТУ-160 (Blackjack)	11/13	1987	10 500–13 200	12 х КРВБ АС-15Б или УРМД АС-16, бомбы	156
МБР	*307*				*1040*
РС-20В (SS-18 Satan)	46	1992	11 000–15 000	10 х 500–800 кт	460
РС-18 (SS-19 Stiletto)	20	1980	10 000	6 х 400 кт	120
РС-12М «Тополь» (SS-25 Sickle)	90[f]	1985	10 500	1 х 800 кт	90
РС-12М2 «Тополь-М» (SS-27/silo)	60	1997	10 500	1 х 800 кт	60
РС-12М1 «Тополь-М» (SS-27)	18	2006	10 500	1 х (800 кт)	18
РС-24 «Ярс» (SS-27 Mod 2)	63	2010	10 500	4 х (100 кт)	252
РС-24 «Ярс» (SS-27 Mod 2/silo)	10	2014	10 500	4 х (100 кт)	40
РС-26 «Ярс-М» (SS-27 Mod 3)	–	(2016)	5 500+	3 х (100 кт)	–
БРПЛ	*176*[g]				*704*[g]
РСМ-50 «Волна» (SS-N-18 M1 Stingray)	32	1978	500	3 х 50 kt	96
РСМ-54 «Синева» (SS-N-23 M1)	96	1986/2007	9 000	4 х 100 кт	320
РСМ-56 «Булава» (SS-N-32)	48	2014	>8 050	6 х (100 кт)	288
Нестратегические силы					**~1948**[h]
Ракеты ПРО, воздушная/береговая оборона	*~1 100*				*~480*
53Т6 (SH-08, Gazelle)	68	1986	30	1 х 10 кт	~68
С-300 (SA-10/20)	1 000[i]	1980/1992	. .	1 х менее кт	~400
4К44Б «Редут» (SSC-1B (Sepal))	30	1973	500	1 х 350	~12
Вооружение ВВС	*388*[j]				*~568*
Ту-22М3 (Backfire-C)	120	1974	. .	3 х ракеты РВЗ, бомбы	~300
Су-24М/М2 (Fencer-D)	200	1974	. .	2 х бомбы	~200
Су-34 (Fullback)	68	2006	. .	2 х бомбы	~68
Армейское вооружение	*140*				*~140*
«Точка» (SS-21 Scarab)	80	1981	120	(1 х 10 кт)	~80
«Искандер-М» (SS-26 Stone)	60	2005	300[k]	(1 х 10 кт)	~60
Вооружение ВМС					*~140*
КРМБ, ПЛО, РЗВ, глубинные бомбы, торпеды подводных лодок/надводных кораблей/авиации[l]					
Итого развернутых/приписанных боезарядов					**~4490**
Боезаряды в резерве и снятые с вооружения боезаряды, ожидающие демонтажа					~2800
Итого боезарядов					**~7290**

.. = данные отсутствуют или неприменимы; () = неопределенные данные; ПРО = ракета противоракетной обороны; КРВБ = крылатая ракета воздушного базирования; РВЗ = ракета класса «воздух–земля»; ПЛО = противолодочное оружие; МБР = межконтинентальная баллистическая ракета; кт = килотонна; НАТО = Организация Североатлантического договора; РЗВ = ракета класса «земля–воздух»; БРПЛ = баллистическая ракета подводных лодок; КРМБ = крылатая ракета морского базирования; УРМД = ударная ракета малой дальности.

[a] Дальность для самолетов приводится исключительно в иллюстрационных целях; фактическая боевая дальность варьируется в зависимости от характера полета и загрузки оружием.

[b] В этом столбце приводится общее число боезарядов, приписанных к средствам доставки.

[c] Приблизительно 1790 ед. из этих стратегических боезарядов развернуто на баллистических ракетах и базах бомбардировщиков. Остальные боезаряды находятся в централизованных хранилищах.

[d] Первое число показывает количество бомбардировщиков, учитываемых в рамках нового Договора СНВ. Второе число – общее число имеющихся в наличии бомбардировщиков.

[e] Считается, что из 798 ед. оружия, согласно оценкам, приписанного к бомбардировщикам дальнего радиуса действия, только 200 находятся на двух базах бомбардировщиков. Остальные единицы оружия находятся в централизованных хранилищах.

[f] Вероятно, число ракет РС-12 ниже, приблизительно 72 ед.

[g] Две ПЛАРБ класса “Delta” в каждый данный момент времени находятся на капитальном ремонте и не несут приписанные к ним ядерные ракеты и боеголовки.

[h] Согласно данным российского правительства, все ядерные боезаряды нестратегического назначения не развернуты на средствах их доставки, а находятся в централизованных хранилищах.

[i] На территории России имеется по меньшей мере 80 стартовых позиций комплексов С-300, причем каждый из них в среднем имеет по 12 пусковых установок с двумя–четырьмя противоракетами каждая. Каждая пусковая установка имеет несколько запасных боекомплектов. Почти все ракетные комплексы С-300П (SA-10) были заменены на комплексы С-300ПМУ-1/2 (SA-20).

[j] Здесь приводится общее число самолетов, однако предположительно лишь некоторые из них могут выполнять задачи доставки ядерного оружия.

[k] Хотя, согласно многим неофициальным источникам и сообщениям в СМИ, РК «Искандер» имеет дальность действия около 500 км, Национальный центр воздушной и космической разведки ВВС США приводит цифру 300 км.

[l] Предположительно, ядерными торпедами вооружаются лишь подводные лодки.

Источники: пресс-релизы Минобороны России; Минобороны США, Меморандумы о взаимопонимании к Договору СНВ-1 за 1990–июль 2009 г.; публикации агрегированных данных по новому Договору СНВ за разные годы; US Air Force, National Air and Space Intelligence Center (NASIC), *Ballistic and Cruise Missile Threat* (NASIC: Wright-Patterson AFB, OH, May 2013); BBC Monitoring; сообщения российских СМИ; Russian Strategic Nuclear Forces <http://www.russianforces.org/>; International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance* (Routledge: London, various issues); Cochran, T. B. et al., *Nuclear Weapons Databook*, vol. 4, *Soviet Nuclear Weapons* (Harper & Row: New York, 1989); *Jane’s Strategic Weapon Systems*, различные выпуски; *Proceedings*, US Naval Institute, различные выпуски; ‘Nuclear notebook’, *Bulletin of the Atomic Scientists*, различные выпуски и оценки автора.

Стратегические бомбардировщики

На вооружении российского Командования дальней авиации находятся приблизительно 13 бомбардировщиков Ту-160 (Blackjack), 30 бомбардировщиков Ту-95МС16 и 27 бомбардировщиков Ту-95МС6 (Bear). Однако не все из них находятся в состоянии боевого дежурства. Максимальная расчетная загрузка этих бомбардировщиков составляет почти 800 боеприпасов, из которых примерно 200 ед. могут находиться на хранении на двух базах стратегических бомбардировщиков. Бомбардировщики Ту-160 и примерно 15 бомбардировщиков Ту-95 базируются на авиационной базе Энгельс недалеко от Саратова в западной части России. Остальные Ту-95 базируются на авиационной базе Украинка около Белогорска на востоке страны.

Каждый бомбардировщик Ту-160 способен доставлять до 12 крылатых ракет большой дальности Х-55 (AS-15B Kent). Бомбардировщик Ту-95МС16 способен доставлять до 16 крылатых ракет Х-55, а Ту-95МС6 – до шести крылатых ракет Х-55. Нельзя с полной уверенностью утверждать, по-прежнему ли эти бомбардировщики способны доставлять ядерные бомбы свободного падения. С учетом их возраста и ограниченной способности преодолевать оборону наиболее вероятным представляется, что их ядерная задача сводится к доставке не бомб свободного падения, а крылатых ракет в обход системы ПВО.

В настоящее время полным ходом идет модернизация устаревающих бомбардировщиков Ту-160 и Ту-95МС, и уже развернуто несколько усовершенствованных бомбардировщиков. Из имеющихся 59 самолетов Ту-95МС модернизации подвергнутся лишь «несколько десятков», а остальные будут сняты с вооружения. При этом «не менее десяти» Ту-160 также будут модернизированы к 2020 г.[3] Модернизация трех самолетов будет стоить, по крайней мере, 3.4 млрд руб. (100 млн долл.)[4].

В свете серьезных задержек в работе над программой создания бомбардировщика нового поколения, известного под названием ПАК ДА, российское правительство приняло решение возобновить производство бомбардировщиков Ту-160, предположительно с учетом сокращения флота Ту-95МС и в связи с ограниченными возможностями модернизации имеющихся Ту-160. Новая выпускаемая версия получила обозначение Ту-160М2 по аналогии с обозначением, присвоенным обновленным Ту-22М3 и Су-24М2. Производство планируется начать в 2023 г. и выпускать не менее трех самолетов в год[5]. По словам командования Военно-воздушных сил, оно намерено закупить не менее 50 бомбардировщиков Ту-160М2, что означает,

---

[3] Михайлов А. Стратегический бомбардировщик «Медведь» оставили на службе// Известия. 2012. 20 сент.; и ‘Russia to upgrade over 10 Tu-160 bombers by 2020’, RIA Novosti, 7 Feb. 2012.

[4] 'Russian defense ministry signs $100 m deal to overhaul 3 Tu-160 bombers', RIA Novosti, 26 July 2013.

[5] Минобороны РФ начало заключать первые контракты по проекту Ту-160М2 // Авиапорт (Новости), 17 июля 2015 г.; и Novichkov, N., 'Russia's future PAK DA bomber to be delayed by Tu-160M2 production', *Jane's Defence Weekly,* 20 July 2015.

что в рамках этой программы будет заменена и большая часть бомбардировщиков Ту-95МС[6].

Баллистические ракеты наземного базирования

По состоянию на январь 2016 года российские Ракетные войска стратегического назначения (РВСН), – вид вооруженных сил, под контролем которого находятся МБР наземного базирования, – состояли из 12 ракетных дивизий, сгруппированных в три армии, и имели на вооружении в общей сложности 307 развернутых МБР семи различных типов и модификаций. Эти межконтинентальные баллистические ракеты способны нести около 1000 боеголовок, т. е. почти 60% развернутых стратегических боеголовок России.

Ракетные силы претерпевают значительные изменения в связи с постепенной заменой ракет советских времен на более новые (но в меньшем количестве) МБР. К концу 2015 г. начатая в 1997 г. модернизация ракетных сил была завершена приблизительно на 56%; все оставшиеся с советских времен МБР будут сняты с вооружения к 2024 г.

Принимая во внимание нынешние планы, обнародованные российскими Вооруженными силами, в течение следующих 10 лет число МБР может уменьшиться до менее чем 300 ед. Для сохранения приблизительного паритета с более многочисленными ракетными силами США, которые планируется сохранить на уровне 400 развернутых ед. в соответствии с новым Договором СНВ, Россия делает упор на развертывании своих новых МБР с разделяющимися головными частями индивидуального наведения на цель (РГЧ ИН). К началу 2020-х годов число дорожно-мобильных ракетных комплексов сравняется с числом ракетных комплексов шахтного базирования, но за счет РГЧ ИН на мобильные пусковые установки будет приходиться больше боезарядов МБР. До 2010 г. все российские дорожно-мобильные ракетные комплексы оснащались моноблочными боеголовками, к 2020 г. все они за исключением 18 ед. будут укомплектованы РГЧ ИН.

Жидкотопливные МБР шахтного базирования РС-20В (SS-18) вооружены 10 боеголовками каждая, и на их долю приходится примерно 44% всех боеголовок, установленных на межконтинентальных баллистических ракетах. Из 108 таких ракет советских времен, состоявших на вооружении 10 лет назад, сейчас на вооружении остается лишь 46. Они развернуты в двух районах базирования: 28 ракет состоят на вооружении четырех полков в Ужуре (Красноярский край), и 18 ракет – на вооружении трех полков в Домбаровском (Оренбургская область). Ракеты РС-20В останутся на вооружении до замены их РС-28 («Сармат»), которая запланирована на начало 2020-х годов.

Из 130 жидкотопливных ракет шахтного базирования РС-18 (SS-19s), состоявших на вооружении 10 лет назад, сегодня на боевом дежурстве остаются примерно 20 ед. Предположительно каждая такая ракета несет шесть боеголовок, с учетом этого совокупное количество их боеголовок составляет 120 ед.

---

[6] Russia to produce successor of Tu-160 strategic bomber after 2023', Sputnik News, 4 June 2015.

Последняя РС-18 должна быть снята с боевого дежурства к 2019 г.[7] Оставшиеся 20 ракет РС-18 предположительно распределены между дивизией в Козельске Калужской области и дивизией в Татищево в Саратовской области[8].

Третий тип МБР, созданных еще в советский период – это твердотопливные грунтово-мобильные РС-12М «Тополь» (SS-25), число которых быстро сокращается. Из 315 таких ракет, состоявших на вооружении десятью годами ранее, в настоящее время осталось примерно 90. Возможно, в действительности их число достигло еще более низкой отметки, около 72 ед. – это зависит от того, какими темпами осуществляется замена РС-12М на РС-24 в дивизиях[9]. По плану эти ракеты будут полностью сняты с вооружения к 2021 г.[10] В последние годы они использовались для проведения испытательных пусков средней дальности с полигона Капустин Яр на полигон Сары-Шаган, которые, судя по всему, имеют отношение к разработке нового типа боеголовки для МБР.

Твердотопливная ракета с моноблочной головной частью РС-12 «Тополь-М» (SS-27 Mod 1) развернута в двух вариантах: грунтово-мобильного (РС-12М1) и шахтного базирования (РС-12М2). Развертывание варианта шахтного базирования началось в Татищево в 1997 г., и до его завершения в 2012 г. было установлено 60 ракет. Позднее, в 2007–2010 гг. в Тейково к северо-востоку от Москвы были развернуты грунтово-мобильные РС-12М1.

Развертывание РС-24 «Ярс» (SS-27 Mod 2), ракет с разделяющимися головными частями с индивидуальным наведением на цель, началось в 2010 г. на грунтово-мобильных пусковых установках, базирующихся в Тейково. По состоянию на конец 2015 г. полное или частичное перевооружение прошли еще пять ли шесть ракетных полков с мобильными ракетными комплексами в Новосибирске и Тагиле[11]. На очереди перевооружение с РС-12М на РС-24 в Йошкар-Оле и Иркутске. В 2016 г. каждая дивизия получит по одному полку с РС-24, хотя, вероятнее всего, новые полки заступят на боевое дежурство лишь в 2017 г.[12]

Развертывание первого полка, имеющего на вооружении 10 РС-24 шахтного базирования, завершилось в конце 2015 г. в 28-й гвардейской ракетной дивизии в Козельске. Эти ракеты заменили ранее развернутые в этих шахтных пусковых установках РС-18. Замена началась в 2012 г., и первые РС-24 заступили на боевое дежурство уже к концу 2014 г. Перевооружение следующих 10 ШПУ началось после завершения перевооружения первого полка. Пока неизвестно, сколько ракет РС-24 будет установлено в

---

[7] «Сатана» останется на вооружении РФ до 2022 г. // РВСН. Интерфакс. 2012. 14 дек.

[8] Возможно, в Козельске несет боевое дежурство еще один полк, но, как показывают изображения, полученные со спутников, все шахты, кроме перевооруженных на РС-24, были приведены в неработоспособное состояние.

[9] Увеличение до 90 ед. числа ракет РС-12М указывает на то, что РС-12М не снимаются с вооружения во всех полках дивизии одновременно, и что перевооружение на РС-24 осуществляется постепенно, поочередно от полка к полку.

[10] Советские баллистические ракеты будут на вооружении РВСН до 2021 г. // Новости космонавтики. 2013. 17 дек.

[11] *Каракаев С., Фаличев О.* «Сармат» заменит «Воеводу» // Военно-промышленный курьер. 2016. 27 янв.; Russian general gives details of ICBM re-armament, including RS-26/Yars-M, Interfax, 21 July 2015, Translation from Russian, BBC Monitoring.

[12] *Каракаев, Фаличев* (сноска 11).

Козельске, но скорее всего их будет не менее 30. Развертывание железнодорожного варианта РС-24, вероятно, было отложено или отменено в связи с бюджетными ограничениями[13].

В настоящее время Россия разрабатывает третью модификацию РС-12М, известную как РС-26 («Ярс-М»). Как и РС-12М «Тополь», РС-26 прошла полетные испытания на межконтинентальную и меньшую дальность. Она представляет собой более легкий вариант ракеты РС-24[14]. Первые РС-26 будут развернуты в 51-й гвардейской ракетной дивизии в Иркутске, где уже идут приготовления. Испытательный пуск запланирован на 2016 г.

Помимо этого, Россия разрабатывает новую жидкотопливную «тяжелую» МБР шахтного базирования, известную как РС-28 («Сармат»), на замену ракет РС-20В. Первый испытательный пуск этой 100-тонной ракеты запланирован на вторую половину 2016 г., а серийные поставки, как ожидается, должны начаться в 2018–2019 гг.[15] Эта ракета может нести до 10 боеголовок с РГЧ ИН и, по сообщениям, будет оснащена усовершенствованными средствами преодоления ПРО, возможно, в том числе и боеголовками новых типов, такими как маневрирующая боеголовка, сконструированная таким образом, чтобы преодолевать американские системы ПРО[16]. РС-28, вероятно, будут развернуты в двух дивизиях: в Домбаровском и в Ужуре; обе они в настоящее время имеют на вооружении МБР РС-20В[17].

Подводные лодки с баллистическими ракетами на борту и баллистические ракеты морского базирования

В составе российского военно-морского флота насчитывается 11 действующих атомных подводных лодок с ядерными баллистическими ракетами на борту (ПЛАРБ). Создаются подводные лодки нового класса, которые к концу следующего десятилетия постепенно заменят все ПЛАРБ советского периода.

В настоящее время основу российского флота ПЛАРБ составляют шесть входящих в состав Северного флота подводных лодок проекта 667БДРМ «Дельфин» (класса Delta IV). Каждая из них несет 16 баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) РСМ-54 «Синева» (SS-N-23 M1), на которых могут монтироваться до четырех РГЧ ИН. Одна из подлодок «Дельфин» может постоянно находиться на капитальном ремонте и не нести ракет или боезарядов. В 2014 г. была поставлена на капитальный ремонт подводная лодка «Тула» (К-114), которая вернется в строй в 2017 г.

---

[13] Novichkov, N., 'Russian rail-mobile ICBM project set to be axed', Jane's Defence Weekly, 7 Feb. 2016.

[14] 'Russia designing “new” rail-mobile ICBM system, troops getting new missiles', Interfax, 18 Dec. 2013, Translation from Russian, Open Source Center.

[15] Испытательный пуск ракеты «Сармат» выполнят во второй половине 2016 г. // Интерфакс. 2016. 12 янв.

[16] *Фаличев* (сноска 11) и *Шеповаленко М.* Гиперзвуковые боевые блоки баллистических ракет // Российский совет по международным делам. 2015. 30 июл.

[17] 'Russia to design new liquid-fuel ICBM by 2020: expert', Interfax, 25 Feb. 2014, Translation from Russian, BBC Monitoring.

В 2007–2012 годы на ПЛАРБ «Дельфин» первоначально установленные там ракеты РСМ-54 (SS-N-23 Skiff) были заменены на БРПЛ «Синева», а в настоящее время вводится в строй третья модификация этой ракеты, известная как «Лайнер». «Лайнер» представляет собой достаточно «скромную» модификацию «Синевы» и несет такую же полезную нагрузку, которая, возможно, предназначена для улучшения способности ракеты преодолевать системы противоракетной обороны[18].

Помимо этого есть две старые подводные лодки проекта 667БДР «Кальмар» (класса Delta III по классификации НАТО) в составе Тихоокеанского флота, и каждая из них несет 16 БРПЛ РСМ-50 «Волна» (SS-N-18 M1). РСМ-50 – жидкотопливная ракета с тремя разделяющимися головными частями с индивидуальным наведением на цель. В ближайшем будущем эти подводные лодки будут сняты с вооружения.

На замену устаревающим ПЛАРБ советских времен Россия строит восемь ПЛАРБ класса «Борей» (проекта 955), три из которых были введены в строй по состоянию на конец 2015 г. Следующие подводные лодки класса «Борей» будут иметь корпуса усовершенствованной конструкции и носить название «Борей-А» (проект 955А). Передача первой ПЛАРБ этого класса ВМФ России была перенесена с 2016 на 2018 г. Строительство еще трех АПЛ «Борей-А» было начато в 2014–2015 гг., а на 2016 г. запланирована закладка пятой и последней АПЛ этого класса. При таком графике, видимо, проект не удастся завершить к 2020 г., как это планировалось первоначально. По неподтвержденным слухам, Россия рассматривает вопрос о строительстве дополнительных ПЛАРБ класса «Борей», с учетом которых общее число подобных ПЛАРБ в ее флоте достигнет 10 или 12 ед.[19]

В связи с техническими проблемами с твердотопливной БРПЛ РСМ-56 «Булава-30» (SS-N-32) непосредственный ввод в строй ПЛАРБ класса «Борей» был отложен, но, судя по всему, к настоящему времени все проблемы удалось разрешить. Каждая ПЛАРБ класса «Борей» оснащена 16 пусковыми установками для «Булавы». По оценкам, на эту ракету может устанавливаться до шести боеголовок в отличие от РСМ-54 «Синева», способной нести четыре боеголовки, и РСМ-50 «Волна», которая способна нести три. Таким образом, будущий флот из восьми ПЛАРБ «Борей» может быть вооружен существенно большим числом боеголовок, чем ныне действующий флот, имеющий на вооружении АПЛ «Дельфин» и «Кальмар».

Нестратегическое ядерное оружие

Как и США, Россия не раскрывает информацию о количестве, месторасположении и видах своего нестратегического ядерного оружия. В результате величина и структура этих запасов является в значительной степе-

---

[18] См., например: ‘Russian Navy takes into service Layner ICBM’, Interfax, 2 Apr. 2014, Translation from Russian, BBC Monitoring.

[19] См.: Главком ВМФ: РФ продолжит строить стратегические атомные подлодки «Борей» после 2020 г. // ТАСС. 2015. 2 июл.; и Gorenburg, D., 'Russian naval shipbuilding plans: Rebuilding a blue water navy', Russian Military Reform, 23 Jan. 2015.

ни неопределенной. Согласно приведенной здесь оценке, в распоряжении российских нестратегических сил для потенциального использования находится приблизительно 2000 боеголовок. Помимо этого имеется большое количество боеприпасов, снятых с вооружения и ожидающих демонтажа[20].

Большую часть российского нестратегического ядерного арсенала составляют системы вооружения, разработанные и развернутые в советский период, и многие из них могут быть сняты с вооружения в течение следующих 10 лет. Тем не менее, Россия по-прежнему отводит большую роль нестратегическому ядерному оружию, отчасти в попытке компенсировать отставание своих обычных вооруженных сил от сил НАТО. В связи с этим была начата модернизация нескольких систем нестратегических ядерных вооружений.

Процесс модернизации включает замену в 10 ракетных бригадах баллистических ракет малой дальности (БРМД) «Точка» (SS-21) БРМД «Искандер-М» (SS-26). Их развертывание было начато в 2004 г., и к концу 2015 г. в распоряжении армии будет находиться шесть бригад, вооруженных ракетами «Искандер», хотя не все из них будут находиться в состоянии боевого дежурства[21]. Слухи о том, что комплексы «Искандер-М» были на постоянной основе развернуты в Калининградской области, не соответствуют действительности[22]. Однако в 2014 и 2015 гг. несколько раз проводились внеплановые учения с временным развертыванием в Калининграде этих ракетных комплексов[23]. По нашим оценкам, к российским БРМД приписаны около 140 ядерных боеголовок.

В рамках модернизации нестратегической ядерной авиации производится обновление устаревшего бомбардировщика средней дальности Ту-22М3 (Backfire), обновление истребителя-бомбардировщика Су-24М (Fencer-D) и ввод в строй нового истребителя-бомбардировщика Су-34 (Fullback). Су-34, который в итоге придет на смену Су-24М, уже развертывается в Западном военном округе и принимает участие в военных учениях и операциях. Все три типа самолетов способны доставлять ядерные бомбы, однако Ту-22М3 может быть вооружен и крылатыми ракетами воздушного базирования Х-22 (AS-4). По оценке, к бомбардировщикам Ту-22М3 приписано около 568 боезарядов.

Существует значительная неопределенность относительно того, в какой мере Россия по-прежнему использует ядерные боеголовки в своих обо-

---

[20] Подробнее см.: Kristensen, H. M., Non-Strategic Nuclear Weapons, Federation of American Scientists (FAS) Special Report no. 3 (FAS: Washington, DC, May 2012), pp. 51–65. См. также: Kristensen, H. M., *Trimming Nuclear Excess: Options for Further Reductions of US and Russian Nuclear Forces,* Federation of Atomic Scientists (FAS) Special Report no. 5 (FAS: Washington, DC, Dec. 2012), pp. 26–27.

[21] 'Russian troops get brigade set of Islander-M missile system', Interfax, 16 July 2015, Translation from Russian, BBC Monitoring.

[22] О размещении в Калининграде ракетных комплексов «Искандер-М» и опровержении этой информации см. в работе: Solms-Laubach, F., 'Putin stationiert Raketen fur Atomprengkopfe', Bild, 14 Dec. 2013; Путин: Решение о размещении «Искандеров» под Калининградом не принято // РИА Новости. 2013.19 дек.

[23] 'Ballistic missile systems to be redeployed to Russia's westernmost region: source', TASS, 17 Mar. 2015; 'Iskanders missiles pulled back from Russia's westernmost region after drill', RIA Novosti, 16 Dec. 2014, Translation from Russian, BBC Monitoring.

ронительных силах, например, на зенитных ракетах, противоракетах противоракетной обороны и ракетных комплексах береговой обороны[24]. По предположениям ряда аналитиков, зенитные ракетные комплексы могут либо больше не снабжаться ядерными боеголовками совсем, либо иметь их в небольшом количестве (менее 100 ед.)[25]. В ходе холодной войны Советский Союз развернул несколько зенитных ракет с ядерными боеголовками. Официальные данные отсутствуют, но, по оценкам аналитиков, по состоянию на 1988 г. число ядерных боеголовок в ПВО составляло 4000 ед., а по состоянию на 1991 г. – 3000 ед. или значительно меньше[26]. Число боезарядов подразделений ПВО С-300, системы противоракетной обороны А-135, расположенной вокруг Москвы, и подразделений береговой обороны оценивается примерно в 480 ед.

Судя по всему, из всех видов войск ВМФ России в наибольшей степени зависит от нестратегического ядерного оружия. По оценкам, к подводным лодкам, авианосцам, крейсерам, эсминцам, фрегатам, корветам и береговой авиации и вертолетам приписано 760 боезарядов. В настоящее время продолжается модернизация, включающая программу строительства ударных подводных лодок проекта 885М («Ясень»), первая из которых вступила в строй в 2015 г. Считается, что «Ясень» оснащен новыми крылатыми ракетами морского базирования большой дальности «Калибр» против наземных целей, которые существуют как в ядерном (SS-N-30A), так и в обычном (SS-N-30) вариантах. С большой вероятностью SS-N-30A заменит SS-N-21 на некоторых ударных подводных лодках. Кроме того, продолжается модернизация имеющихся ударных подводных лодок, способных нести ядерное оружие, в том числе подводных лодок проекта 945 (Sierra по классификации НАТО), проекта 949А (Oscar II по классификации НАТО) и проекта 971 (Akula по классификации НАТО).

США обвинили Россию в том, что она с 2008 г. нарушает советско-американский Договор 1987 г. о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (Договор РСМД), разрабатывая и испытывая новую крылатую ракету наземного базирования на дальности, запрещенной документом. Россия отвергла это обвинение. Эта новая ракета, не названая правительством США, еще не развернута, но, по всей видимости, ее разработка продвинулась достаточно далеко, чтобы она могла быть развернута, если будет принято соответствующее решение[27].

---

[24] Альтернативную оценку см. в работах: Sutyagin, I., Atomic Accounting: A New Estimate of Russia's Non-Strategic Nuclear Forces (Royal United Services Institute: London, Nov. 2012), pp. 18–25; Cochran, T. B. et al., Nuclear Weapons Databook Vol. 4, Soviet Nuclear Weapons (Harper & Row: New York, 1989), p. 32; и Arbatov, A., 'Deep cuts and de-alerting: a Russian perspective', ed. H. A. Feiveson, The Nuclear Turning Point: A Blueprint for Deep Cuts and De-Alerting of Nuclear Weapons (Brookings Institution Press: Washington, DC, 1999), p. 319.

[25] Sutyagin, (сноска 24), p. 19.

[26] Arbatov (сноска 24); и Cochran et al. (сноска 24).

[27] О разногласиях в связи с Договором РСМД см.: *Кайл Ш. Н.* Российско-американский контроль над вооружениями / Ежегодник СИПРИ 2015. СС. 578–585.

III. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН

По состоянию на январь 2016 года ядерный арсенал Великобритании насчитывал приблизительно 215 боезарядов (табл. 16.4). Силы ядерного сдерживания Великобритании состоят исключительно из военно-морского компонента: четырех атомных подводных лодок с баллистическими ракетами на борту (ПЛАРБ) класса Vanguard, несущих до 16 баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) UGM-133 Trident II D5. Эти подводные лодки базируются в Фаслейне в западной Шотландии, а ядерные боеголовки к ним хранятся и обслуживаются на Королевском складе военно-морских вооружений в Кулпорте. В 2015 г. после сообщений о серьезных недостатках и низкой культуре безопасности на базе в Фаслейне принятая в Министерстве обороны Великобритании практика обеспечения физической защиты и сохранности ядерного оружия подверглась тщательной ревизии[1].

Великобритания имеет в общей сложности 48 БРПЛ Trident II D5, которых достаточно, чтобы полностью вооружить три ПЛАРБ, несущих боевое дежурство в каждый данный момент времени. Великобритания не владеет ракетами на правах собственности, но арендует их из совместного с Военно-морским флотом США объединенного резерва из 58 БРПЛ Trident. Великобритания присоединилась к возглавляемой США программе по продлению срока службы ракет Trident I D5 с 2028 по 2042 г.[2]

Из имеющегося арсенала, величина которого оценивается в 215 ядерных боезарядов, Великобритания поддерживает число оперативно развернутых боезарядов, которые могут быть установлены на БРПЛ Trident II, на уровне приблизительно 120 ед. Хотя эти ракеты могут нести до 12 разделяющихся головных частей индивидуального наведения на цель, в соответствии с ограничениям, предусмотренными в Обзоре политики в области стратегической обороны и безопасности 2010 г. ПЛАРБ класса Vanguard на время патрулирования вооружаются не более чем восемью боевыми ракетами и 40 ядерными боеголовками[3].

Великобритания тесно сотрудничает с Соединенными Штатами в проектировании и производстве ядерных боеголовок, в том числе ведет обмен компонентами боеголовок, а также сотрудничает в обслуживании ядерного арсенала в соответствии с Договором 1958 г. между двумя странами о вза-

---

[1] Morley, J., 'UK submariner cites safety flaws', Arms Control Today, vol. 45, no. 6 (July-Aug. 2015); и Stone, J., 'Britain's nuclear weapons base suffers from «serious» nuclear safety incidents and «poor safety culture«', The Independent, 2 Mar. 2015.

[2] Mills, C., 'Replacing the UK's nuclear deterrent', British Parliament, *House of Commons Library Briefing Paper* no. 7353, 12 Nov. 2015, p. 4.

[3] British Ministry of Defence, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review,* Cm 7948 (Stationery Office: London, Oct. 2010) pp. 5, 38; и Mills (сноска 2), p. 13.

имной обороне[4]. Ныне используемая боеголовка, которая, как считается, аналогична американской W76, была впервые развернута в начале 1990-х годах и предположительно останется на вооружении до 2030-х годов[5].

Таблица 16.4. Ядерные силы Великобритании по состоянию на январь 2016 г.

Тип	Обозначение	Кол-во развернутых ед.	Начало развертывания	Дальность (км)[a]	Совокупная мощность	Кол-во боеголовок
Баллистические ракеты подводных лодок[b]						
D5	Trident II	48	1994	>7 400	1–3 x 100 кт	215[c]

кт = килотонна.

a Дальность приводится исключительно в иллюстрационных целях; фактическая боевая дальность варьируется в зависимости от характера полета и загрузки оружием.

b Находящиеся на боевом патрулировании ПЛАРБ несут сокращенный боекомплект из не более восьми ракет Trident II и 40 ядерных боеголовок. В каждый данный момент времени на боевом патрулировании находится только одна ПЛАРБ.

c Из имеющегося запаса, составляющего, по оценкам, 215 боезарядов, в состоянии оперативной готовности находится 120 ед.

Был начат процесс сокращения запаса ядерных боезарядов до 180 ед. к середине 2020-х годов.

Источники: Минобороны Великобритании, Белые книги, пресс-релизы и сайт <http://www.mod.uk/>; British House of Commons, *Hansard*, various issues; ‘Nuclear notebook’, *Bulletin of the Atomic Scientists*, различные выпуски; и оценки авторов.

В последнем Обзоре политики в области стратегической обороны и безопасности, опубликованном в ноябре 2015 г., был подтвержден план Министерства обороны, изложенный в Обзоре 2010 г. и касающийся сокращения британского ядерного арсенала. Количество оперативно развернутых ядерных боезарядов уже было уменьшено со 180 ед. до нового уровня в 120 ед., из которых на осуществляющих боевое патрулирование подводных лодках в каждый данный момент времени размещается не более 40 ед. Общее число ядерных боеприпасов с учетом неразвернутых боезарядов будет сокращено до уровня «не более 180 ед. к середине 2020-х годов»[6].

[4] Согласно Договору о взаимной обороне, который был в 2014 г. продлен на дополнительный десятилетний срок, стороны обмениваются конфиденциальной информацией и научными знаниями по своим ядерным оружейным программам. Соглашение между правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в использовании атомной энергии в целях взаимной обороны, Вашингтон, Округ Колумбия, 3 июля 1958 г.

[5] Chalmers, H., The Bang Behind the Buck, Occasional Paper (Royal United Services Institute: London, Mar. 2014).

[6] British Government, National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom, Cm 9161 (Stationery Office: London, Nov. 2015), para. 4.66.

Программа замены ракет Trident

В Обзоре политики в области стратегической обороны и безопасности 2015 г., которого ждали с большим интересом, британское правительство взяло на себя обязательство по замене четырех ПЛАРБ класса Vanguard на четыре подводные лодки нового класса. Оно также обязалось сохранять на протяжении неопределенного времени политику, известную как «постоянное сдерживание со стороны моря», в соответствии с которой в каждый данный момент времени на боевом патрулировании находится одна британская ПЛАРБ[7]. Эти обязательства отражали основные выводы, сделанные в опубликованном в 2013 г. Обзоре изучения альтернатив Trident. Эти выводы состояли в том, что в связи с сомнениями относительно затрат, реализуемости и надежности сдерживания с помощью альтернативных систем, все они представляли бы больший риск, чем программа замены ракет Trident на аналогичные ракеты, в пользу которой сделало выбор правительство Великобритании[8].

Подводные лодки нового класса, в настоящее время известного под названием Successor, будут схожи с ПЛАРБ класса Vanguard. Они будут вооружены БРПЛ Trident II D5 и снабжены атомными силовыми установками нового поколения. Однако в целях экономии эти подводные лодки будут иметь меньший ракетный отсек, вмешающий восемь ракетных пусковых установок, разработанных совместно с ВМФ США[9].

В Обзоре политики в области стратегической обороны и безопасности 2015 г. заявлено, что принятие на вооружение подводных лодок класса Successor откладывается в рамках переноса сроков по программе опытно-конструкторских работ и закупок. Министерство обороны начало проектирование новой подводной лодки после того, как правительство приняло в 2011 г. решение по «начальной фазе» – т. е. переходу от этапа разработки концепции к следующим этапам программы. Снятие с вооружения ПЛАРБ класса Vanguard, которое должно начаться в 2028 г., было отложено до «начала 2030-х годов»[10]. Аналогичным образом были перенесены «по крайней мере, до конца 2030-х годов, а, возможно, и далее», сроки снятия с вооружения имеющихся в наличии боеголовок[11].

В рамках комплексной реорганизации программы замены ракет Trident в Обзоре политики в области стратегической обороны и безопасности 2015 г. Великобритания отказалась от нескольких ранее намеченных реперных точек этой программы. В обзоре не указано, когда будут окончательно доработаны подробные планы конструирования, производства и закупок подводных лодок класса Successor. Нет в нем и подтверждения того, что решение по «основной фазе» относительно того, будут ли продолжены работы над новой подводной лодкой, будет вынесено на голосование парла-

[7] British Government (сноска 6), para. 4.73.

[8] British Government, Trident Alternatives Review (Cabinet Office: London, 16 July 2013).

[9] Nuclear Information Service, 'Confusion over pledge to reduce number of missile tubes in new Trident submarines', 5 Dec. 2014.

[10] British Government (сноска 6), paras 4.65, 4.76.

[11] British Government (сноска 6), paras 4.72.

мента в 2016 г., как это ранее обещало правительство. В обзоре содержится предупреждение о том, что «традиционный подход, предполагающий единственную, «основную фазу» «не подходит для решения задач такого масштаба и сложности». Вместо этого замена подводных лодок будет регулярно оцениваться в рамках «поэтапной программы инвестирования»[12].

Стоимость программы замены Trident продолжает оставаться предметом политических споров в Великобритании[13]. В декабре 2014 г. Министерство обороны заявило, что, по его оценкам, общая стоимость этой программы составит 25 млрд ф. ст. (36.5 млрд долл.)[14]. Однако в Обзоре политики в области стратегической обороны и безопасности Великобритании 2015 г. оценочная стоимость предлагаемых четырех подводных лодок увеличилась до 31 млрд ф. ст. (45.2 млрд долл.). Авторы обзора допустили возможность дальнейшего увеличения стоимости еще на 10 млрд ф. ст. (14.6 млрд долл.), что говорит о том, что по мнению Министерства обороны, расходы могут превысить текущую оценку[15]. Однако некоторые критики этой программы утверждают, что реальная стоимость строительства и эксплуатации новых подводных лодок на протяжении многих лет будет, вероятно, гораздо выше. По мнению одного из членов парламента, она может достигнуть 167 млрд ф. ст. (256 млрд долл.)[16]. Резкое увеличение предполагаемых расходов на программу замены ракет Trident привело в 2015 г. к возобновлению призывов к рассмотрению альтернативных вариантов[17].

---

[12] British Government (сноска 6), para. 4.75.

[13] Dowd, J. and Sloggett, C., 'Trident future back on election agenda as costs spiral', *The Guardian,* 17 Jan. 2015.

[14] British Ministry of Defence, 'The United Kingdom's future nuclear deterrent: 2014 update to parliament', 15 Dec. 2014, p. 6.

[15] British Government (сноска 6), para. 4.76; и MacAskill, E. and Watt, N., 'Trident renewal costs rise by £6bn, defence review reveals', *The Guardian,* 23 Nov. 2015.

[16] Piper, E., 'Exclusive: UK nuclear deterrent to cost $256 billion, far more than expected', Reuters, 25 Oct. 2015. См. также: Campaign for Nuclear Disarmament (CND), *The Real Alternative:* What the Government's Trident Alternative Review Isn't Telling You *(CND: London, June 2013),* p. 5.

[17] Ingram, P., 'Trident cost-saving options', Huffington Post, 27 Oct. 2015.

IV. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ФРАНЦИИ

Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН

Ядерный арсенал Франции состоит из приблизительно 300 боезарядов, предназначенных для доставки баллистическими ракетами на подводных лодках (БРПЛ) и крылатыми ракетами воздушного базирования (табл. 16.5). В своем обращении в феврале 2015 г. президент Франции Франсуа Олланд подтвердил, что страна намерена сохранять свои ударные силы ядерного сдерживания (force de frappe), отвечающие самым современным требованиям и включающие в себя компоненты морского и воздушного базирования, «строго руководствуясь принципом достаточности»[1]. Расходы на поддержание и модернизацию ядерных сил и соответствующей инфраструктуры в 2014–2019 гг. будут составлять 12% (22 млрд евро) от ежегодного оборонного бюджета страны[2].

Основную часть ядерного арсенала Франции составляют четыре атомных подводных лодки с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) класса Triomphant, располагающихся на базе Иль Лонг на западном побережье Бретани. Каждая подводная лодка имеет на вооружении 16 БРПЛ M45 или M51.1, оснащенных боеголовками в количестве до 6 ед. на одну ракету. Одна из ПЛАРБ ВМС Франции постоянно осуществляет боевое патрулирование, а остальные находятся на разных этапах ремонта и переоборудования[3].

Франция продолжает модернизировать свой флот ПЛАРБ. ВМС Франции ведут работу по модификации своих подводных лодок класса Triomphant, целью которой является переоснащение на трехступенчатые твердотопливные баллистические ракеты модификации M51, призванные заменить устаревающие баллистические ракеты M45[4]. Ожидается, что эта работа будет завершена к 2019 г. По состоянию на август 2015 г. две подводные лодки были переоборудованы и теперь могут нести первую версию этой баллистической ракеты, получившей наименование M51.1. Еще одна подводная лодка класса Triomphant, спущенная на воду в 2010 г., была модернизирована на этапе строительства и также может нести ракету M51.1[5]. 30 сентября 2015 г. был осуществлен успешный пуск ракеты M51.1 с наземной платформы ракетного испытательного центра «Бискаросс», ракета упала в северной части Атлантического океана[6]. Это был первый испытательный пуск ракеты M51.1 после неудачной попытки пуска с находившейся под водой ПЛАРБ в 2013 г.

---

[1] Hollande, F., Discours sur la dissuasion nucléaire – Déplacement auprès des forces aériennes stratégiques. Istres [Speech on nuclear deterrence: Visit to the strategic air forces], Istres, 25 Feb. 2015.

[2] Guillemard, V., 'Dissuasion nucléaire: la France ne baisse pas la garde', *Le Figaro,* 19 Feb. 2015.

[3] Обзор французских ядерных сил см. в работе: Patton, T., Podvig, P. and Schell P., A New START Model for Transparency in Nuclear Disarmament: Individual Country Reports (United Nations Institute for Disarmament Research: Geneva, 2013), pp. 17–23.

[4] 'Le SNLE Le Triomphant en refonte', *Mer et Marine,* 20 Sep. 2013.

[5] French Navy, ‘Modernisation de la force océanique stratégique: le SNLE Le Triomphant adapté au M51’, Press Release, 13 Aug. 2015.

[6] French Ministry of Defence, ‘Tir d'essai réussi pour le missile nucléaire M51’, Press Release, 30 Sep. 2015.

Таблица 16.5. Ядерные силы Франции по состоянию на январь 2016 г.

Тип	Кол-во развернутых ед.	Начало развертывания	Дальность (км)[a]	Совокупная мощность	Кол-во боеголовок
Самолеты наземного базирования					
Mirage 2000N[b]	~20	1988	2750	1 x до 300 кт TNA	~20
Rafale F3	~20	2010–2011	2000	1 x до 300 кт TNA	~20
Самолеты палубного базирования					
Rafale MK3	~10	2010–2011	2000	1 x до 300 кт TNA	~10
Баллистические ракеты, запускаемые с подводных лодок[c]					
M45	16	1996	>5000[d]	4–6 x 100 кт TN-75	80[e]
M51.1	32	2010–2011	>6000	4–6 x 100 кт TN-75	160[e]
M51.2	0	(2016)	>6000	4–6 x TNO	0
M51.3	–	–	>(6000)	(до 6 x 150 кт) TNO	–
Резерв					~10
Итого					**~300**

() = неопределенные данные; кт = килотонна; TNA = tête nucléaire aéroportée («воздушная ядерная боеголовка»); TNO = tête nucléaire océanique («морская ядерная боеголовка»).

[a] Дальность самолетов приводится исключительно в иллюстрационных целях; фактическая боевая дальность варьируется в зависимости от характера полета и загрузки оружием.

[b] В 2018 г. для выполнения ядерных задач самолеты Mirage 2000N будут заменены самолетами Rafale F3.

[c] Франция располагает БРПЛ в количестве, достаточном для снаряжения трех действующих ПЛАРБ, в то время как четвертая ПЛАРБ находится на капитальном ремонте.

[d] Хотя часто можно услышать, что дальность полета ракеты M45 достигает 6000 км, в докладе Комиссии по национальной обороне французской Национальной ассамблеи от 2001 г. указано, что она составляет всего лишь 4000 км. По информации Военно-морского флота Франции, она превышает 5000 км.

[e] Хотя БРПЛ M45 и M51 обладают способностью нести до шести боеголовок, считается, что на некоторых ракетах число боеголовок было уменьшено, чтобы достичь большей оперативности введения целей.

Источники: Hollande, F., ‘Discours sur la dissuasion nucléaire – Déplacement auprès des forces aériennes stratégiques’, Istres, 25 Feb. 2015; Sarkozy, N., French President, Speech on defence and national security, Porte de Versailles, Paris, 17 June 2008; Sarkozy, N., French President, ‘Presentation of SSBM «Le Terrible»’, Speech, Cherbourg, 21 Mar. 2008; Chirac, J., President of the Republic, Speech during visit to the Strategic Forces, Landivisiau–L’Ile Longue, Brest, 19 Jan. 2006; Министерство обороны Франции, различные публикации <http://www.defense.gouv.fr/>; французская Национальная Ассамблея, различные законы об обороне; Air Actualités, различные выпуски; Aviation Week & Space Technology, различные выпуски; ‘Nuclear notebook’, Bulletin of the Atomic Scientists, различные выпуски; и оценки авторов.

.

С начала 2016 года флот ПЛАРБ будет оснащаться усовершенствованной версией баллистической ракеты, получившей назва-

ние M.51.2[7]. Ракета M51.2 будет оснащена боезарядом TNO (tête nucléaire océanique, «океаническая ядерная боеголовка»). Новый боезаряд имеет переменную мощность, как и стоящий в настоящее время на вооружении боезаряд TN-75, однако отличается более усовершенствованной конструкцией, и, следовательно, большей надежностью и увеличенным сроком службы[8].

Франция приступает к этапу предварительного проектирования ПЛАРБ нового поколения. Цель работ – создать подводную лодку, которая к 2035 г. заменит подводные лодки класса Triomphant[9]. Новая подводная лодка будет оснащаться БРПЛ M51.3, которые имеют увеличенные радиус действия и точность по сравнению с более ранними версиями. Конструкторские работы начнутся в 2016 г.; ожидается, что новая подводная лодка поступит на вооружение в середине 2020-х годов[10].

Авиационный компонент французских ядерных сил состоит из двух типов боевых самолетов наземного базирования (Mirage 2000N и Rafale F3) и одного типа самолетов морского базирования (Rafale MK3), размещаемых на авианосце «Шарль де Голль». К 2018 г. самолеты Mirage 2000N планируется заменить самолетами Rafale F3[11]. Эти самолеты оснащены крылатыми ракетами ASMPA (air-sol moyenne portee ameliore, «ракета средней дальности класса воздух–земля, усовершенствованная»), поставленными на вооружение в 2009 г. Программу обновления ASMPA в середине срока службы намечено начать в 2022 г.[12] Эти ракеты вооружены боеголовкой TNA (tête nucléaire aéroportée, «воздушной ядерной боеголовкой»), имеющей, как сообщается, мощность до 300 кт. По заказу Министерства обороны Франции были начаты разработки новой ракеты, призванной заменить существующую версию; эта ракета получила наименование ASN4G (air-sol nucléaire fourth-generation, «ядерная ракета класса воздух–земля четвертого поколения»), главными чертами которой должны стать повышенная незаметность и использование сверхзвуковых технологий[13].

---

[7] French Senate, Projet de loi de finances pour 2016: Défense: équipement des forces [Finance Bill 2016: Defence: equipping the forces] no. 166 (French Senate: Paris, 19 Nov. 2015); и Hollande (сноска 1).

[8] ‘La France prépare la mise en service d’une nouvelle version du M51’, *Mer et Marine,* 6 Oct. 2015; и Tertrais, B., *Entente Nucleaire: Options for UK-French Nuclear Cooperation,* BASIC Trident Commission Discussion Paper 3 (British-American Security Information Council: London, June 2012), p. 12.

[9] Le Drian, J. Y., French Minister of Defence, ‘Discours de clôture du colloque pour les 50 ans de la dissuasion’, French Ministry of Defence, 21 Nov. 2014.

[10] ‘Hollande annonce des études pour préparer le SNLE de troisième génération’, *Le Marin,* 19 Feb. 2015.

[11] Hollande (сноска 1).

[12] French Senate (сноска 7), p. 52.

[13] Le Drian (сноска 9); и Tran, P., 'France studies nuclear missile replacement', *Defense News,* 29 Nov. 2014.

V. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ КИТАЯ

Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН

По оценкам, Китай обладает совокупным арсеналом приблизительно в 260 ядерных боезарядов, и это количество остается относительно постоянным в течение многих лет, но медленно увеличивается. В настоящее время из планируемой триады наземных, воздушных и морских ядерных сил находятся в строю лишь баллистические ракеты наземного базирования и самолеты, приспособленные к несению ядерного оружия (самолеты играют лишь вспомогательную ядерную роль). Этим силам приписываются приблизительно 190 боезарядов. Остальные боезаряды приписываются к неразвернутым силам, включая новые системы, которые находятся на стадии разработки, уже принятые на вооружение системы, количество которых может увеличиться в будущем, и резерв (табл. 16.6).

Вторая артиллерия Народно-освободительной армии Китая (НОАК) несет ответственность за хранение и поддержание в боеспособном состоянии китайского ядерного арсенала и ракет наземного базирования. В соответствии с самопровозглашенной стратегией минимального сдерживания КНР, Вторая артиллерия в мирное время поддерживает низкий уровень боевой готовности ракет, в отличие от политики мгновенного реагирования периода холодной войны, которой придерживались стратегические силы России и США. Считается также, что Китай хранит свои ядерные боеголовки на складах, отдельно от средств их доставки, и они не готовы к немедленному использованию[1].

В мае 2015 года Китай опубликовал новую выходящую раз в два года Белую книгу по обороне, центральной темой которой впервые стала военная стратегия страны[2]. В документе вновь подтверждается, что ядерная стратегия Китая является оборонительной по своему характеру, а его ядерные силы имеют лишь две цели – «стратегическое сдерживание и ядерная контратака». Как предполагается, эти силы должны поддерживаться на минимальном уровне, необходимом для гарантирования суверенитета и национальной безопасности Китая.

В Белой книге по обороне 2015 г. как краеугольный камень политики сдерживания также вновь подтверждается долгосрочная политика Китая неприменения первым ядерного оружия (НПЯО)[3]. В официальных заявлениях объясняется, что политика неприменения первым ядерного оружия состоит из недвусмысленных обязательств Китая «ни в какое время и ни при каких обстоятельствах» и никогда не применять или угрожать применить ядерное оружие против неядерных государств или зон, свободных от ядерного

---

[1] Stokes, M. A., China's Nuclear Warhead Storage and Handling System (Project 2049 Institute: Arlington, VA, 12 Mar. 2010), p. 8; и Bin, L., 'China's potential to contribute to multilateral nuclear disarmament', *Arms Control Today,* vol. 41, no. 2 (Mar. 2011), pp. 17–21.

[2] Chinese State Council, *China's Military Strategy,* Defence White Paper (Information Office of the State Council: Beijing, May 2015).

[3] Chinese State Council (сноска 2).

Таблица 16.6. Ядерные силы Китая по состоянию на январь 2016 г.

Тип/китайское обозначение (обозначение США)	Кол-во развернутых пусковых установок	Год начала развертывания	Дальность (км)[a]	Загрузка боезарядов	Кол-во боеголовок [b]
Ракеты наземного базирования [c]	*~150* [d]				*~150*
DF-3A (CSS-2)	~8	1971	3000	1 x 3.3 Мт	~8
DF-4 (CSS-3)	~10	1980	5500	1 x 3.3 Мт	~10
DF-5A (CSS-4 Mod 2)	~10	1981	12 000+	1 x 4–5 Mt	~10
DF-5B (CSS-4 Mod 3)	~10	2015	~12 000	3 x 200–300 кт	~30
DF-15 (CCS-6 Mod 1)	. .	1994	600	1 x 10–50 кт?	. . [e]
DF-21 (CSS-5 Mods 1/2)[f]	~80	1991	2100[f]	1 x 200–300 кт	~80
DF-26 (CSS-?)	. .	(2015)	4000+	1 x 200–300 кт	. .
DF-31 (CSS-10 Mod 1)	~8	2006	7200+	1 x 200–300 кт?	~8
DF-31A (CSS-10 Mod 2)	~25	2007	11 200+	1 x 200–300 кт?	~25
DF-41	0	. .	. .	. .	. .
БРПЛ	(*48*)				(*48*)[g]
JL-1 (CSS-N-3)	. .	1986	>1700	1 x 200–300 кт	. .
JL-2 (CSS-NX-14)	(48)	(2015)	>7000	1 x 200–300 кт?	(48)
Самолеты [h]	*~20*				*~20*
H-6 (B-6)	~20	1965	3100	1 x бомба	~20
Штурмовик (. .)	. .	1972–. .	. .	1 x бомба	. .
Крылатые ракеты	*150–350*				. .
КРНБ DH-10[i]	150–350	2007	>1500	1 x . .	. .
КРВБ CJ-20	. .	(2014)	>1500	1 x . .	. [j]
Итого				**~218**	(**~260**)[k]

. . = данные отсутствуют или неприменимы; ( ) = неопределенные данные; КРВБ = крылатая ракета воздушного базирования; КРНБ = крылатая ракета наземного базирования; кт = килотонна; Мт = мегатонна; БРПЛ = баллистическая ракета подводных лодок.

[a] Дальность для самолетов приводится исключительно в иллюстрационных целях; фактическая боевая дальность варьируется.

[b] Оценивается из расчета одна боеголовка на одну пусковую установку, за исключением ракеты DF-5B, которая, согласно оценкам, имеет три боеголовки.

[c] Китай определяет радиус действия ракет как малый при дальности <1000 км; как средний при дальности 1000–3000 км; как дальний при дальности 3000–8000 км; и как межконтинентальный при дальности >8000 км.

[d] Учитываются только пусковые установки ядерного оружия. Некоторые пусковые установки могут перезаряжаться ракетами один и более раз.

[e] В 1993 году ЦРУ пришло к выводу, что Китай «почти наверняка» разработал боеголовку для ракеты DF-15 и, как ожидалось, развернет ее, хотя неизвестно, была ли она когда-либо принята на вооружение.

[f] Считается, что дальность полета ядерных вариантов ракеты DF-21 (CSS-5 Mod 1 и 2) превышает обычно указываемую дальность в 1750 км.

[g] Предполагается, что боеголовки к БРПЛ JL-2 для китайских четырех ПЛАРБ Type 094 были произведены, однако ракеты до сих пор не являются оперативно развернутыми. БРПЛ JL-1 более не рассматривается как оперативно развернутая.

[h] Китай провел несколько испытаний ядерного оружия с использованием бомбардировщиков (и одно – с использованием истребителя), а в военных музеях страны экспонируются макеты ядерных бомб. Однако роль авиации в нанесении ударов с применением ядерного оружия неясна и, если таковая вообще существует, ограничивается выполнением второстепенных задач. Данные по самолетам относятся только к версиям, приспособленным к несению ядерного оружия.

[i] Также обозначается как CJ-10.

[j] Глобальное ударное командование военно-воздушных сил США относит ракету CJ-20 к категории способных нести ядерное оружие, однако в Национальном центре аэрокосмической разведки ВВС США так не считают.

[k] Помимо приблизительно 218 боеголовок, приписанных, как считается, к оперативно развернутым силам, еще около 40 боеголовок, предположительно, находятся в резерве или производятся для вооружения ракет DF-26, дополнительных DF-31A и будущих ракет DF-41. Общий запас боеголовок, согласно оценкам, составляет около 260 ед. и медленно увеличивается.

Источники: US Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, за разные годы; US Department of Defense, *Military Power of the People's Republic of China*, за разные годы; US Air Force, National Air and Space Intelligence Center (NASIC), *Ballistic and Cruise Missile Threat*, за разные годы; Глобальное ударное командование Военно-воздушных сил США, различные документы; Центральное разведывательное управление США, различные документы; Kristensen, H. M., Norris, R. S. and McKinzie, M. G., *Chinese Nuclear Forces and US Nuclear War Planning* (Federation of American Scientists/Natural Resources Defense Council: Washington, DC, Nov. 2006); 'Nuclear notebook', *Bulletin of the Atomic Scientists*, различные выпуски; Google Earth; и оценки авторов.

оружия[4]. Отсутствие обязательства НПЯО в предыдущей Белой книге, опубликованной в 2013 г., привело некоторых западных аналитиков к мысли, что КНР пересматривает условия, при которых ее политика неприменения первым ядерного оружия оставалось бы в силе, и когда возможно снижение порога применения ядерного оружия[5]. Хотя и отвергнув спекуляции о том, что Пекин планирует отказаться от своей политики неприменения первым ядерного оружия или перестать придавать ей большое значение, китайские старшие военные должностные лица признали, что эта политика подверглась тщательному критическому изучению в свете появления новых систем противоракетной обороны и неядерных высокоточных ударных систем среднего и дальнего радиуса действия, разворачиваемых США и другими странами[6].

[4] Statement by Mr Pang Seng, Director General of the Department of Arms Control and Disarmament of the MFA of the People's Republic of China, at the General Debate of the Second Session of the Preparatory Committee for the 2015 NPT Review Conference, Geneva, 22 Apr. 2013, p. 2.

[5] См.: Acton, J. M., 'Is China changing its position on nuclear weapons?', *New York Times,* 18 Apr. 2013; и Fravel, M. T., 'China has not (yet) changed its position on nuclear weapons', *The Diplomat*, 22 Apr. 2013.

[6] Yunzhu, Y., 'China will not change its nuclear policy', China-US Focus, 22 Apr. 2013. См. также: Kulacki, G., 'China's nuclear threshold and no first-use', All Things Nuclear, Union of Concerned Scientists, 24 Sep. 2014.

В соответствии со стратегией минимального сдерживания, Китай сосредоточился на качественном совершенствовании своих ядерных сил, а не на их существенном увеличении[7]. Эти усовершенствования включают ряд мер, направленных на расширение оперативных возможностей Второй артиллерии. Согласно Белой книге по обороне 2015 г., Китай будет «оптимизировать структуру своих ядерных сил» путем «совершенствования потенциала стратегического раннего обнаружения, управления и контроля, преодоления противоракетной обороны, быстрого реагирования, выживаемости и прикрытия»[8].

Согласно оценке, Китай обладает самыми небольшими среди пяти официально признанных ядерных держав запасами оружейного высокообогащенного урана (ВОУ) и плутония (см. раздел X). Несмотря на то, что Китай никогда официально не объявлял формального моратория на производство расщепляющихся материалов для военных целей, считается, что он прекратил производство оружейного ВОУ в период между 1987 и 1989 гг., а оружейного плутония – в 1991 г. Величина имеющихся у Китая запасов означает, что он не сможет существенно увеличить свой запас ядерных боезарядов без возобновления производства расщепляющихся материалов военного назначения.

Баллистические ракеты наземного базирования

Китайский арсенал баллистических ракет наземного базирования, способных нести ядерное оружие, состоит приблизительно из 150 ракет семи различных типов. За последнее десятилетие это количество оставалось неизменным. Арсенал подвергается постепенной модернизации, поскольку Вторая артиллерия заменяет устаревающие жидкотопливные ракеты шахтного базирования на более живучие мобильные твердотопливные модели. Одновременно вкладываются деньги в совершенствование средств коммуникации для ядерных сил, чтобы гарантировать целостность системы управления и контроля более крупными и территориально рассредоточенными мобильными ракетными силами[9].

По оценке Министерства обороны США, Китай в настоящее время развертывает 50–60 межконтинентальных баллистических ракет (МБР)[10]. В течение последнего десятилетия это количество оставалось неизменным. В

---

[7] Zhang, H., 'China', ed. R. Acheson, *Assuring Destruction Forever: Nuclear Weapon Modernization Around the World* (Reaching Critical Will: New York, 2012), p. 17; и Zhao, T., 'Strategic warning and China's nuclear posture', Carnegie Endowment for International Peace, 28 May 2015.

[8] Chinese State Council (сноска 2).

[9] O'Connor, S., 'Sharpened “Fengs”: China's ICBM modernisation alters threat profile', *Jane's Intelligence Review,* vol. 27, no. 12 (Dec. 2015), pp. 44–49; Zhang, H., 'How US restraint can keep China's nuclear arsenal small', *Bulletin of the Atomic Scientists,* vol. 68, no. 4 (July 2012), pp. 73–82; и US Department of Defense (DOD), *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014,* Annual Report to Congress (DOD: Washington, DC, May 2014), p. 28.

[10] Stewart, V. R. (Lt Gen.), Director, Defense Intelligence Agency, 'Worldwide threat assessment', Statement before the US Senate, Armed Services Committee, 26 Feb. 2015, p. 11.

настоящее время жидкотопливная двухступенчатая ракета Dong Feng DF-5A шахтного базирования и грунтово-мобильная твердотопливная трехступенчатая ракета DF-31A являются имеют самый большой радиус действия среди всех развернутых китайских МБР. Межконтинентальная баллистическая ракета DF-31 меньшей дальности полета постепенно приходит на смену устаревающим жидкотопливным двухступенчатым баллистическим ракетам DF-4, но, как представляется, выполнение этой программы остановилось примерно на восьми ракетах, поскольку приоритет был отдан более передовым DF-31A. По неподтвержденным сообщениям, Китай может разрабатывать новую версию ракеты DF-31B, обладающую улучшенными характеристиками по дальности полета и полезной нагрузке[11].

Кроме того, Китай разрабатывает DF-41, новую грунтово-мобильную МБР с дальностью полета, которая, по оценкам, позволит ему наносить удары по целям по всей континентальной территории США[12]. Представляется, что работы по созданию DF-41 находятся на продвинутом этапе, однако неясно, когда ракета будет принята на вооружение. Согласно неподтвержденным сообщениям, цитирующим американских должностных лиц, в декабре 2015 г. Вторая артиллерия провела испытания железнодорожно-мобильной версии этой ракеты[13].

Видимо, после проведения на протяжении многих лет исследований и разработок, Пекин принял решение модифицировать некоторые из своих МБР, придав им способность доставлять ядерные боезаряды в разделяющихся головных частях с боеголовками индивидуального наведения (РГЧ ИН). Имелись предположения, что КНР начала отдавать приоритет развертыванию РГЧ ИН в ответ на растущее беспокойство относительно последствий усиления американского потенциала противоракетной обороны для ее стратегии гарантированного возмездия[14].

В ежегодном докладе за 2015 г. о военной мощи КНР Министерством обороны США было отмечено, что Китай впервые развернул РГЧ ИН на небольшом количестве межконтинентальных баллистических ракет[15]. Идентифицированная в докладе как оснащенная РГЧ ИН ракета является модифицированной версией МБР DF-5A, и обозначена как DF-5B. Хотя она и менее живуча по причине ее фиксированного шахтного базирования, DF-5B способна доставлять более тяжелую полезную нагрузку по сравнению с любой другой твердотопливной китайской МБР, состоящей на вооружении или находящейся в стадии разработки[16]. Представляется, что на вооружении у Второй артиллерии имеется достаточно скромное количество DF-5B: око-

---

[11] Fisher, R., 'Evidence emerges of a possible DF-31 variant', *Jane's Defence Weekly,* 3 Mar. 2015.

[12] Gertz, B., 'China flight tests multi warhead missile', Washington Free Beacon, 11 Dec. 2015.

[13] Fisher, R., 'China developing new rail-mobile ICBM, say US officials', *Jane's Defence Weekly,* 23 Dec. 2015.

[14] Zhao, T. and Logan, D., 'What if China develops MIRVs?', *Bulletin of the Atomic Scientists,* 24 Mar. 2015.

[15] US Department of Defense (DOD), *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015,* Annual Report to Congress (DOD: Washington, DC, May 2015), p. 8.

[16] O'Connor (сноска 9), p. 48.

ло десятка переоборудованных МБР, каждая из которых способна нести до трех боеголовок[17]. В сентябре 2015 г. Китай подтвердил развертывание «ядерной ракеты с РГЧ ИН» DF-5B, которая впервые появилась на ежегодном военном параде, проведенном в Пекине[18].

Согласно докладу Минобороны США 2015 г., разрабатываемая грунтово-мобильная МБР DF-41 также, «вероятно, способна нести разделяющиеся головные части с боеголовками индивидуального наведения»[19]. Полетное испытание ракеты DF-41 в августе 2015 г. (четвертое подобное испытание за три года), как сообщалось, подтвердило оценки американского правительства о том, что новая ракета может нести разделяющиеся боеголовки[20]. Некоторые аналитики допускали, что развертывание РГЧ ИН на устаревающих МБР DF-5B было промежуточным решением, вызванным задержками в программе по разработке DF-41[21].

Подводные лодки с баллистическими ракетами на борту

В развитии ядерных сил сдерживания морского базирования Китай столкнулся со значительными трудностями. В 1980-х годах Военно-морской флот НОАК построил единственную атомную подводную лодку с баллистическими ракетами на борту (ПЛАРБ) Type 092. Эта подводная лодка никогда не выходила на боевое патрулирование и, по оценкам, не является полностью боеготовой, несмотря на то, что ее несколько раз переоборудовали.

Военно-морской флот НОАК разработал следующую ПЛАРБ, Type 094. Как указывается в ежегодном докладе Минобороны США за 2015 г., четыре ПЛАРБ Type 094 в настоящее время состоят на вооружении, и еще одна подводная лодка строится[22]. Один из старших американских офицеров докладывал Конгрессу в апреле 2015 г., что к 2020 г. в составе Военно-морского флота НОАК может быть восемь подводных лодок типа 094, и это – существенное увеличение по сравнению с предыдущими прогнозами американской разведки. Однако военно-морская разведка США предполагает, что их будет четыре или пять[23]. За последнее десятилетие Военно-

---

[17] Broad, W. and Sanger, D., 'China making some missiles more powerful', *New York Times,* 16 May 2015; и Wright, D., 'China and MIRVed warheads', All Things Nuclear, Union of Concerned Scientists, 20 May 2015.

[18] Erickson, A. S., 'Showtime: China reveals two “carrier-killer” missiles', The National Interest, 3 Sep. 2015.

[19] US Department of Defense (сноска 15), p. 8.

[20] Gertz, B., 'China tests new long-range missile with two guided warheads', *Washington Free Beacon,* 18 Aug. 2015.

[21] Minnick, W., ‘Chinese parade proves Xi in charge’, *Defense News,* 6 Sep. 2015.

[22] US Department of Defense (сноска 15), p. 32.

[23] Fisher, R. 'US upgrades assessment of China's Type 094 SSBN fleet', *Jane's Defence Weekly,* 19 Apr. 2015; и Kristensen, H. M. 'New Nuclear Notebook: Chinese Nuclear Force Modernization', *FAS Strategic Security Blog,* 13 Nov, 2013.

морской флот НОАК вложил значительные ресурсы в создание военно-морской инфраструктуры, необходимой для поддержки флота ПЛАРБ[24].

ПЛАРБ Type 094 в конечном счете будет нести до 12 трехступенчатых твердотопливных БРПЛ JL-2. Последняя – это МБР DF-31в варианте морского базирования. Реализация программы JL-2 шла с опозданием по причине технических трудностей, и ракета все еще не поступила на вооружение. Широкое распространение получили различные предположения относительно того, когда подводная лодка Type 094 с ракетами JL-2 выйдет на первое боевое патрулирование в целях ядерного сдерживания. За последние несколько лет Минобороны США неоднократно предсказывало, что боевые патрулирования вот-вот начнутся, но до сих пор ПЛАРБ Type 094 оставались вблизи китайских берегов.

Самолеты и крылатые ракеты

Военно-воздушные силы НОАК, как считается, располагают небольшим количеством ядерных бомб свободного падения, которые могут быть доставлены бомбардировщиками среднего радиуса действия Hongzha-6 (H-6) и, возможно, также боевыми самолетами меньшего радиуса действия. В ходе ядерных испытаний, проводимых в Китае в 1965–1979 гг., были взорваны не менее 12 бомб, доставленных самолетом. Тем не менее, предполагается, что в составе Военно-воздушных сил НОАК нет специальных подразделений, основная задача которых заключается в доставке ядерных бомб.

НОАК уже развернуты несколько типов крылатых ракет, но, по сообщениям, только крылатая ракета наземного базирования Donghai-10 (обозначаемая еще как Changjian-10, или CJ-10), возможно, способна нести ядерное оружие[25]. Разработаны также версии DH-10 морского и воздушного базирования, хотя явных подтверждений этому в официальных китайских источниках не было[26]. Сообщается, что Китай разрабатывает крылатую ракету большой дальности CJ-20, которая будет развернута на усовершенствованной модификации самолета Военно-воздушных сил НОАК H-6K[27]. Неясно, способна ли новая ракета нести ядерное оружие.

---

[24] Всесторонний обзор китайских баз и береговой инфраструктуры для подводных лодок, см.: Kristensen, H. M., 'China SSBN Fleet getting ready: but for what?', FAS Strategic Security Blog, Federation of American Scientists, 25 Apr. 2014.

[25] US Air Force, National Air and Space Intelligence Center (NASIC), Ballistic and Cruise Missile Threat (NASIC: Wright-Patterson Air Force Base, OH, May 2013), p. 29.

[26] Gormley, D., Erickson, A. and Yuan, J., 'A potent vector: assessing Chinese cruise missile developments', *Joint Forces Quarterly,* no. 75 (Sep. 2014), pp. 102–103.

[27] Gormley, et al., (сноска 26), p. 103; и US Department of Defense (сноска 15), p. 46.

VI. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ИНДИИ

Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН

Согласно оценке, Индия обладает увеличивающимся арсеналом ядерного оружия в 110–120 ед. Эта оценка базируется на расчетах имеющегося у Индии запаса оружейного плутония и на количестве развернутых систем доставки, способных нести ядерное оружие. По сравнению с данными в 90–110 боезарядов, приведенными в Ежегоднике СИПРИ 2015, произошло увеличение индийского запаса ядерного оружия.

Производство оружейных расщепляющихся материалов

Считается, что в основе ядерного оружия Индии лежит плутоний. По состоянию на 2015 г. запас оружейного плутония Индии оценивался в 0.57–0.61 т (раздел X). Плутоний был произведен в Центре атомных исследований имени Хоми Баба (BARC) на ядерном реакторе на тяжелой воде CIRUS с термальной мощностью 40 МВт, который остановили в конце 2010 г., и на реакторе на тяжелой воде «Друва» мощностью 100 МВт[1].

К 2030 году Индия планирует построить шесть реакторов на быстрых нейтронах, которые существенно увеличат ее потенциал по производству оружейного плутония[2]. Ведется строительство прототипа реактора на быстрых нейтронах (PFBR) электрической мощностью 500 МВт в комплексе Центра атомных исследований имени Индиры Ганди (IGCFR) в Калпаккаме, штат Тамилнад. Прототип реактора на быстрых нейтронах способен производить примерно 140 кг оружейного плутония в год[3]. Ожидается, что этот реактор достигнет своей проектной мощности в 2016 г.[4]

В настоящее время Индия имеет два действующих перерабатывающих центра – в Тарапуре и Калпаккаме – по выделению плутония для производства МОКС-топлива для гражданских реакторов. Перерабатывающий завод в Калпаккаме, который был введен в эксплуатацию в 1998 г., также использовался для выделения плутония в военных целях. В 2015 г. директор Центра атомных исследований им. Индиры Ганди объявил, что в Калпаккаме будет построен первый в стране завод по переработке топлива для реакторов на быстрых нейтронах, который займется переработкой отработанного топлива, поступающего с PFBR и будущих реакторов на быстрых нейтронах. Завод намечено ввести в эксплуатацию к концу 2019 г.[5]

---

[1] International Panel on Fissile Materials (IPFM), *Global Fissile Material Report 2015: Nuclear Weapon and Fissile Material Stockpiles and Production* (IPFM: Princeton, NJ, 2014), p. 26.

[2] Реактор на быстрых нейтронах производит больше материала для реакции ядерного деления, чем сам потребляет.

[3] IPFM (сноска 1), p. 27.

[4] 'India plans six more fast reactors', Nuclear Engineering International, Online news, 3 Dec. 2015.

[5] 'India to get first fast reactor fuel reprocessing plant in TN for Rs 9,600 crore', Economic Times (India), 27 Aug. 2015.

Таблица 16.7. Ядерные силы Индии по состоянию на январь 2016 г.

Тип (обозначение США/индийское обозначение)	Количество развернутых пусковых установок	Год начала развертывания	Дальность (км)[a]	Загрузка боезарядов [b]	Количество боеголовок [c]
Самолеты[d]	*~36–48*				*~36–48*
Mirage 2000H	~32	1985	1850	1 x бомба	~32
Jaguar IS	~16	1981	1600	1 x бомба	~16
Баллистические ракеты наземного базирования	*~56*				*~56*
Prithvi II	~24	2003	250	1 x 12 кт	~24
Agni-I	~20	2007	>700	1 x 12 кт	~20
Agni-II	~8	2011	>2000	1 x 12 кт	~8
Agni-III	~4	(2014)	>3200	1 x 12 кт	~4
Agni-IV	0	(2016)	>3500	1 x 12 кт	. .
Agni-V	0	(2017)	>5200	1 x 12 кт	. .
Баллистические ракеты морского базирования	*~2*				*~14*
Dhanush	2	(2013)	350	1 x 12 кт	2
K-15 (B05)	(12)	(2017)	700	1 x 12 кт	(12)
K-4	0	. .	~3000	1 x . .	. .
Крылатые ракеты	. .	. .	. .	. .	. .
Итого					**~106 (118)**[e]

. . = данные отсутствуют или неприменимы; () = неопределенные данные; кт = килотонна.

[a] Дальность для самолетов приводится исключительно в иллюстрационных целях; фактическая боевая дальность варьируется в зависимости от характера полета и загрузки оружием. Чтобы достичь максимальной дальности, полезную ракетную нагрузку, возможно, придется уменьшить.

[b] Мощности индийских ядерных боеголовок неизвестны. В ходе ядерных испытаний 1998 г. была продемонстрирована мощность до 12 кт. Вполне возможно, что с тех пор появились боеголовки повышенной мощности. Свидетельства того, что Индия разработала двухступенчатые термоядерные боезаряды, в открытых источниках отсутствуют.

[c] Самолеты и некоторые типы ракет имеют двойное назначение. Пусковые установки крылатых ракет могут нести более одной ракеты. Оценка сделана из расчета, что в среднем на одну пусковую установку приходится одна боеголовка. Боезаряды не развернуты на пусковых установках и хранятся отдельно на складах.

[d] Другие типы истребителей-бомбардировщиков, включая Су-30МКИ, потенциально могут служить второстепенным средством доставки ядерных боезарядов.

[e] Боеголовки для баллистических ракет морского базирования K-15, возможно, уже произведены.

Источники: Министерство обороны Индии, годовые отчеты и пресс-релизы; International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2015* (Routledge: London, 2015); US Air Force, National Air and Space Intelligence Center (NASIC), *Ballistic and Cruise Missile Threat* (NASIC: Wright-Patterson Air Force Base, OH, May 2013); сообщения индийских средств массовой информации; ‘Nuclear notebook’, *Bulletin of the Atomic Scientists*, различные выпуски; и оценки авторов.

В настоящее время Индия наращивает мощности по обогащению урана. Она продолжает обогащать уран на небольших центрифужных мощностях на заводе редких материалов в Раттехалли около Майсура, штат Карнатака, в целях получения высокообогащенного урана (ВОУ) для использования в качестве топлива в корабельных реакторах[6]. Индия, похоже, строит на территории завода редких материалов второе газоцентрифужное предприятие по разделению гексафторида урана на изотопы, на котором может быть размещено дополнительное количество центрифуг для обогащения урана[7]. Увеличение центрифужных обогатительных мощностей Индии объясняется ее планами строительства новых корабельных реакторов для военно-морского флота, но ВОУ, произведенный на этих предприятиях, может также использоваться для производства ядерных боеприпасов повышенной мощности или термоядерного оружия[8].

Индия начала строительство нового завода центрифужного обогащения в промышленных масштабах – специализированного предприятия по обогащению материалов на площадке в округе Читрадурга, штат Карнатака[9]. По словам председателя индийской Комиссии по атомной энергии, оно будет иметь как гражданское, так и военное назначение и не подпадет под гарантии Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ)[10]. Центр атомных исследований имени Хоми Баба подтвердил, что это будет «крупномасштабное» предприятие двойного назначения, сопоставимое с заводом редких материалов[11].

Авиация

Хотя Индия сделала упор на развитие ракетной техники как средства доставки ядерного оружия, авиация пока представляет собой наиболее развитый компонент индийского потенциала по нанесению ядерного удара (табл. 16.7). По сообщениям, военно-воздушные силы Индии сертифицировали для доставки ядерных бомб свободного падения многоцелевые боевые самолеты Mirage 2000H[12]. Широко распространено мнение, что устаревающие истребители-бомбардировщики Jaguar IS некоторых из четырех эскад-

---

[6] Kelley, R. and Cloughey, B., ‘Nuclear option: India increases its uranium enrichment programme’, Jane’s Intelligence Review, vol. 26, no. 7 (July 2014), pp. 8–15.

[7] Albright, D. and Kelleher-Vergantini, S., 'Construction finishing of likely new Indian centrifuge facility at rare materials plant', Institute for Science and International Security (ISIS) Imagery Brief, 4 Dec. 2013.

[8] Kelley and Cloughey (сноска 6); и Levy, A., 'India is building a top-secret nuclear city to produce thermonuclear weapons, experts say', *Foreign Policy,* 16 Dec. 2015.

[9] Albright, D. and Kelleher-Vergantini, S., 'India's new enrichment plant in Karnataka', Institute for Science and International Security (ISIS) Imagery Brief, 1 July 2014, p. 2.

[10] Jha, S., 'Enrichment capacity enough to fuel nuke subs', IBNLive, 26 Nov. 2011.

[11] Albright, D. and Kelleher-Vergantini, S., *India's Stocks of Civil and Military Plutonium and Highly Enriched Uranium, end 2014* (Institute for Science and International Security: Washington, DC, 2 Nov. 2015).

[12] Kampani. G., 'New Delhi's long nuclear journey: how secrecy and institutional roadblocks delayed India's weaponization', *International Security,* vol. 38, no. 4 (Spring 2014), pp. 94, 97–98.

рилий военно-воздушных сил Индии также могут выполнять роль носителей ядерного оружия[13].

Ракеты наземного базирования

Индия продолжает отдавать приоритет развитию своих ракетных сил наземного базирования, способных доставить ядерное оружие. Грунтово-мобильная одноступенчатая баллистическая ракета Prithvi-II малой дальности стала первой индийской ракетой, способность которой доставлять ядерное оружие получила официальное подтверждение, когда она была принята на вооружение в 2003 г. В 2015 г. – 19 февраля и 26 ноября – индийская армия в ходе регулярной проверки оперативной готовности ракет их непосредственным пользователем провела два успешных полетных испытания ракет Prithvi-II[14].

Индийские военные источники указывают, что семейство баллистических ракет большей дальности Agni, которое является также частью комплексной программы по созданию управляемых ракет Организации по оборонным исследованиям и разработкам Индии (DRDO), в значительной степени приняло на себя роль ракет Prithvi по доставке ядерного оружия. Agni-I с дальностью 700 км (обозначаемая Министерством обороны Индии как A1) – это одноступенчатая твердотопливная мобильная ракета, которая состоит на вооружении индийской армии. В ходе регулярных учений, проходивших 27 ноября 2015 г., Командование стратегическими силами, которое является органом, ответственным за осуществление оперативного командования и контроля над ядерным оружием Индии, успешно выполнило испытательный запуск ракеты Agni-I с полигона для проведения комплексных испытаний, расположенного на острове Уиллер у побережья Одишы[15]. Agni-II – это двухступенчатая твердотопливная железнодорожно- и грунтово-мобильная баллистическая ракета, которая способна доставить полезную нагрузку весом 1000 кг на максимальное расстояние свыше 2000 км. Эти ракеты уже развернуты индийской армией[16].

Agni-III – это двухступенчатая твердотопливная мобильная ракета с дальностью полета более 3000 км. 16 апреля 2015 г. в рамках армейских испытаний, проводимых конечным пользователем, Командование стратегическими силами с целью установления «повторяемости» результатов пусков ракеты осуществило успешное полетное испытание Agni-III с испытательного комплекса, расположенного на острове Уиллер[17]. Agni-III поступила на вооружение в 2011 г., но, возможно, еще не является полностью боеготовой.

Организация по оборонным исследованиям и разработкам Индии создавала вариант Agni-II большей дальности, известный прежде как Agni-II Prime,

---

[13] Боевые самолеты Су-30МКИ производства холдинга «Сухой» также упоминались в качестве возможных носителей ядерного оружия.

[14] PTI, ‘India successfully test-fires N-capable Prithvi II missile’, Indian Express, 26 Nov. 2015.

[15] PTI, 'India successfully test-fires Agni-I missile', *The Hindu,* 27 Nov. 2015.

[16] PTI, 'Nuclear-capable Agni-II missile test fired', *Hindustan Times,* 9 Nov. 2014; и Indo-Asian News Service (IANS), 'India test-fires nuclear capable Agni-II missile', *Times of India,* 9 Nov. 2014.

[17] Mallikarjun, Y., 'Agni-III missile test-fired successfully by SFC', *The Hindu,* 16 Apr. 2015.

но переименованный в Agni-IV. По сообщениям должностных лиц DRDO, двухступенчатая Agni-IV содержит несколько технологических усовершенствований, включая композитные ракетные двигатели, улучшенный механизм разделения ступеней и современную навигационную систему[18]. Эта ракета, которая уже поступила на вооружение, прошла полетные испытания 19 ноября 2015 г. в рамках армейских испытаний, проводимых конечным пользователем, хотя ее полная боеготовность, вероятно, еще не достигнута[19].

Приоритетной для DRDO является разработка трехступенчатой ракеты Agni-V дальнего радиуса действия. Индийские аналитики подчеркивали, что близкий к межконтинентальному радиус действия баллистической ракеты Agni-V позволяет ей наносить удары по целям на всей территории Китая, что, следовательно, усиливает индийский потенциал ядерного сдерживания[20]. При создании ракеты были использованы новые технологии индийской разработки, относящиеся к двигательной и навигационной системам. В отличие от других ракет семейства Agni, Agni-V сконструирована таким образом, чтобы храниться в новой мобильной контейнерной системе и запускаться из нее. Это сокращает время, необходимое для приведения ракеты в боевую готовность при наступлении критической ситуации[21]. 31 января 2015 г. ракета Agni-V была впервые запущена из контейнерной системы[22]. Это было третье успешное испытание Agni-V.

Некоторые индийские должностные лица из военно-промышленных кругов указывали, что Индия реализует программу разработки технологий разделяющихся головных частей с боеголовками индивидуального наведения на цель (РГЧ ИН). Однако неясно, одобрило ли правительство Индии разработку РГЧ ИН для своих ракет большего радиуса действия[23].

Ракеты морского базирования

Индия продолжает развивать военно-морской компонент ее триады ядерных сил с целью уверенного гарантирования нанесения ответного удара. Ее первая атомная подводная лодка INS Arihant индийской постройки

---

[18] Pandit, R., 'With China in mind, India tests new-generation Agni missile with high “kill efficiency”', *Times of India,* 16 Nov. 2011.

[19] Pandit, R., 'Ballistic missile Agni-IV test-fired as part of user trial', *Times of India,* 9 Nov. 2015.

[20] PTI, 'Agni-V, capable of reaching China, test-fired successfully', *Times of India,* 19 Apr. 2012.

[21] Aroor, S., 'New chief of India's military research complex reveals brave new mandate', *India Today,* 13 July 2013.

[22] Bedi, R., 'India test-fires canister-launched Agni 5 missile', *Jane's Defence Weekly,* 1 Feb. 2015.

[23] Jha, S., 'The Indian move towards MIRVs', IBN Live, 1 Feb. 2014; и 'DRDO gears up for canister launch of Agni-V', *Indian Express,* 1 Feb. 2016. Также появлялись слухи, что для запускаемой с подводных лодок баллистической ракеты К-15 может быть предусмотрена возможность оснащения РГЧ ИН, но эта ракета представляется слишком маленькой для того, чтобы нести разделяющуюся головную часть. O'Donnell, F., 'Managing India's missile aspirations', Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA), IDSA Comment, 10 Feb. 2013.

после неоднократного переноса сроков была, наконец, спущена на воду в 2009 г. в рамках программы создания технологически передовых кораблей, действующей с 1970-х годов. В 2014 г. после 18 месяцев портовых испытаний начались ходовые испытания подводной лодки водоизмещением 6000 т[24]. Вторая атомная подводная лодка класса Arihant находится в процессе строительства, а работы над третьей, как полагают, находятся еще на ранней стадии. Индийские источники в оборонном ведомстве указывали в 2015 г., что военно-морской флот Индии планирует принять Arihant на вооружение к началу 2016 г.[25]

DRDO испытала компоненты системы подводного пуска ракет и разрабатывает двухступенчатую ракету средней дальности, которая может быть запущена с погруженной подводной лодки класса Arihant. В заявлениях Министерства обороны Индии эта ракета обозначается как K-15 или B-05[26]. Ракета K-15 с дальностью полета 700 км описывалась как «гибридная ракета», которая сочетает в себе свойства и крылатых, и баллистических ракет; в отличие от последних, траекторию ее полета после запуска можно контролировать. Arihant оснащена системой вертикального запуска с четырьмя пусковыми установками и, как сообщается, будет нести в общей сложности 12 ракет K-15[27]. 26 ноября 2015 г. Командование стратегическими силами и DRDO совместно провели первое из серии испытаний подводного запуска испытание учебной ракеты, запущенной с подводной лодки[28].

Организация по оборонным исследованиям и разработкам Индии занимается созданием двухступенчатой запускаемой с подводной лодки баллистической ракеты, известной как K-4, которая будет иметь дальность полета до 3500 км[29]. Это позволит ей достигать целей в Пакистане и на большей части территории Китая, если она будет запущена из северной части Индийского океана. В конечном счете K-4 заменит ракету K-15 в вооружении подводных лодок класса Arihant. Сообщается также, что DRDO разрабатывает БРПЛ дальностью полета 5000 км, обозначаемую как K-5[30].

Ракета Dhanush с дальностью 350 км является версией морского базирования ракеты Prithvi-II, которая запускается со стабилизационной платформы, установленной на надводном корабле. Ракета, которая уже поступила на вооружение, дает Индии самую простую возможность нанесения ядерного удара с моря. Командование стратегическими силами провело два

---

[24] Bedi, R., 'India's first SSBN embarks on sea trials', *Jane's Navy International,* 15 Dec. 2014.

[25] Indo-Asian News Service, 'Indian Navy keen on fielding indigenous nuclear-powered submarine at international fleet review', *Economic Times* (Mumbai), 18 Oct. 2015.

[26] Unnithan, S., 'The secret "K" missile family', *India Today,* 20 Nov. 2010; и Rai, R., 'The inside story of SLBM K-15', *Indian Defence Review,* 11 Feb. 2013.

[27] Bedi (сноска 24); и United States Air Force, National Air and Space Intelligence Center (NASIC), *Ballistic and Cruise Missile Threat* (NASIC: Wright-Patterson Air Force Base, OH, May 2013), p. 25.

[28] 'Confirmed: First Ejection Test of K-15 (B-05) SLBM from INS Arihant SSBN', Indian Defence News, 28 Nov. 2015.

[29] Rout, H. K., 'Longest range ballistic missile all set for undersea launch', *New Indian Express,* 10 Dec. 2013; и Unnithan (сноска 26).

[30] Isby, D., 'India's K-4 SLBM awaits first launch', *Jane's Missiles & Rockets,* vol. 17, no. 8 (Aug. 2013).

успешных пуска ракеты Dhanush в 2015 г. – 9 апреля и 24 ноября – с военного корабля, находящегося близ побережья Одишы, в ходе очередных испытаний, проводимых конечным пользователем[31].

Крылатые ракеты

Индия разрабатывает дозвуковую крылатую ракету наземного базирования Nirbhay дальностью 700–1000 км, которая, по широко распространившимся слухам, способна нести ядерное оружие, но нет никаких доказательств того, что правительство Индии решило оснастить эту ракету ядерной боеголовкой. Организация по оборонным исследованиям и разработкам Индии столкнулась с техническими проблемами в системах наведения и управления полетом Nirbhay, которые задержали программу проведения испытаний и оценки ракеты. 16 октября 2015 г. летное испытание было прервано наземными операторами после того, как система наведения ракеты вышла из строя[32]. Полетное испытание Nirbhay в 2013 г. было также прервано, а испытание в 2014 г. было объявлено лишь «частичным успехом»[33].

Индия разрабатывает версию Nirbhay морского базирования для подводной лодки класса Arihant. По неподтвержденным сообщениям, она также разрабатывает версию воздушного базирования, доставляемую боевым самолетом Су-30МКИ[34].

---

[31] Mallikarjun, Y., 'Dhanush missile successfully test-fired from ship', *The Hindu,* 9 Apr. 2015; и Indo Asian News Service, 'India test fires n-capable Dhanush missile', 24 Nov. 2015.

[32] Pandit, R., 'Nuclear-capable Nirbhay missile bites the dust for second time', *Times of India,* 16 Oct. 2015; и Bedi, R., 'India's Nirbhay cruise missile fails third test flight', *Jane's Missiles & Rockets,* vol. 19, no. 10 (Oct. 2015).

[33] Pandit (сноска 32).

[34] TASS, 'India begins development of the Nirbhay subsonic cruise missile for the Su-30MKI', Russia and India Report, 12 Feb. 2015.

VII. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ПАКИСТАНА

Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН

Считается, что Пакистан увеличивает свой запас ядерного оружия. По оценкам, он обладает арсеналом в 110–130 ед. ядерного оружия, что является увеличением по сравнению с представленной в Ежегоднике СИПРИ 2015 оценкой в 100–120 боеголовок.

Доставка ядерных боеприпасов закреплена за самолетами, контролируемыми военно-воздушными силами Пакистана, и ракетами наземного базирования, находящимися в распоряжении пакистанской армии (табл. 16.8). Широко распространено мнение, что ядерные силы Пакистана не приведены в боевую готовность, а ядерные боеголовки хранятся отдельно от их средств доставки[1]. Однако Национальное командное управление, которое оперативно управляет ядерными силами страны, никогда не подтверждало эти утверждения.

Военное производство расщепляющихся материалов

В нынешних конструкциях боезарядов Пакистана, как полагают, используется высокообогащенный уран (ВОУ). Пакистан продолжает производить высокообогащенный уран для военных целей, и его совокупные запасы в 2014 г. оценивались в 2.7–3.5 т (раздел X)[2]. Обогащение осуществляется на газоцентрифужных мощностях, расположенных в Кахуте и Гадвале, провинция Пенджаб.

Пакистан расширяет свой главный комплекс по производству плутония в Хушабе, провинция Пенджаб. Этот комплекс включает четыре действующих ядерных реактора на тяжелой воде и завод по производству тяжелой воды[3]. Согласно оценкам, каждый из этих четырех реакторов имеет тепловую мощность 40–50 МВт и может производить 6–12 кг плутония в год[4]. Этого количества достаточно для создания от одной до трех единиц ядерного оружия, в зависимости от конструкции оружия и технологии изготовления.

Считается, что Пакистан расширяет производственные мощности по переработке отработанного ядерного топлива, то есть отделению плутония от облученного реакторного топлива химическим путем. Небольшое предприятие по переработке на установках Новой лаборатории Института науки

---

[1] Tertrais, B., 'Pakistan's nuclear and WMD programmes: status, evolution and risks', EU Non-Proliferation Consortium, Non-Proliferation Paper no. 19, July 2012, p. 5.

[2] Сходную оценку, см. в: Albright, D., *Pakistan's inventory of weapon-grade uranium and weapon-grade plutonium dedicated to nuclear weapons* (Institute for Science and International Security: Washington, DC, 19 Oct. 2015).

[3] Albright, D. and Kelleher-Vergantini, S., 'Pakistan's fourth reactor at Khushab now appears operational', Institute for Science and International Security (ISIS) Imagery Brief, 16 Jan. 2015.

[4] International Panel on Fissile Materials, ‘Countries: Pakistan’, 3 Feb. 2013.

Таблица 16.8. Ядерные силы Пакистана по состоянию на январь 2016 г.

Тип (обозначение США/пакистанское обозначение)	Кол-во развернутых пусковых установок	Год начала развертывания	Дальность (км)[a]	Загрузка боезарядов [b]	Количество боеголовок [c]
Самолеты	~36				~36
F-16A/B	~24	1998	1600	1 x бомба	~24
Mirage III/V	~12	1998	2100	1 x бомба или КРВБ Ra'ad ALCM	~12
Ракеты наземного базирования	*~86*[d]				*~86*
Abdali (Hatf-2)	несколько	(2015)	180	1 x 12 кт	несколько
Ghaznavi (Hatf-3)	~16	2004	290	1 x 12 кт	~16
Shaheen-I (Hatf-4)	~16	2003	750	1 x 12 кт	~16
Shaheen-IA (Hatf-4)[e]	0	(2017)	900	1 x 12 кт	. .
Shaheen-II (Hatf-6)	~8	2014	1500	1 x 12 кт	~8
Shaheen-III (Hatf-6)[f]	0	(2018)	2750	1 x 12 кт	. .
Ghauri (Hatf-5)	~40	2003	1250	1 x 12 кт	~40
Nasr (Hatf-9)	~6	(2013)	60	1 x 12 кт	~6
Крылатые ракеты	*~8*				*~8*
КРНБ Babur (Hatf-7)	~8	(2014)	700[g]	1 x 12 кт	~8
КРВБ Ra'ad (Hatf-8)	0	(2017)	350	1 x 12 кт	. .
Итого					**~130**

. . = данные отсутствуют или неприменимы; ( ) = неопределенные данные; КРВБ = крылатая ракета воздушного базирования; КРНБ = крылатая ракета наземного базирования; кт = килотонна.

[a] Дальность для самолетов приводится исключительно в иллюстрационных целях; фактическая боевая дальность варьируется в зависимости от характера полета и загрузки оружием. Чтобы достичь максимальной дальности, загрузку ракетами, возможно, придется уменьшить.

[b] Мощности пакистанских ядерных боеголовок неизвестны. В ходе ядерных испытаний 1998 г. была продемонстрирована мощность до 12 кт. Вполне возможно, что с тех пор появились боеголовки повышенной мощности. Свидетельства того, что Пакистан разработал двухступенчатые термоядерные боезаряды, в открытых источниках отсутствуют.

[c] Самолеты и некоторые типы ракет имеют двойное назначение. Пусковые установки крылатых ракет могут нести более одной ракеты. Оценка сделана из расчета, что в среднем на одну пусковую установку приходится одна боеголовка. Боезаряды не развернуты на пусковых установках и хранятся отдельно на складах.

[d] Некоторые пусковые установки могут перезаряжаться ракетами один и более раз.

[e] Неясно, обозначается ли ракета Shaheen-IA так же, как и Shaheen-I.

[f] Неясно, обозначается ли ракета Shaheen-III так же, как и Shaheen-II.

[g] Национальный центр аэрокосмической разведки военно-воздушных сил США оценивает дальность в 350 км.

Источники: Министерство обороны Пакистана; US Air Force, National Air and Space Intelligence Center (NASIC), *Ballistic and Cruise Missile Threat* (NASIC: Wright-Patterson Air Force Base, OH, May 2013); International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance* 2015 (Routledge: London, 2015); 'Nuclear notebook', *Bulletin of the Atomic Scientists*, различные выпуски; и оценки авторов.

и технологии Пакистана (PINSTECH), расположенного около Равалпинди, вступило в строй около 2000 г. после того, как Пакистан запустил свой первый не находящийся по гарантиями МАГАТЭ реактор в Хушабе. К нему позже добавилось строительство второго небольшого предприятия[5]. Полученные с коммерческих спутников снимки показывают, что Пакистан на территории атомного энергетического комплекса в Часма, провинция Пенджаб, строит более крупное перерабатывающее предприятие для выделения относительно большого количества плутония, произведенного на четырех реакторах в Хушабе. Состояние и статус предприятия неизвестны, хотя фотоснимки со спутников в 2015 г. показывают, что оно может быть действующим[6].

Расширение ядерного комплекса в Хушабе, в совокупности с продолжающимся в Пакистане производством высокообогащенного урана, заставило неправительственных экспертов высказать предупреждение о том, что арсенал ядерного оружия страны может увеличиться в несколько раз[7]. Некоторые аналитики прогнозируют существенное увеличение ядерного арсенала Пакистана в течение следующего десятилетия приблизительно до 220–250 боезарядов[8]. Однако прогнозы быстрого расширения арсенала исходят из того, что Пакистан будет обладать достаточными мощностями для переработки отработанного топлива и сможет обеспечить соответствующие поставки урана для загрузки реакторов в Хушабе. Эти факторы могут стать ограничителями роста его арсенала[9].

Авиация

В середине 1980-х годов Пакистан закупил в США 40 боевых самолетов F-16A/B. Предположительно некоторые из них были предназначены для доставки ядерного оружия. Около 30 этих F-16, которые вместе с еще несколькими самолетами, поставленными США в период с 2005 по 2008 г., все еще остаются в строю, прошли глубокую модернизацию в середине срока службы. США активно участвовали в этом процессе, который осуществляется по программе зарубежных военных продаж США. В 2006 г. один из высокопоставленных американских чиновников заявлял в своем выступлении перед Конгрессом, что «эти F-16 не будут проданы Пакистану для того, чтобы он сделал их носителями ядерного оружия»[10].

---

[5] Albright, D. and Kelleher-Vergantini, S., ‘Pakistan’s Chashma plutonium separation plant: possibly operational’, ISIS Imagery Brief, 20 Feb. 2015.

[6] Albright and Kelleher-Vergantini (сноска 5).

[7] См.: Koblenz, G. D., *Strategic Stability in the Second Nuclear Age* (Council on Foreign Relations: Washington DC, Nov. 2014); и Dalton, T. and Krepon, M., *A Normal Nuclear Pakistan* (Stimson Center and Carnegie Endowment for International Peace: Washington, DC, Aug. 2015).

[8] Kristensen, H. M. and Norris, R., 'Pakistani nuclear forces 2015', *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 71, no. 6 (Nov.-Dec. 2015), pp. 59–66.

[9] Lewis, J., 'Patton on Pakistan's U supply', Arms Control Wonk, 3 Dec. 2012.

[10] Hillen, J., Assistant Secretary, US Department of State, Bureau of Political Military Affairs, Speaking at the hearing 'Proposed sale of F-16 aircraft and weapons systems of Pakistan' before the US House of Representatives, Committee on International Relations, 20 July 2006.

Более вероятно, что функция доставки ядерного оружия закреплена за боевыми самолетами военно-воздушных сил Пакистана Mirage V. Тот факт, что Mirage III был задействован в проведении экспериментальных испытательных полетов крылатой ракеты воздушного базирования Ra'ad, способной нести ядерное оружие (см. ниже), можно рассматривать как логичное расширение потенциально выполняемой Mirage V функции по нанесению ударов ядерными бомбами свободного падения. Дальность полета самолета Mirage была увеличена в результате разработки военно-воздушными силами Пакистана системы их дозаправки в воздухе от самолета Ил-78.

Для замены Mirage Пакистан закупает разработанный совместно с Китаем недорогой многоцелевой легкий истребитель JF-17 Thunder[11]. Имеются сообщения, что военно-воздушные силы Пакистана, возможно, намереваются интегрировать новую крылатую ракету воздушного базирования Ra'ad с этим самолетом. Остается неясным, означает ли это закрепление за JF-17 функции доставки ядерного оружия[12].

Ракеты наземного базирования

Пакистан наращивает свой арсенал баллистических ракет, способных нести ядерное оружие. В настоящее время он развертывает твердотопливные грунтово-мобильные баллистические ракеты ближнего радиуса действия Ghaznavi (также обозначаемые как Hatf-3) и Shaheen I (Hatf-4). В стадии разработки находится Shaheen IA – версия Shaheen I увеличенного радиуса действия.

Пакистан имеет два типа баллистических ракет среднего радиуса действия, способных нести ядерное оружие: жидкотопливную грунтово-мобильную Ghauri (Hatf-5) с дальностью полета 1250 км; и двухступенчатую, твердотопливную, грунтово-мобильную Shaheen II (Hatf-6) с дальностью полета 1500 км[13]. Операциональный статус Shaheen II неясен. В ноябре 2014 г. пакистанские военные объявили, что они провели успешный «учебный запуск» ракеты Shaheen II, который подтвердил «различные конструктивные и технические параметры системы вооружения»[14]. Это испытание ракеты стало первым с 2008 г. По мнению некоторых аналитиков, длительный промежуток времени между полетными испытаниями является отражением сочетания технических проблем и ресурсных ограничений, с которыми столкнулась программа разработки ракеты[15].

---

[11] Majumdar, D., 'Need a cheap fighter aircraft? The JF-17 might work', The National Interest, 13 Nov. 2015.

[12] Ansari, U., 'Despite missile integration, nuke role unlikely for Pakistan's JF-17', *Defense News,* 7 Feb. 2013.

[13] US Air Force, National Air and Space Intelligence Center (NASIC), *Ballistic and Cruise Missile Threat,* NASIC-1031-0985-13 (NASIC: Wright-Patterson Air Force Base, July 2013), p. 17.

[14] Pakistani Inter Services Public Relations, Press Release no PR248/2014-ISPR, 13 Nov. 2014.

[15] Nagappa, R., et al., 'Launch of Pakistani Shaheen II (Hatf-VI) ballistic missile on November 13, 2014: an analysis', International Strategic and Security Studies Programme (ISSSP), National Institute of Advanced Studies, Bangalore, India, 24 Dec. 2014.

Пакистан разрабатывает баллистическую ракету среднего и более дальнего радиуса действия Shaheen III, способную нести ядерные и обычные боеголовки. 9 марта 2015 г. был осуществлен испытательный запуск Shaheen III в сторону Аравийского моря. По словам руководителя Отдела стратегического планирования Организации стратегического командования Пакистана, испытательный запуск ознаменовал технический рубеж, «подтвердив различные конструктивные и технические параметры системы вооружения при полете на максимальную дальность»[16]. При заявленной дальности 2750 км Shaheen III будет способна достигать целей на всей территории Индии. Ракета была вновь успешно испытана в полете 11 декабря 2015 г.[17]

Пакистан отдает приоритет разработке способных нести ядерное оружие ракет ближнего радиуса действия, которые, видимо, предназначены для решения тактических ядерных задач[18]. Разработка так называемого тактического ядерного оружия отражает то, что пакистанские должностные лица описывают как «стратегию ядерного сдерживания с применением всех имеющихся сил», нацеленную на компенсирование превосходства обычных (неядерных) сил Индии[19]. Военные планировщики придают особое внимание разработке ядерных возможностей ответа на доктрину «холодного старта» индийской армии, согласно которой Индия могла бы осуществить быстрое, но ограниченное наступление обычными силами на территорию Пакистана, используя силы передового развертывания[20].

Пакистан разрабатывает две способные нести ядерное оружие баллистические ракеты ближнего радиуса действия. По мнению пакистанских военных, грунтово-мобильная ракета Abdali (Hatf-2) с дальностью 180 км с ее «различными вариантами маневренности» обеспечивает стратегическим силам страны «потенциал оперативного уровня»[21]. С 2002 г. состоялось не менее шести испытательных запусков Abdali (последний из них – в феврале 2013 г.), но эта ракета все еще не поступила на вооружение.

Пакистанские военные охарактеризовали грунтово-мобильную ракету Nasr (Hatf-9) дальностью 60 км как систему быстрого реагирования типа «стреляй и удирай», которая «добавляет сдерживающее значение» доктрине «меньшей дальности», принятой в целях «противостояния меняющимся угрозам»[22]. В системе Nasr используется мобильная многозарядная пусковая установка, которая способна стрелять залпами из четырех ракет. Эта возможность была продемонстрирована последовательным испытательным запуском четырех ракет в 2014 г.[23] Представляется, что Nasr несет компактную ядерную боеголовку, о которой говорилось, что она сочетает «соответ-

---

[16] Pakistani Inter Services Public Relations, 'Shaheen 3 missile test', Press Release no. PR248/2014-ISPR, 9 Mar. 2015.

[17] Pakistani Inter Services Public Relations, Press Release no. PR378/2015-ISPR, 11 Dec. 2015.

[18] Craig, T. and DeYoung, K., 'Pakistan is eyeing sea-based and short-range nuclear weapons, analysts say', *Washington Post,* 21 Sep. 2014.

[19] Alta, B., 'Pakistan's full spectrum deterrence', *Daily Times* (Pakistan), 24 Nov. 2015.

[20] Sankaran, J., 'Pakistan's battlefield nuclear policy: a risky solution to an exaggerated threat', *International Security,* vol. 39, no. 3 (Winter 2014/15), pp. 118–151; и Sultan, A., 'NCA's “full spectrum” response', *Express Tribune,* 7 Nov. 2013.

[21] Pakistani Inter Services Public Relations, Press Release no. PR20/2013-ISPR, 15 Feb. 2013.

[22] Pakistani Inter Services Public Relations, Press Release no. PR94/2011-ISPR, 19 Apr. 2011.

[23] 'Pakistan successfully test-fires Hatf-IX', *Dawn,* 26 Sep. 2014.

ствующую мощность с высокой точностью», вследствие чего может использоваться в качестве тактического оружия[24].

Ракеты морского базирования

Пакистан подтвердил свое стремление компенсировать ядерную триаду Индии путем развития ядерных сил морского базирования[25]. В 2012 г. военно-морской флот Пакистана объявил о создании штаба Командования стратегическими силами военно-морского флота, который был описан, как «страж сил ответного удара»[26]. Широкое распространение получило предположение, что силы морского базирования будут первоначально состоять из запускаемых с подводных лодок и оснащенных ядерным оружием крылатых ракет, размещенных на подводных лодках класса Agosta или на надводных кораблях[27]. Однако западные эксперты расходятся во мнениях относительно того, имеет ли Пакистан возможность создать боеголовки, достаточно компактные для установки их на тактическое оружие или оружие морского базирования[28].

Крылатые ракеты

В рамках своей стратегии ядерного сдерживания с применением всех имеющихся сил Пакистан продолжает разрабатывать крылатые ракеты. Пакистанская организация по разработке ракет, Национальная комиссия по машиностроению и науке (NESCOM), в настоящее время разрабатывает два типа крылатых ракет, способных нести ядерное оружие: Babur (Hatf-7) наземного базирования и Ra'ad (Hatf-8) воздушного базирования. Возможно, на стадии разработки находится и запускаемый с подводной лодки вариант Babur.

2 февраля 2015 года Пакистан объявил, что он провел испытательный полет крылатой ракеты воздушного базирования Ra'ad, оснащенной передовыми системами наведения и навигации[29]. Этот испытательный полет системы стал первым с 2012 г. и пятым с 2007 г. подтвержденным испытанием. Шестой испытательный полет Ra'ad Пакистан провел 19 января 2016 г.[30] До настоящего времени Ra'ad испытывался исключительно с боевых самолетов Mirage III.

---

[24] Pakistani Inter Services Public Relations, Press Release no. PR94/2011-ISPR (сноска 22).

[25] Khan, B., 'Is it finally the Pakistan Navy's turn?', Quwa Defence News Group, 3 Oct. 2015.

[26] Pakistani Inter Services Public Relations, Press Release no. PR122/2012-ISPR, 19 May 2012.

[27] См., например: Khan, F. H., 'Going tactical: Pakistan's nuclear posture and implications for stability', *Proliferation Papers no. S3,* Institute Franfais des Relations Internationales (IFRI), Sep. 2015, p. 41.

[28] Craig, T., and DeYoung, K., 'Pakistan is eyeing sea-based and short-range nuclear weapons, analysts say', *Washington Post,* 21 Sep. 2014.

[29] 'Pakistan conducts flight test of Ra'ad', *Dawn,* 2 Feb. 2015.

[30] Pakistani Inter Services Public Relations, Press Release no. PR16/2016-ISPR, 19 Jan. 2016.

VIII. ЯДЕРНЫЕ СИЛЫ ИЗРАИЛЯ

Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН

Израиль продолжает придерживаться своей давней политики ядерной непрозрачности. Он официально не подтверждает и не опровергает наличие у него ядерного оружия[1]. Как Индия и Пакистан, Израиль никогда не был участником Договора 1968 г. о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)[2]. В последние годы Израиль испытывал все возрастающее международное дипломатическое давление, оказываемое с целью заставить его отказаться от владения ядерным оружием, в наличии которого его многие подозревают, присоединиться к ДНЯО в качестве государства, не обладающего ядерным оружием, и поставить все свои ядерные предприятия под всеобъемлющие гарантии Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ)[3].

По имеющимся оценкам, Израиль располагает примерно 80 ед. ядерного оружия. Около 30 из них – бомбы свободного падения, доставляемые авиацией (см. табл. 16.9). Остальные 50 ед. оружия предназначены для доставки баллистическими ракетами среднего радиуса действия Jericho II, которые, как считается, размещены вместе с мобильными пусковыми установками для их запуска в пещерах на военной базе к востоку от Иерусалима. Статус боевой готовности новой баллистической ракеты средней дальности Jericho III не известен.

Широко распространено мнение, что Израиль начал создавать свои запасы ядерного оружия в 1960-е годы, используя плутоний, произведенный в Центре ядерных исследований в пустыне Негев (ЦЯИН) близ Димоны[4]. Общедоступной информации об истории функционирования и мощности не находящегося под гарантиями МАГАТЭ реактора на тяжелой воде IRR-2 в Димоне очень мало. Реактор, который действует уже 50 лет, в настоящее время может использоваться, прежде всего, для производства трития. По сообщениям, Израиль осуществляет переработку отработанного топлива реактора на подземном предприятии в ЦЯИН[5]. По оценкам, на конец 2014 г. Израиль имел примерно 860 кг оружейного плутония[6].

---

[1] О роли этой политики в принятии Израилем решений в области национальной безопасности, см.: Cohen, A., 'Israel', eds H. Born, B. Gill and H. Hanggi, SIPRI, *Governing the Bomb: Civilian Control and Democratic Accountability of Nuclear Weapons* (Oxford University Press: Oxford, 2010).

[2] Подробности о ДНЯО см.: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Non-Proliferation Treaty, NPT), opened for signature 1 July 1968, entered into force 5 Mar. 1970, INFCIRC/140, 22 Apr. 1970.

[3] UN General Assembly, Resolution A/RES/69/78, 2 Dec. 2014. См. также разд. II гл. 17 настоящего издания.

[4] Cohen, A., *The Worst-kept Secret: Israel's Bargain with the Bomb* (Columbia University Press: New York, 2010); и Borger, J., 'The truth about Israel's secret nuclear arsenal', *The Guardian,* 15 Jan. 2014.

[5] Albright, D., Berkhout, F. and Walker, W., SIPRI, *Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996 World Inventories, Capabilities and Policies* (Oxford University Press: Oxford, 1997).

[6] International Panel on Fissile Materials (IPFM), ‘Countries: Israel’, updated 15 Jan. 2016.

Таблица 16.9. Ядерные силы Израиля по состоянию на январь 2016 г.

Тип	Дальность (км)[a]	Полезная нагрузка (кг)	Статус
Самолеты[b]			
F-16A/B/C/D/I Falcon	1600	5400	205 самолетов; считается, что некоторые из них оснащены для доставки ядерного оружия
Баллистические ракеты[c]			
Jericho II	1500–1800	750–1000	Приблизительно 50 ракет; впервые были развернуты в 1990 г.; испытательный запуск был произведен 27 июня 2001 г.
Jericho III	>4000	1000–1300	Возможно, находится в стадии разработки; в основе лежит космическая ракета-носитель Shavit; испытательный запуск был произведен 12 июля 2013 г.; статус неизвестен
Ракеты морского базирования			
. .	. .	. .	По слухам, дизель-электрические подводные лодки класса Dolphin были оснащены крылатыми ракетами морского базирования с ядерными боеголовками; израильские официальные лица опровергают эти слухи

. . = данные отсутствуют или неприменимы.

[a] Дальность для самолетов приводится исключительно в иллюстрационных целях; фактическая боевая дальность варьируется. Чтобы достичь максимальной дальности, загрузку ракетами, возможно, придется уменьшить.

[b] Некоторые из 25 израильских самолетов F-15I могут также служить средствами доставки ядерного оружия на дальние расстояния.

[c] Космическая ракета-носитель Shavit после переделки ее в баллистическую ракету способна доставлять полезную нагрузку весом 775 кг на расстояние 4000 км.

Источники: Cohen, A., *The Worst-Kept Secret: Israel's Bargain with the Bomb* (Columbia University Press: New York, 2010); Cohen, A. and Burr, W., 'Israel crosses the threshold', Bulletin of the Atomic Scientists, vol. 62, no. 3 (May/June 2006); Cohen, A., *Israel and the Bomb* (Columbia University Press: New York, 1998); Albright, D., Berkhout, F. and Walker, W., SIPRI, Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996: World Inventories, Capabilities and Policies (Oxford University Press: Oxford, 1997); *Jane's Strategic Weapon Systems*, разные выпуски; Fetter, S., 'Israeli ballistic missile capabilities', *Physics and Society*, vol. 19, no. 3 (July 1990); 'Nuclear notebook', *Bulletin of the Atomic Scientists*, разные выпуски; и оценки авторов.

Имеются неподтвержденные сообщения о том, что Израиль, возможно, оснащает свой флот, состоящий из дизель-электрических подводных лодок класса Dolphin германского производства, крылатыми ракетами морского базирования, способными нести ядерное оружие. Израиль упорно опровергал эти сообщения, и существуют определенные сомнения относительно достоверности многих из них. Планируется создать флот из шести подводных лодок класса Dolphin. Пять из этих подводных лодок были поставлены Израилю в конце 2015 г.[7]

[7] Gross, J. A., 'Israel's newest submarine leaves Germany, bound for Haifa', *Times of Israel*, 17 Dec. 2015.

IX. ЯДЕРНЫЙ ВОЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ СЕВЕРНОЙ КОРЕИ

Шеннон Н. КАЙЛ и Ханс М. КРИСТЕНСЕН

Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР, или Северная Корея) осуществляет активную, но в высшей степени непрозрачную ядерную военную программу. Информация о возможных размерах ядерного арсенала Северной Кореи очень разная. По нашим оценкам, Северная Корея могла произвести до десяти простейших ядерных зарядов, хотя нет никаких доказательств в открытых источниках, что она приспособила их к применению в военных целях и оснастила боеголовками оперативно развернутые силы. Эти оценки основываются в первую очередь на расчетах количества плутония, которое Северная Корея могла выделить из отработанного топлива, произведенного ее исследовательским реактором с графитовым замедлителем электрической мощностью 5 МВт в Научном центре по ядерным исследованиям в Йонбёне до его «выведения из эксплуатации» в 2007 г. в результате шестисторонних переговоров, и предположениях относительно конструкции и технологии изготовления северокорейского оружия[1]. Оценка исходит из предположения, что в каждой единице оружия используется 5 кг плутония.

Военное производство расщепляющихся материалов

Северная Корея, как полагают, имеет ограниченные возможности производства плутония. По оценкам, реактор с графитовым замедлителем электрической мощностью 5 МВт в Йонбёне, пребывая в рабочем состоянии, способен производить примерно 6 кг плутония в год, что достаточно для изготовления одной единицы ядерного оружия[2].

Имелись противоречивые сообщения относительно операционального состояния реактора. В 2013 г. Главное управление по атомной энергии объявило, что оно начало деятельность по реконструкции и новому строительству, намереваясь «переделать и вновь запустить» предприятия в своем основном ядерном комплексе в Йонбёне[3]. Сообщалось, что остановленный реактор позже в том же году возобновит свою деятельность[4]. Представляет-

---

[1] См.: Albright, D. and Waldron, C., *North Korea's Estimated Stocks of Plutonium and Weapon Grade Uranium* (Institute for Science and International Security: Washington, DC, 16 Aug. 2012).

[2] Hansen, N. and Lewis, J., 'North Korea restarting its 5 MW reactor', 38 North, US-Korea Institute, Johns Hopkins University, 11 Sep. 2013, <http://38north.org/2013/09/yongbyon091113/>. Проходит два–три года, прежде чем облученное топливо реактора может быть выгружено, и еще от полугода до года до того момента, как из отработанного топлива будет выделен плутоний.

[3] Korean Central News Agency (KCNA), 'DPRK to adjust uses of existing nuclear facilities', 2 Apr. 2013.

[4] International Atomic Energy Agency, Board of Governors and General Conference, 'Application of Safeguards in the Democratic People's Republic of Korea', Report by the Director General, GOV /2014/42-GC (58)/21, 3 Sep. 2014, p. 3.

ся, что в то же самое время Северная Корея возобновила и производство топливных стержней для реактора[5]. В сентябре 2015 г. она объявила, что все ядерные предприятия в Йонбёне, включая реактор, «начали нормально функционировать»[6]. Однако полученные в 2015 г. со спутников снимки показали, что реактор мог функционировать на неполную мощность или лишь с перерывами[7].

Имело место множество спекуляций вокруг того, что КНДР стремится создать ядерное оружие с использованием в качестве расщепляющегося материала ВОУ в целях преодоления ограничений, налагаемых ее незначительным запасом оружейного плутония. Высказывались также предположения, что страна может попытаться создать гибридное ядерное устройство повышенной мощности или даже термоядерное оружие[8]. Однако остается неясным, получила ли КНДР высокообогащенный уран для использования в ядерном оружии и, если это так, то сколько.

Как известно, Северная Корея имеет, как минимум, одно предприятие по центрифужному обогащению урана, расположенное в здании в Йонбёне, где прежде изготавливались металлические топливные стержни. Это предприятие было продемонстрировано в 2010 г. делегации американских ученых, которым было сказано, что оно оборудовано 2000 центрифуг[9]. Последующие снимки со спутников показали, что на этой площадке ведутся строительные работы по расширению центрифужного предприятия, а новая крыша накрывает площадь примерно в два раза больше предыдущей, что гипотетически позволяет установить значительное число новых центрифуг[10]. По сообщениям от 2015 г., работы по расширению зала с центрифугами, видимо, велись очень быстро, однако не представляется возможным определить его внутреннюю конфигурацию и функциональное состояние без ознакомления с ним на месте[11]. Как США, так и Южная Корея заявляли, что, по их мнению, у Северной Кореи имеется, по меньшей мере, еще одна площадка, связанная с программой по обогащению урана[12].

---

[5] Hansen, N., 'Major development: reactor fuel fabrication facilities identified at Yongbyon nuclear complex', 38 North, US-Korea Institute, Johns Hopkins University 23 Dec. 2013.

[6] KCNA, ‘Director of Atomic Energy Institute of the DPRK on its nuclear activities’, 15 Sep. 2015.

[7] Albright, D. and Kelleher-Vergantini, S., ‘Updates on North Korea’s Yongbyon nuclear site’, Institute for Science and International Security (ISIS), Imagery Brief, 15 Sep. 2015.

[8] Lewis, J, ‘Setting expectations for a DPRK test’, Arms Control Wonk, 29 Jan. 2013; и Makino, Y., ‘N. Korea likely to test fusion-boosted fission bomb able to reach US’, Asia and Japan Watch, *Asahi Shimbun*, 25 Jan. 2013.

[9] Hecker, S., 'A return trip to North Korea's Yongbyon nuclear complex', Center for International Security and Cooperation, Stanford University, 20 Nov. 2010.

[10] International Atomic Energy Agency, Application of Safeguards in the Democratic People's Republic of Korea, Report by the Director General, G0V/2015/49-GC (59)/22, 26 Aug. 2015, p. 4.

[11] Albright and Kelleher-Vergantini (сноска 7); International Atomic Energy Agency (сноска 10).

[12] Jeong, Y. and Ser, M., 'North operates new uranium plant', *JoongangDaily,* 5 Nov. 2014; и Clapper, J. R., US Director of National Intelligence, 'Worldwide threat assessment of the US Intelligence Community for the House Permanent Select Committee on Intelligence', Statement for the record, 10 Feb. 2011, p. 6.

Баллистические ракеты

Все большее число неправительственных аналитиков полагает, что Северная Корея, вероятно, способна создать ядерную боеголовку, которая будет компактной и надежной для доставки баллистической ракетой[13]. Как американские, так и южнокорейские правительственные источники указывали, что КНДР добилась существенного технического прогресса в создании достаточно компактной для этих целей ядерной боеголовки[14]. Однако пресс-секретарь Министерства обороны Южной Кореи в феврале 2015 г. высказался осторожнее: «Несмотря на их значительный технологический уровень, мы не думаем, что Север способен изготовить такое ядерное оружие»[15]. Официальный представитель Совета национальной безопасности США сделал аналогичное заявление в мае 2015 г.[16]

Как известно, арсенал баллистических ракет Северной Кореи включает девять типов производимых в стране управляемых баллистических ракет, которые, как считается, ведут свое происхождение от устаревших конструкций советских ракет и скопированных Северной Кореей технологий[17]. Из этих девяти типов четыре ракеты – с большим радиусом действия: Nodong; Hwasong-10 (обозначаемая также как Musudan BM-25); Hwasong-13 (обозначаемая также как KN-08); и Taepodong-2 (табл. 16.10). В открытых источниках часто говорится о том, что у Северной Кореи в общей сложности 800–1000 баллистических ракет всех типов, но такие оценки весьма сомнительны[18]. Значительная неопределенность имеется также в отношении надежности и оперативной готовности баллистических ракет Северной Кореи. По сравнению с другими странами, осуществляющими ракетные программы, Северная Корея до того, как объявляла о принятии на вооружение ракет отечественного производства, успевала провести лишь небольшое число их испытательных и учебных запусков[19].

Предполагая, что Северная Корея способна произвести компактный ядерный боезаряд, некоторые наблюдатели допускают, что размер, дальность и функциональный статус Nodong делают ее той ракетной системой, которой, вероятнее всего, отводится роль средства доставки ядерного оружия[20].

---

[13] См., например: Lewis, J., 'North Korea's nuclear weapons: the great miniaturization debate', 38 North, US-Korea Institute, Johns Hopkins University, 5 Feb. 2015.

[14] Sanger, D., 'US commander sees key nuclear step by North Korea', *New York Times,* 24 Oct. 2014; Oh, S., 'N. Korea has “significant” technology for miniaturized nukes: Seoul', Yonhap News Agency, 6 Jan. 2015; и Capaccio, T., 'North Korea can miniaturize a nuclear weapon, US says', Bloomberg News, 7 Apr. 2015.

[15] Yonhap News Agency, 'N. Korea yet to miniaturize nukes: Seoul', *Korea Herald,* 26 Feb. 2015.

[16] 'US rejects N. Korea claim to have miniaturized warheads', Agence France-Presse, 20 May 2015.

[17] Подробную историю северокорейской ракетной программы, см.: Pollack, J. D., *No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security* (Routledge: Abingdon, 2011); и Bermudez, J. S., *A History of Ballistic Missile Development in the DPRK*, Occasional Paper no. 2 (Monterey Institute of International Studies, Center for Nonproliferation Studies: Monterey, CA, 1999).

[18] Schiller, M., *Characterizing the North Korean Nuclear Missile Threat* (Rand Corporation: Santa Monica, CA, 2012), p. xv.

[19] Schiller (сноска 18), pp. 11–13, 34–36.

[20] См., например: Fitzpatrick, M., ‘North Korea nuclear test on hold?’, Shangri-La Voices, International Institute for Strategic Studies, 27 May 2014.

Таблица 16.10. Потенциальные ядерные силы Северной Кореи по состоянию на январь 2016 г.

Тип	Дальность (км)	Полезная нагрузка (кг)	Статус
Баллистические ракеты[a]			
Nodong	1250	1000–1250	Менее 50 пусковых установок; впервые развернута в 1990 г.; самый последний испытательный запуск был осуществлен 26 марта 2014 г.
Hwasong-10 (Musudan, BM-25)	>3000	~1000	Находится в стадии разработки; испытательные пуски еще не производились
Hwasong-13 (KN-08)	>5500	. .	Находится в стадии разработки; испытательные пуски еще не производились
Taepodong-2[b]	>5500	. .	Находится в стадии разработки; неудачный испытательный запуск состоялся в 2006 г.; в модификации трехступенчатой космической ракеты-носителя в декабре 2012 г. и в феврале 2016 г. вывела на орбиту спутники
Bukkeukseong-1 (KN-11)	. .	. .	В 2015 г. были с разной степенью успеха проведены три испытания по выталкиванию ракеты из находящейся в погруженном положении пусковой установки; JN-11 может быть вариантом ракеты Musudan, предназначенным для запуска с подводной лодки

. . = данные отсутствуют или неприменимы.

[a] Подтверждений тому, что Северная Корея разработала и испытала возвращающуюся в плотные слои атмосферы головную часть, предназначенную для несения ядерной боеголовки на баллистической ракете большой дальности, что она разработала достаточно компактную ядерную боеголовку или разместила боеголовки на оперативно развернутых силах, в открытых источниках не существует. В данной таблице перечисляются баллистические ракеты, которые потенциально способны служить средством доставки ядерных боезарядов.

[b] Двухступенчатая ракета Taepodong-1 в 1998 г. прошла полетные испытания, которые завершились неудачей.

*Источники:*Force, National Air and Space Intelligence Center (NASIC), *Ballistic and Cruise Missile Threat* (NASIC: Wright-Patterson Air Force Base, OH, May 2013); J*ane's Strategic Weapon Systems*, различные выпуски; 'Nuclear notebook', *Bulletin of the Atomic Scientists*, различные выпуски; и оценки авторов.

Nodong является грунтово-мобильной одноступенчатой баллистической ракетой среднего радиуса действия с предполагаемой максимальной дальностью полета 1000–1250 км[21]. Впервые Северная Корея провела испытательный запуск этой ракеты в 1993 г. В марте 2014 г. Командование стратегическими ракетными силами армии Северной Кореи запустило с мобильных пусковых установок две ракеты Nodong, которые пролетели 650 км, прежде чем упасть в Японское море[22].

[21] Fitzpatrick, M. (ed.), *North Korean Security Challenges: A Net Assessment* (International Institute for Strategic Studies: London, July 2011), pp. 134–135.

[22] Yonhap News Agency, 'N. Korea fires two ballistic missiles', 26 Mar. 2014.

Как сообщается, ракета Hwasong-10 (имеющая также обозначение Musudan или BM-25) представляет собой грунтово-мобильную одноступенчатую баллистическую ракету средней дальности. В большинстве публикаций в открытом доступе сделан вывод о том, что в основе ее конструкции лежит российская запускаемая с подводной лодки баллистическая ракета Р-27 (SS-N-6). Впервые Musudan была продемонстрирована во время военного парада в 2010 г.[23] По состоянию на конец 2015 г., эта ракета никогда не испытывалась и, как полагают, не является оперативно развернутой.

Hwasong-13 (упоминаемая в обозначении США как KN-08) была впервые представлена Северной Кореей в качестве грунтово-мобильной ракеты с межконтинентальной дальностью во время военного парада в 2012 г. Имеются противоречивые сообщения относительно статуса развертывания этой ракеты, которая до настоящего времени не проходила полетных испытаний. Некоторые неправительственные аналитики утверждали, что ракеты, продемонстрированные на военных парадах в 2012 и 2013 гг., были всего лишь макетами, поскольку в их конструкциях имелся ряд странностей, которые заставили задаться вопросом, а существует ли эта система в действительности[24]. В октябре 2015 г. северокорейские военные продемонстрировали новую версию KN-08, которая заметно отличалась от ракет предыдущих лет, и была скорее с двумя ступенями, чем с тремя. Общий размер ракеты был несколько уменьшен, и представляется, что она имела более современную структурную конструкцию[25]. Согласно оценкам нескольких ведущих неправительственных экспертов, новая конструкция отражает постепенный прогресс Северной Кореи в создании грунтово-мобильной МБР, однако вряд ли новая система достигнет первичной боеготовности до 2020 г.[26]

Считается, что Taepodong-2 является трехступенчатой баллистической ракетой, предположительно, с межконтинентальный дальностью, хотя оценки ее дальности варьируются в широком диапазоне. Первый испытательный запуск этой ракеты в 2006 г. оказался неудачным, так же, как и две последующие попытки запустить ее в модификации космической ракеты-носителя в 2009 г. (модификация Unha-2) и в апреле 2012 г. (модификация Unha-3)[27]. Тем не менее в декабре 2012 г. Северная Корея смогла с помощью ракеты Unha-3 осуществить вывод спутника на орбиту[28]. Несмотря на успешное применение технологии разделения трех ступеней, продемонстрированное в ходе запуска спутника, аналитики отметили, что Северная Корея не продемонстрировала возможностей в области сопровождения и наведения, необ-

---

[23] Lewis, J., ‘Origins of the Musudan IRBM’, Arms Control Wonk, 11 June 2012.

[24] Richardson, D., 'North Korea developing mobile missile: US intelligence', *Jane's Missiles & Rockets,* vol. 18, no. 2 (Feb. 2014); и Schiller, M. and Schmucker, R., 'The assumed KN-08 technology', Arms Control Wonk, 31 May 2012.

[25] Fisher, R., 'North Korea unveils new version of KN-08 ICBM', *Jane's Defence Weekly,* 12 Oct. 2015.

[26] Schilling, J., Lewis, J. and Schmerler, D., 'A new ICBM for North Korea?', 38 North, US-Korea Institute, Johns Hopkins University, 22 Dec. 2015.

[27] Wright, D. and Postol, T., 'A post-launch examination of the Unha-2', *Bulletin of the Atomic Scientists,* Opinion, 29 June 2009.

[28] Richardson, D., 'Unha-3 was largely of North Korean manufacture', *Jane's Missiles & Rockets,* vol. 17, no. 3 (Mar. 2013), pp. 4–6.

ходимые для создания баллистической ракеты межконтинентальной дальности[29].

Баллистические ракеты морского базирования

В 2014 года американские и южнокорейские должностные лица в области обороны заявляли, что Северная Корея, как представляется, стремится разработать систему запуска баллистических ракет с подводных лодок[30]. Такая система не противоречила бы предположениям некоторых западных аналитиков о том, что эта страна переходит к стратегии гарантированного нанесения ответного удара, в основе которой лежит повышение живучести ядерных сил[31]. По словам американских военных должностных лиц, 23 января 2015 г. КНДР произвела первый запуск ракеты KN-11 с морской платформы[32]. KN-11 может быть вариантом морского базирования баллистической ракеты средней дальности Musudan[33]. 9 мая 2015 г. северокорейские государственные средства массовой информации сообщили, что баллистическая ракета, позднее идентифицированная как ракета Bukkeukseong-1 (“Polaris-1”), была успешно запущена с погруженной подводной лодки; место запуска не раскрывалось[34]. Однако сопровождавшие сообщения фотографии, на которых, предположительно, изображен подводный пуск ракеты, были признаны большинством независимых экспертов подделками[35]. Некоторые аналитики полагали, что Северная Корея, возможно, произвела так называемое испытание механизма выталкивания из ракетного отсека (то есть испытание, проводимое с целью оценить системы стабилизации и процесс выталкивания баллистической ракеты из пусковой установки подводной лодки) с погруженной баржи, задействовав баллистическую ракету морского базирования KN-11[36].

Два последующих испытательных запуска ракеты морского базирования в 2015 г. были также явно неудачными. 28 ноября южнокорейские воен-

---

[29] Elleman, M., 'Prelude to an ICBM? Putting North Korea's Unha-3 launch into context', *Arms Control Today,* vol. 43, no. 2 (Mar. 2013).

[30] Fisher, R., 'US, S Korean sources suggest North has SLBM ambitions', *Jane's Defence Weekly,* 22 Sep. 2014.

[31] См., например: Jackson, V., 'Why North Korea wants Mutually Assured Destruction', The Diplomat, 4 June 2015.

[32] Gertz, B., 'North Korea flight tests new submarine-launched ballistic missile', *Washington Free Beacon,* 18 Feb. 2015.

[33] Oliemans, J. and Mitzerv, S., 'First North Korean SLBM presents wholly novel threat', NK News.org, 11 May 2015.

[34] KCNA, 'Kim Jong Un watches strategic submarine underwater ballistic missile test-fire', 9 May 2015; и 'North test-fires its first missile from a submarine', *Joongang Daily,* 11 May 2015.

[35] Pearson, J. 'North Korea modified submarine missile launch photos, says US official', Reuters, 20 May 2015.

[36] Elleman, M., 'From under the sea: North Korea's latest missile test', 38 North, US-Korea Institute, Johns Hopkins University, 3 June 2015; Bermudez, J. S., 'Underwater test-fire of Korean-style powerful strategic submarine ballistic missile', 38 North, US-Korea Institute, Johns Hopkins University, 13 May 2015; и Capaccio, T. and Kim, S. 'North Korea didn't launch submarine missile, US officials say' Bloomberg News, 12 May 2015.

ные источники сообщили, что КНДР провела испытательный запуск ракеты KN-11 из подводного положения, на этот раз со своей собственной единственной экспериментальной подводной лодки класса Sinpo. Согласно сообщениям, ракета не вышла из пусковой установки, а сама подводная лодка была, видимо, повреждена[37]. 21 декабря Северная Корея провела третье испытание по выталкиванию запускаемой с подводной лодки ракеты, вероятнее всего, с погруженной в воду баржи, которое впоследствии неправительственные аналитики посчитали неудачным[38].

Внешние наблюдатели сходятся во мнении, что, хотя Пхеньян выделяет значительные ресурсы и технически прогрессирует в создании ракет, запускаемых с подводных лодок, на конструирование, изготовление и развертывание баллистических ракет морского базирования, вероятно, уйдет еще немало лет. Однако некоторые эксперты отмечают, что КНДР продемонстрировала готовность разворачивать стратегические системы, включая баллистические ракеты, без того, чтобы завершить программу испытательных полетов для подтверждения их возможностей[39].

[37] Choe, S.-H., 'North Korean missile test was unsuccessful, South says', *New York Times,* 30 Nov. 2015; и 'North Korea tested submarine-launched missile, but launch failed: report', Reuters, 28 Nov. 2015.

[38] Dill, C., 'Video analysis of DPRK SLBM footage', Arms Control Wonk, 12 Jan. 2016.

[39] Elleman (сноска 36).

X. ГЛОБАЛЬНЫЕ ЗАПАСЫ И ПРОИЗВОДСТВО РАСЩЕПЛЯЮЩИХСЯ МАТЕРИАЛОВ В 2015 г.

Александер ГЛАЗЕР и Зия МИАН
МЕЖДУНАРОДНАЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА
ПО РАСЩЕПЛЯЮЩИМСЯ МАТЕРИАЛАМ

Материалы, которые могут поддерживать взрывную цепную реакцию деления, необходимы для всех видов ядерных зарядов, от атомного оружия первого поколения до передового термоядерного оружия. Наиболее обычные из этих расщепляющихся материалов – высокообогащенный уран (ВОУ) и плутоний. В этом разделе приводятся подробности относительно нынешних запасов ВОУ (табл. 16.11) и выделенного плутония (табл. 16.12), в том числе и оружейных, и перечислены существующие мощности для производства этих материалов (табл. 16.13 и 16.14 соответственно). Информация в таблицах основана на новых оценках Global Fissile Material Report 2015, подготовленных для Международной группы по расщепляющимся материалам. Самые последние ежегодные декларации о запасах гражданского плутония и ВОУ Международному агентству по атомной энергии были опубликованы в конце 2015 г. и предоставляют данные по состоянию на конец 2014 г.

Производство как ВОУ, так и плутония начинается с природного урана. Природный уран почти полностью состоит из изотопа U-238, не подверженного цепной реакции, и содержит примерно 0.7% U-235, однако концентрацию U-235 можно увеличить путем обогащения – как правило, с использованием газовых центрифуг. Обогащенный уран, в котором содержится менее 20% U-235 (обычно 3–5%), известный как низкообогащенный уран, пригоден для использования в энергетических реакторах. Содержание в обогащенном уране, известном как ВОУ, не менее 20% U-235 обычно принимается за самую низкую концентрацию, при которой уран практически можно использовать в ядерном оружии. Однако с целью минимизировать массу ядерного заряда оружейный уран обычно обогащается до уровня, превышающего 90% U-235. Плутоний производится в ядерных реакторах путем облучения U-238 нейтронами и впоследствии химически выделяется из отработанного топлива в процессе переработки. Плутоний содержит разные комбинации изотопов, и большинство таких комбинаций пригодны для использования в оружии. Конструкторы оружия предпочитают работать с комбинацией, содержащей преимущественно Pu-239, из-за ее относительно низкого коэффициента самопроизвольного излучения нейтронов и гамма-лучей и низкого тепловыделения в результате этого радиоактивного распада. Оружейный плутоний обычно содержит более 90% изотопа Pu-239. Плутоний в типичном отработанном топливе энергетических реакторов (реакторный плутоний) содержит 50–60% Pu-239, но он пригоден для использования в оружии, даже в оружейных конструкциях первого поколения.

Пять ядерных держав – участниц Договора о нераспространении ядерного оружия (Китай, Франция, Россия, Великобритания и США) производили как ВОУ, так и плутоний. Индия, Израиль и Северная Корея производили в основном плутоний, а Пакистан – преимущественно оружейный ВОУ. Все государства, в которых существует гражданская ядерная промышленность, обладают определенным потенциалом для производства расщепляющихся материалов.

Таблица 16.11. Мировые запасы высокообогащенного урана (ВОУ) в 2015 г.

Государство	Национальные запасы (в тоннах)[a]	Производственный статус	Комментарии
Китай[b]	18 ± 4	Остановлено в 1987–1989 гг.	
Франция[c]	30 ± 6	Остановлено в 1996 г.	Включает 4.6 т объявленных невоенных запасов
Индия[d]	3.2 ± 1.1	Продолжается	
Израиль[e]	0.3	–	
Пакистан	3.1 ± 0.4	Продолжается	
Россия[f]	679 ± 120	Остановлено в 1987–1988 гг.	О наличии ВОУ в качестве запаса топлива для корабельных реакторов или как материала, используемого в невоенных целях, не объявлялось
Великобритания[g]	21.2	Остановлено в 1962 г.	Включает 1.4 т объявленных невоенных запасов
США [h]	584	Остановлено в 1992 г.	Включает 142 т, зарезервированных для использования в качестве топлива в корабельных реакторах, 20 т в качестве топлива для исследовательских реакторов и 85 т, объяв-ленных избыточными и подлежащих обеднению и утилизации.
Прочие государства [i]	~15		
Итого	**~1 355 (85 объявлены избыточными)**		**Округлено до ближайших 5 т**

[a] Большая часть этого материала является ураном-235 (концентрация которого доведена до 90–93%), обычно рассматривающимся как оружейный. Важные исключения указываются. Обеднение (т.е. снижение концентрации U-235) излишков российского и американского оружейного ВОУ и декларации о наличии ВОУ для использования в гражданских целях, представленные до конца 2014 г., включены в расчет.

[b] В основе этой пересмотренной оценки лежит новая информация, заставляющая предположить, что китайский газодиффузионный завод в Хепине функционировал и производил ВОУ с 1970 по 1987 г., а не с 1975 по 1987 г., как считалось ранее.

[c] Франция объявила МАГАТЭ, что, по состоянию на конец 2014 г., она располагает 4.6 т ВОУ гражданского назначения; здесь предполагается, что речь идет об оружейном обогащенном до 93% ВОУ, даже несмотря на то что часть этого материала пребывает в облученной форме. Неопределенность в оценке относится только к военному запасу в размере 26 т и не касается объявленного запаса в 4.6 т. Однако недавно проведенный анализ дает основания для существенно более низкой оценки величины запасов оружейного ВОУ (в диапазоне от 10 ± 2 т до 6 ± 2 т), поскольку завод по обогащению урана Pierrelatte, возможно, эффективно функционировал в течение гораздо более короткого периода времени, а его производственные мощности по выпуску оружейного ВОУ были меньше, чем предполагалось ранее.

[d] Считается, что Индия производит ВОУ (с концентрацией до 30–45%) с целью использовать его в качестве топлива в корабельных реакторах. Оценка относится к ВОУ, обогащенному до 30%.

[e] Израиль, возможно, приобрел приблизительно 300 кг оружейного ВОУ у США в 1965 г. или ранее.

[f] Материал в топливных сборках, выгруженных из корабельных реакторов, не включается в текущий запас, поскольку считается, что концентрация U-235 в урановом материале этих сборок составляет менее 20%.

[g] Великобритания объявила, что, по состоянию на 31 марта 2002 г., она располагала запасом ВОУ в размере 21.9 т, но не указала среднюю степень его обогащения. Великобритания объявила МАГАТЭ, что, по состоянию на конец 2014 г., она обладала запасом ВОУ для использования в гражданских целях в размере 1.4 т.

[h] Количество американского ВОУ приведено по состоянию на конец 2014 г. в фактических тоннах, а не в эквиваленте материала, обогащенного до 93%. В 2016 г. США объявили, что, по состоянию на 30 сентября 2013 г., они обладали запасом ВОУ в размере 585.6 т, из которых 499.4 т предназначены, как было заявлено, для «программ по обеспечению национальной безопасности или иных программ, включая ядерное оружие, корабельные двигатели, атомную энергетику и науку». Остающиеся 86.2 т состояли из 41.6 т «доступных для потенциального обеднения и получения низкообогащенного урана или, при отсутствии такой возможности, переработки в отходы с низким уровнем радиоактивности», и 44.6 т отработанного реакторного топлива. Из 41.6 т еще 1.6 т по состоянию на конец декабря 2014 г. были обеднены или направлены на обеднение.

[i] В ежегодном докладе МАГАТЭ за 2014 г. перечисляются 192.7 существенных запасов ВОУ, находящихся, по состоянию на конец 2014 г., под всеобъемлющими гарантиями МАГАТЭ в странах, не обладающих ядерным оружием. Для отражения неопределенности, связанной с разной степенью обогащения этого материала, представленного преимущественно топливом для исследовательских реакторов, общие запасы ВОУ оцениваются в 15 т. Около 10 т из этого количества приходится на Казахстан и хранится в облученном состоянии; этот материал изначально представлял собой топливо, обогащенное до уровня, слегка превышающего 20%. Вполне вероятно, что этот материал более не является ВОУ.

Источники: *Global Fissile Material Report 2015: Nuclear Weapon and Fissile Material Stockpiles and Production* (IPFM: Princeton, NJ, Dec. 2015). Франция: Communication received from France concerning its policies regarding the management of plutonium, INFCIRC/549/Add.5/19, 28 Aug. 2015; Philippe, S. and Glaser, A., ‘Nuclear archaeology for gaseous diffusion enrichment plants’, *Science & Global Security*, vol. 22, no. 1 (2014), pp. 27–49. Израиль: Myers, H., ‘The real source of Israel’s first fissile material’, *Arms Control Today*, vol. 37, no. 8 (Oct. 2007), p. 56; см. также: Gilinsky, V. and Mattson, R. J., ‘Revisiting the NUMEC affair’, *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 66, no. 2 (Mar./Apr. 2010). Великобритания: British Ministry of Defence (MOD), ‘Historical accounting for UK defence highly enriched uranium’, Mar. 2006; International Atomic Energy Agency (IAEA), Communication received from the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning its policies regarding the management of plutonium, INFCIRC/549/Add.8/18, 8 Oct. 2015. США: US Department of Energy (DOE), *Highly Enriched Uranium, Striking a Balance: A Historical Report on the United States Highly Enriched Uranium Production, Acquisition, and Utilization Activities from 1945 through September 30, 1996* (DOE: Washington, DC, 2001); личные контакты авторов с представителями Управления по утилизации расщепляющихся материалов Министерства энергетики США и Национального управления по ядерной безопасности США; The White House Office of the Press Secretary, *Fact Sheet: Transparency in the U.S. Highly Enriched Uranium Inventory*, 31 Mar. 2016; не обладающие ядерным оружием государства: IAEA, *IAEA Annual Report 2014* (IAEA: Vienna, 2015), Annex Table A.4, p. 127.

Таблица 16.12. Мировые запасы выделенного плутония в 2015 г.

Государство	Военные запасы по состоянию на 2014 г. (в т)	Состояние производства для военных нужд	Запасы для гражданских нужд по состоянию на конец 2014 г., если не указано иное (в т)[a]
Китай	1.8 ± 0.8	Прекращено в 1991 г.	0.03
Франция	6 ± 1.0	Прекращено в 1992 г.	61.9 (не включены 16.9 т, принадлежащие иностранцам)
Германия[b]	–	–	2.1
Индия[c]	0.59 ± 0.2	Продолжается	5.5 ± 1.2 (включая 5.1 ± 1.2 т, не находящихся под гарантиями МАГАТЭ)
Израиль[d]	0.86 ± 0.13	Продолжается	–
Япония	–		47.8 (включая 37 т во Франции и Великобритании)
КНДР[e]	0.03	Нет сведений	–
Пакистан[f]	0.19 ± 0.02	Продолжается	–
Россия[g]	128 ± 8 (34 т объявлены избыточными)	Прекращено	52.8
Великобритания[h]	3.2	Прекращено в 1995 г.	103.3 (не включены 23 т, принадлежащие иностранцам)
США[i]	87.6 (49 т объявлены избыточными)	Прекращено в 1988 г.	–
Прочие государства[j]	–	–	2.9 (принадлежащие иностранцам запасы, находящиеся во Франции и Великобритании)
Итого[k]	**~230 (83 т объявлены избыточными)**		**~275**

[a] Некоторые страны владеют запасом плутония для гражданских нужд, хранящемся за рубежом, преимущественно во Франции и Великобритании, но не заполняют декларацию по форме INFCIRC/549 для МАГАТЭ. В их число входят Австралия, Бельгия и Нидерланды.

[b] Эта оценка, возможно, завышена, поскольку Германия, по всей видимости, сообщает о плутонии как находящемся в форме необлученного смешанного оксидного ядерного топлива даже в тех случаях, когда это топливо начало облучаться в реакторе.

[c] В рамках Индийско-американской инициативы по гражданскому ядерному сотрудничеству 2005 г. Индия отнесла к военному сектору большую часть плутония, выделенного из отработанного топлива гражданских энергетических реакторов. Хотя этот плутоний здесь называется гражданским, поскольку он предназначен для использования в качестве топлива в реакторах на быстрых нейтронах, он, по условиям подписанного 2 февраля 2009 г. индийским правительством и МАГАТЭ «Особого соглашения с Индией» о гарантиях безопасности, под гарантии МАГАТЭ не подпадает. Новые оценки производительности индийских заводов по переработке отработанного ядерного топлива гораздо ниже, чем предполагалось ранее. Оценка приводится по состоянию на конец 2014 г.

[d] Считается, что Израиль продолжает эксплуатировать реактор по производству плутония в Димоне, однако, вероятно, использует его преимущественно для производства трития. Оценка приводится по состоянию на конец 2014 г.

[e] Северная Корея, по сообщениям, в июне 2008 г. объявила, что она произвела 31 кг плутония; в 2006 и 2009 гг. она провела ядерные испытания; и в 2009 г. возобновила выделение плутония, получив еще 8–10 кг.

[f] По состоянию на конец 2014 г., в Пакистане на площадке Хушаб функционировали четыре реактора по производству плутония, однако поскольку один из них начал работать в 2013 г., а еще один, возможно, был запущен в 2014 г., предполагается, что их отработанное топливо до конца 2014 г. переработано не было.

[g] Россия не включает плутоний, объявленный избыточным, в свою декларацию по форме INFCIRC/549 для МАГАТЭ. К запасам военного назначения относят 6 т оружейного плутония, не являющихся частью материала, объявленного избыточным или предназначенным для гражданских нужд и произведенного в период с 1994 по 2010 г.

[h] Великобритания объявила о 103.3 т плутония гражданского назначения (не включая 23 т, находящихся на территории Великобритании, но принадлежащих иностранцам) по состоянию на конец 2014 г. В это количество входят 4.4 т оружейного плутония, объявленные избыточными, которые находятся под гарантиями Европейского сообщества по атомной энергии (Евратома) и должны быть переданы под гарантии МАГАТЭ.

[i] В 2012 году США объявили, что, по состоянию на 30 сентября 2009 г., запас принадлежащего государству плутония составлял 95.4 т. В своей декларации, представленной в 2014 г. по форме INFCIRC/549 для МАГАТЭ, США указали, что, по состоянию на конец 2014 г., 49 т необлученного плутония (выделенного и в форме смешанного оксидного топлива) являются избыточными для использования в военных целях, а еще 4.5 т были отправлены на утилизацию. В указанные в таблице 87.6 т не входят остающиеся в отработанном топливе 7.7 т плутония, которые были объявлены избыточными для нужд обеспечения национальной безопасности.

[j] Эти данные являются оценкой, полученной путем вычитания количества плутония, объявленного в декларациях по форме INFCIRC/549 «находящимся в другом месте», из количества плутония, объявленного «принадлежащим другим».

[k] Оба значения округлены до ближайших 5 т.

Источники: Global Fissile Material Report 2015: Nuclear Weapon and Fissile Material Stockpiles and Production, (IPFM: Princeton, NJ, Dec. 2015). США: National Nuclear Security Administration (NNSA), The United States Plutonium Balance, 1944–2009 (NNSA: Washington, DC, June 2012); International Atomic Energy Agency (IAEA), Communication received from the United States of America concerning its policies regarding the management of plutonium, INFCIRC/549/Add.6/18, 30 Oct. 2015; запасы для гражданских нужд (исключая запасы Индии): декларации стран по форме INFCIRC/549 для МАГАТЭ <http://www.iaea.org/Publications/ Documents/>. КНДР: Kessler, G., ‘Message to U.S. preceded nuclear declaration by North Korea’, Washington Post, 2 July 2008. Россия: российско-американское соглашение об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращении с ним и сотрудничестве в этой области (российско-американское соглашение об утилизации плутония и обращении с ним), подписанное 29 августа и 1 сентября 2000 г., дополненное в апреле 2010 г. и вступившее в силу в июле 2011 г. <http://www.state.gov/t/isn/trty/>; не обладающие ядерным оружием государства: Areva, Traitement des combustibles usés provenant de l’étranger dans les installations d’AREVA NC La Hague: Rapport 2014 [Reprocessing of foreign spent fuel at the facilities of AREVA NC La Hague] (Areva: Beaumont-Hague, 2015), p. 32.

Таблица 16.13. Крупные предприятия по обогащению урана в мире и их мощности по состоянию на 2015 г.

Государство	Название или местоположение предприятия	Тип	Статус	Процесс обогащения[a]	Мощность (тыс. EPP/г)[b]
Аргентина[c]	Пильканьеу	Гражд.	Запускается вновь	ГД	. .
Бразилия	Резенде Энричмент	Гражд.	Наращивание мощности	ГЦ	17–200
Китай[d]	Ланьчжоу	Гражд.	Действующее	ГЦ	1500
	Ханьчжун (Шэньси)	Гражд.	Действующее	ГЦ	2200
	Эмейшаеь	Гражд.	Действующее	ГЦ	1000
	Хэпин	Двойн. назн.	Действующее	ГД	300–400
Франция	Жорж Бесс II	Гражд.	Действующее	ГЦ	6000–7500
Германия	Уренко Гронау	Гражд.	Действующее	ГЦ	4100
Индия	Раттехалли	Военное	Действующее	ГЦ	15–30
Иран[e]	Натанз	Гражд.	Ограниченно действующее	ГЦ	3.5–5
	Кум («Фордо»)	Гражд.	Простаивает	ГЦ	
Япония	Рокашо[f]	Гражд.	Запускается вновь	ГЦ	75–1500
КНДР	Йонбён[g]	. .	Неизвестен	ГЦ	8
Нидерланды	Уренко Алмело	Гражд.	Действующее	ГЦ	5400
Пакистан	Гадвал	Военное	Действующее	ГЦ	
	Кахута	Военное	Действующее	ГЦ	15–45
Россия[h]	Ангарск	Гражд.	Действующее	ГЦ	4000
	Новоуральск	Гражд.	Действующее	ГЦ	13 300
	Северск	Гражд.	Действующее	ГЦ	3800
	Зеленогорск	Гражд.	Действующее	ГЦ	7900
Великобритания	Кейпенхёрст	Гражд.	Действующее	ГЦ	4900
США[i]	Уренко Юнис	Гражд.	Действующее	ГЦ	3700

[a] Газоцентрифужный (ГЦ) метод является основной технологией разделения изотопов, применяемой для увеличения содержания U-235 в уране, однако на некоторых предприятиях продолжают использовать газодиффузионный (ГД) метод.

[b] EPP/г = единицы разделительной работы в год: EPP – единица измерения работы обогатительного предприятия по разделению урана с данным содержанием урана-235 на два компонента: с более высоким и более низким содержанием урана-235. Если указан диапазон мощностей, предприятие наращивает свою мощность.

[c] В 2014 году Аргентина объявила о планах возобновить производство на работающем по газодиффузионной технологии предприятии по обогащению урана в Пильканьеу, закрытом в 1990-х годах.

[d] Новая оценка китайских обогатительных мощностей, сделанная в 2015 г., выявила новые места, где проводится обогащение урана, и наводит на предположение, что совокупные мощности по обогащению в Китае значительно больше, чем считалось ранее.

[e] В июле 2015 года Иран согласовал Совместный всеобъемлющий план действий, в соответствии с которым прекратил обогащение урана на предприятии «Фордо», но сохранил установленные на нем центрифуги в рабочем состоянии, а также ограничил сроком на 10 лет мощности по обогащению в Натанзе 5060 центрифугами IR-1 (что приблизительно эквивалентно 3500–5000 EPP/год).

[f] На центрифужном предприятии в Рокашо внедряется новая центрифужная технология, и в настоящее время его действующие производственные мощности очень невелики, на уровне около 75 000 ЕРР/г по состоянию на декабрь 2014 г.

[g] КНДР рассекретила свое обогатительное предприятие в Йонбёне в 2010 г. Его функциональный статус неизвестен.

[h] Ангарск ранее был известен как Ангарск-10. Новоуральск ранее был известен как Свердловск-44. Северск ранее был известен как Томск-7. Зеленогорск ранее был известен как Красноярск-45; на этом предприятии, возможно, работает каскад центрифуг по производству ВОУ для использования в качестве топлива в реакторах на быстрых нейтронах и исследовательских реакторах.

[i] Планы по открытию новых центрифужных обогатительных предприятий в Пайктон (под управлением компании United States Enrichment Corporation, USEC) и Игл Рок (под управлением компании AREVA) были отложены по техническим и финансовым причинам соответственно.

Таблица 16.14. Крупные перерабатывающие предприятия в мире по состоянию на 2015 г.

Все предприятия перерабатывают отработанное топливо легководных реакторов (ЛВР), за исключением особо упомянутых.

Государство	Название или местоположение предприятия	Тип	Статус	Проектная мощность (тТМ/г)[a]
Китай	Пилотный завод в Ланьчжоу	Гражд.	Запускается	50–100
Франция	Ла Хаг UP2	Гражд.	Действующее	1000
	Ла Хаг UP3	Гражд.	Действующее	1000
Индия[b]	Калпаккам (топливо ТВР)	Двойного назн.	Действующее	100
	Тарапур (топливо ТВР)	Двойного назн.	Действующее	100
	Тарапур-II (топливо ТВР)	Двойного назн.	Действующее	100
	Тромбей (топливо ТВР)	Военное	Действующее	50
Израиль	Димона (топливо ТВР)	Военное	Действующее	40–100
Япония	JNC Токай	Гражд.	Подлежит закрытию[c]	200
	Рокашо	Гражд.	Запускается	800
КНДР	Йонбён	Военное	Находится в готовности	100–150
Пакистан	Чашма (топливо ТВР)	Военное	Запускается	50–100
	Нилор (топливо ТВР)	Военное	Действующее	20–40
Россия[d]	«Маяк РТ-1», Озерск	Гражд.	Действующее	200–400
Велико-британия	BNFL B205 Магнокс	Гражд.	Подлежит закрытию	1500
	BNFL Торп, Селлафилд	Гражд.	Подлежит закрытию	1200
США	Н-каньон, площадка Саванна Ривер	Гражд.	Действующее	15

ТВР = тяжеловодный реактор.

[a] Проектная мощность означает максимальное количество отработанного топлива, которое предприятие может переработать; она измеряется в тоннах тяжелого металла в год (тТМ/г). тТМ – единица измерения количества тяжелого металла – в данном случае урана, – содержащегося в отработанном топливе. Фактическая мощность часто составляет лишь небольшую часть проектной мощности. Отработанное топливо ЛВР содержит около 1% плутония, топливо тяжеловодных реакторов и реакторов с графитовыми замедлителями – около 0.4%.

[b] В рамках Индийско-американской инициативы по гражданскому ядерному сотрудничеству 2005 г. Индия приняла решение не открывать для инспекций МАГАТЭ ни одного из своих перерабатывающих предприятий.

[c] В сентябре 2014 года Японское агентство по атомной энергии объявило о плановом закрытии центра управления перерабатывающего предприятия в Токай, фактически прекратив дальнейшую деятельность по выделению плутония. Предприятие функционировало с 1981 по 2006 г.

[d] «Маяк РТ-1» ранее был известен как Челябинск-65.

Источники к таблице 16.13: ‘Argentina to restart production of enriched uranium in Patagonia plant’, MercoPress, June 26, 2014; Zhang, H., ‘China’s Uranium Enrichment Complex’, Science & Global Security 23, no. 3 (2015), pp. 171–190. Данные о мощности обогатительных

предприятий основываются на: International Atomic Energy Agency (IAEA), Integrated Nuclear Fuel Cycle Information Systems (INFCIS) <http://www-nfcis.iaea.org/>; International Panel on Fissile Materials (IPFM), Global Fissile Material Report 2015: Nuclear Weapons and Fissile Material Stockpile and Production (IPFM: Princeton, NJ, Dec. 2015).

Источники к таблице 16.14: Данные о проектной мощности основываются на: International Atomic Energy Agency (IAEA), Integrated Nuclear Fuel Cycle Information Systems (INFCIS) <http://www-nfcis. iaea.org/>; и International Panel on Fissile Materials (IPFM), *Global Fissile Material Report 2015: Nuclear Weapons and Fissile Material Stockpile and Production* (IPFM: Princeton, NJ, Dec. 2015).

ЧАСТЬ IV. НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ, КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И РАЗОРУЖЕНИЕ, 2015

Глава 17. Контроль над ядерными вооружениями и ядерное нераспространение

Глава 18. Угрозы химической и биологической безопасности

Глава 19. Контроль в сфере торговли оружием и товарами двойного назначения

17. КОНТРОЛЬ НАД ЯДЕРНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ И ЯДЕРНОЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР

Главным событием в области ядерного нераспространения в 2015 г. стало веховое многонациональное соглашение об ограничении ядерной программы Ирана (см. раздел I). На переговорах между Ираном и Францией, Германией, Великобританией (E3), Китаем, Россией и Соединенными Штатами Америки (+3) при содействии Европейского союза (ЕС), совместно именуемых E3/ЕС+3, был выработан Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД), в котором было определено взаимно согласованное долгосрочное решение, призванное обеспечить исключительно мирный характер ядерной программы Ирана в условиях широкомасштабного режима мониторинга и проверки, осуществляемого Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ). СВПД был подписан в Вене 14 июля 2015 г. одновременно с «Дорожной картой для прояснения прошлых и нынешних остающихся вопросов по ядерной программе Ирана», подписанной Ираном и МАГАТЭ. Положения СВПД были интегрированы в Резолюцию Совета Безопасности Организации Объединенных Наций 2231, благодаря которой был открыт путь для снятия всех многосторонних санкций в отношении Ирана.

На протяжении 2015 года Иран продолжал выполнение своего Соглашения о гарантиях с МАГАТЭ, связанного с Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), а также мер, предусмотренных в плане работы, получившем название «Совместное заявление об основах сотрудничества», согласованном МАГАТЭ и Ираном 11 ноября 2013 г., и Совместном плане действий (СПД), согласованном с E3/ЕС+3 24 ноября 2013 г. В 2015 г., как и в предыдущие годы, МАГАТЭ подтвердило свой вывод в связи с осуществлением гарантий о том, что заявленный ядерный материал на ядерных объектах и в местах за пределами объектов, заявленных Ираном в соответствии с его Соглашением о гарантиях, не перенаправляется на военные цели. При этом МАГАТЭ не смогло сделать надежные выводы об отсутствии незаявленного ядерного материала и деятельности в Иране, а, следовательно, и заключить, что весь ядерный материал в Иране используется только в мирных целях. Такое расширенное заключение может быть сделано лишь в отношении государства, имеющего действующий дополнительный протокол и прошедшего процедуру оценки МАГАТЭ в связи с гарантиями как «государство в целом».

Главным негативным событием года стал отказ Канады, Великобритании и США принять заключительный документ Конференции по рассмотрению действия ДНЯО 2015 г. (см. раздел II). Причиной провала этой Обзорной конференции по ДНЯО стали разногласия по вопросам создания зоны, свободной от ядерного оружия и другого оружия массового уничтожения, на Ближнем Востоке и гуманитарных последствий применения ядерного оружия, а также отсутствие прогресса в деле ядерного разоружения.

В 2015 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций проголосовала за создание рабочей группы открытого состава (РГОС) по

«продвижению вперед» процесса многосторонних переговоров по ядерному разоружению, уполномоченной обстоятельно рассматривать конкретные и эффективные правовые меры, правовые положения и нормы, которые потребуется принять для построения и сохранения мира, свободного от ядерного оружия (см. раздел III).

Участникам Конференции по разоружению (КР), единственного в мире многостороннего переговорного форума для выработки соглашений по вопросам контроля над вооружениями и разоружения, в очередной раз не удалось согласовать программу работы, а, следовательно, и начать переговоры ни по одному из пунктов повестки дня. 2–9 марта на КР состоялся сегмент высокого уровня (High Level Segment), в ходе которого министры иностранных дел и другие высокопоставленные должностные лица из 31 страны-члена обратились к участникам конференции, подчеркнув, помимо прочего, важность Конференции 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО и гуманитарных последствий применения ядерного оружия.

Тарик РАУФ

1. УСТРАНЕНИЕ ОЗАБОЧЕННОСТЕЙ В СВЯЗИ С ЯДЕРНОЙ ПРОГРАММОЙ ИРАНА

Тарик РАУФ

Иран является стороной Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), который он подписал при открытии договора для подписания 1 июля 1968 г., сдав ратификационные грамоты на хранение депозитарию 2 февраля 1970 г.[1] Как государство – участник ДНЯО Иран принял на себя обязательства в области нераспространения ядерного оружия и согласился представить все свои ядерные материалы и объекты для проверки в соответствии с Соглашением о гарантиях, которое он заключил с Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) и которое вступило в силу 15 мая 1974 г.[2] Во исполнение этого соглашения о гарантиях Иран заявил Агентству о 18 ядерных установках и девяти местах нахождения вне установок (МВУ), где обычно используется ядерный материал (врезка 17.1).

Врезка 17.1. Перечень заявленных ядерных объектов Ирана и мест нахождения вне установок (МВУ), где обычно используется ядерный материал

Тегеран – Тегеранский исследовательский реактор (ТИР); Установка по производству радиоизотопов молибдена, йода и ксенона (установка МИК); и Многоцелевые лаборатории им. Джабира ибн Хайяна (ЛДХ).

Исфахан – Малогабаритный реактор – источник нейтронов в Исфахане (МРИН); Легководный подкритический реактор (LWSCR); Тяжеловодный реактор нулевой мощности (HWZPR); Установка по конверсии урана (УКУ); Установка по изготовлению топлива (УИТ); Установка по изготовлению пластинчатых твэлов (УИПТ); и Установка по производству обогащенного порошка UO2 (УПОП).

Натанз – Установка по обогащению топлива в Натанзе (УОТ); и Экспериментальная установка по обогащению топлива (ЭУОТ).

Фордо – Установка по обогащению топлива в Фордо (УОТФ).

Арак – Иранский ядерный исследовательский реактор в Араке (реактор IR-40)

Карадж – Пункт хранения отходов в Карадже

Бушер – Атомная электростанция «Бушер» (АЭС «Бушер»)

Дарховин – АЭС мощностью 360 МВт

Шираз – Исследовательский реактор в Фарсе мощностью 10 МВт (ИРФ)

МВУ – Всего девять МВУ, все из которых расположены в больницах в разных местах.

Источник: Международное агентство по атомной энергии, Совет управляющих. Осуществление Соглашения о гарантиях в связи с ДНЯО и соответствующих положений резолюций Совета Безопасности в Исламской Республике Иран. Доклад Генерального директора, GOV/2015/65, 18 ноября 2015 г.

[1] Договор о нераспространении ядерного оружия (Договор о нераспространении, ДНЯО), открыт для подписания 1 июля 1968 г., вступил в силу 5 марта 1970 г., документ INFCIRC/140, 22 апреля 1970 г.

[2] Международное агентство по атомной энергии. Текст соглашения между Ираном и Агентством по применению гарантий в связи с Договором о нераспространении ядерного оружия, документ INFCIRC/214, 13 декабря 1974 г.

После того как в 2002 году были обнародованы доказательства того, что Иран ведет незаявленную ядерную деятельность, западные государства выразили озабоченность в связи с ядерными планами Ирана, масштабом его потенциала по обогащению урана и сообщениями о возможной военной составляющей его деятельности в ядерной сфере. Такая деятельность была бы нарушением обязательств Ирана по ДНЯО и его Соглашению о гарантиях. С сентября 2003 г. по сентябрь 2012 г. Совет управляющих МАГАТЭ принял 12 резолюций, в которых призывал Иран устранить эти нарушения. В их числе была и принятая в 2005 г. резолюция, в которой содержался вывод о том, что незаявленная ядерная деятельность, осуществлявшаяся ранее Ираном, является нарушением его Соглашения о гарантиях[3]. Кроме того, МАГАТЭ призвало Иран к выполнению мер транспарентности, не ограничивающихся формальными требованиями его Соглашения о гарантиях. Среди ключевых таких мер можно назвать следующие: *a)* приостановление всей деятельности, связанной с обогащением урана, переработкой и производством тяжелой воды; и *b)* сотрудничество с МАГАТЭ в первую очередь путем выполнения Дополнительного протокола к Соглашению Ирана о гарантиях, по всем остающимся вопросам, касающимся гарантий, в том числе по вопросам, касающимся заявлений о возможной военной составляющей иранской ядерной программы, основывающихся в основном на данных разведки[4].

Эти меры, принятые МАГАТЭ, были поддержаны Советом Безопасности ООН, который принял заявление и одобрил шесть резолюций, касающихся несоблюдения Ираном своих обязательств в 2006–2010 гг., в соответствии с главой VII Устава ООН. Помимо прочего в указанном заявлении и резолюциях содержались положения, согласно которым Иран был обязан выполнить требования МАГАТЭ, и в которых были прописаны ограничения и санкции, вводимые Советом Безопасности.

Тупиковая ситуация, в которой стороны оказались в ноябре 2011 г., завершилась в ноябре 2013 г. прорывом, когда Иран и МАГАТЭ утвердили «Рамки для сотрудничества», призванные разрешить все накопившиеся к тому времени спорные вопросы. Кроме того, в ноябре 2013 г. Иран и Е3/ЕС+3 (в составе Франции, Германии и Великобритании (Е3), Европейского союза (ЕС), а также Китая, России и США (+3)) подписали«Совместный план действий» (СПД) в целях достижения взаимосогласованного долгосрочного всеобъемлющего решения, которое бы гарантировало исключительно мирный характер ядерной программы Ирана[5]. На протяжении 2015 г. Тегеран выполнял положения «Рамок для сотрудничества» и СПД, а МАГАТЭ давало регулярную оценку реализации Соглашения о

---

[3] Международное агентство по атомной энергии. Совет управляющих. Осуществление Соглашения о гарантиях в связи с ДНЯО в Исламской Республике Иран. Резолюция. Документ GOV/2005/77, 24 сентября 2005 г.

[4] Более подробно о событиях предыдущих лет см.: Рауф Т. Ядерная программа Ирана и озабоченности международного сообщества, *Ежегодник СИПРИ 2015,* С. 563; Кайл Ш. Н. Иран и озабоченности в области ядерного распространения, *Ежегодник СИПРИ 2014*, С. 385 и другие соответствующие выпуски *Ежегодника СИПРИ.*

[5] В 2013 г. участники Е3/ЕС+3 начали переговоры с Ираном о достижении долгосрочного всеобъемлющего решения для обеспечения исключительно мирного характера ядерной программы Ирана.

гарантиях в связи с ДНЯО и соответствующих положений резолюций Совета Безопасности ООН по Ирану[6].

Совместный всеобъемлющий план действий

Иран и Е3/ЕС+3 согласовали Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД), касающийся иранской ядерной программы, в Вене 14 июля 2015 г. Эта дата согласно положениям этого соглашения стала называться «днем окончания» (см. врезку 17.2)[7]. 20 июля 2015 г. Совет Безопасности ООН единогласно принял Резолюцию 2231[8]. В этой резолюции он поддержал СВПД и его реализацию, там где это необходимо, всеми государствами – членами ООН и международными и региональными организациями. В соответствии со статьей 25 Устава Организации Объединенных Наций государства-члены обязаны подчиняться решениям Совета и выполнять их. Одобрив СВПД, Совет Безопасности ООН прекратил действие всех положений своих ранее принятых резолюций по вопросу о ядерной программе Ирана[9]. Но их действие будет возобновлено в случае существенного невыполнения Ираном его обязательств по СВПД или нарушения конкретных ограничений по передачам чувствительных в плане распространения товаров[10].

СВПД вступил в силу 18 октября 2015 г. в день принятия – 90 дней спустя после одобрения СВПД Советом Безопасности. На день получения Советом Безопасности доклада от МАГАТЭ, подтверждающего выполнение Ираном свя-

---

[6] International Atomic Energy Agency, Board of Governors, ‘Status of Iran’s Nuclear Programme in relation to the Joint Plan of Action’, Reports by the Director General: GOV/INF/2015/7, 20 Mar. 2015; GOV/INF/2015/8, 20 Apr. 2015; GOV/INF/2015/11, 30 June 2015; GOV/INF/2015/12, 1 July 2015; GOV/INF/2015/15, 20 July 2015; GOV/INF/17, 21 Sep. 2015; и GOV/INF/2015/19, 20 Oct. 2015.Приведенные выше документы доступны на вебсайте Международного агентства по атомной энергии, http://www.iaea.org/.

[7] International Atomic Energy Agency, Communication dated 24 July 2015 received from China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of America (the E3/EU+3) and the Islamic Republic of Iran concerning the text of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), документ INFCIRC/887, 31 July 2015. Полный текст СВПД см.: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/30/PDF/N1522530.pdf? OpenElement>.

[8] Резолюция 2231 Совета Безопасности ООН, 20 июля 2015 г.

[9] Речь идет о следующих Резолюциях Совета Безопасности ООН: 1696 от 31 июля 2006 г.; 1737 от 23 декабря 2006 г.; 1747 от 24 марта 2007 г.; 1803 от 3 марта 2008 г.; 1835 от 27 сентября 2008 г.; 1929 от 9 июня 2010 г.; и 2224 от 9 июня 2015 г.

[10] В Резолюции Совета Безопасности 2231 (п. 11) предусмотрено, что в течение 30 дней после получения от любого государства – участника СВПД уведомления о вопросе, который, по мнению этого государства – участника СВПД, представляет собой вопрос о существенном неисполнении обязательств по СВПД, Совет ставит на голосование проект резолюции о продолжении режима прекращения действия положений предыдущих резолюций Совета. Кроме того, Резолюция 2231 (п. 11) гласит, что если Совет Безопасности не принимает резолюцию о продолжении режима прекращения действия положений предыдущих резолюций, то начиная с 00 ч. 00 м. по среднему гринвичскому времени по истечении тридцатого дня после представления СБ упомянутого уведомления, все положения Резолюций 1696 от 31 июля 2006 г., 1737 от 23 декабря 2006 г., 1747 от 24 марта 2007 г., 1803 от 3 марта 2008 г., 1835 от 27 сентября 2008 г., 1929 от 9 июня 2010 г. и 2224 от 9 июня 2015 г. применяются таким же образом, как и до принятия Резолюции 2231.

занных с ядерной программой шагов, указанных в СВПД, был намечен день начала реализации. Через восемь лет после дня принятия или со дня, когда Совет Безопасности получит доклад МАГАТЭ, констатирующий, что МАГАТЭ достигло расширенного заключения о том, что весь ядерный материал в Иране находится в мирной деятельности, и об отсутствии признаков незаявленных ядерных материалов и деятельности, наступит переходный день. Через 10 лет после дня принятия при условии, что действие положений предыдущих резолюций Совета Безопасности не возобновлялось, наступит день прекращения действия, когда все положения Резолюции 2231 прекратят свое действие и Совет Безопасности завершит рассмотрение вопроса о ядерной программе Ирана[11].

Врезка 17.2. Основные даты в графике реализации Совместного всеобъемлющего плана действий

День окончания (14 июля 2015 г.) – дата успешного заключения СВПД и его одобрения соответствующими сторонами. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций одобрил СВПД в своей Резолюции 2231 от 20 июля 2015 г.[a]

День принятия (18 октября 2015 г.) – дата спустя 90 дней с момента одобрения СВПД Советом Безопасности. В день принятия соответствующие стороны начали приготовления к снятию санкций.

День начала реализации (16 января 2016 г.) – дата, когда одновременно с докладом Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), подтверждающим выполнение Ираном мер, связанных с ограничениями ядерной программы, Европейский союз (ЕС), Соединенные Штаты Америки и ООН примут меры, указанные в Резолюции 2231, по смягчению или снятию санкций.

День прекращения действия оружейного эмбарго (18 октября 2020 г.) – дата пять лет спустя со дня принятия, начиная с которой снимаются все ограничения на поставки основных систем обычных вооружений и связанных с ними компонентов и услуг в Иран и из него (за исключением товаров и технологий, которые могут способствовать разработке систем доставки ядерного оружия)[b].

Переходный день (18 октября 2023 г.) – дата спустя восемь лет со дня принятия или опубликования доклада генерального директора МАГАТЭ или Совета управляющих МАГАТЭ и Совета Безопасности ООН, констатирующего, что все ядерные материалы в Иране остаются в мирной деятельности – так называемое расширенное заключение – в зависимости от того, что произойдет ранее. Начиная с этого дня должны быть смягчены или сняты все остающиеся санкции ООН и ЕС, связанные с передачами товаров и технологий, которые могут способствовать разработке систем доставки ядерного оружия, а Иран предпринимает шаги для ратификации Дополнительного протокола.

День прекращения действия (18 октября 2025 г.) – дата спустя 10 лет со Дня принятия, начиная с которой должны быть отменены все остающиеся введенные ООН и ЕС санкции, касающиеся вооружений и товаров двойного назначения, и «Совет Безопасности Организации Объединенных Наций завершит рассмотрение иранской ядерной проблемы».

[a] Резолюция Совета Безопасности ООН 2231, 20 июля 2015 г.

[b] Эта веха не получила официального названия в тексте соглашения.

Источник: Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД), документ МАГАТЭ INFCIRC/887, 31 июля 2015 г., текст на русском языке см. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/51/PDF/N1522551.pdf?OpenElement>

[11] СВПД (сноска 7).

В совместном заявлении, опубликованном в июле 2015 г., ЕС и Иран представили СВПД как основной текст и пять технических приложений, которые посвящены следующим вопросам: «ядерная программа, санкции, сотрудничество в области гражданской ядерной энергетики, Совместная комиссия и реализация соглашения». В заявлении также отмечено, что документы являются детальными и конкретными, «потому что все стороны хотели ясности для обеспечения полной и эффективной реализации соглашения»[12].

Важные условия, согласованные в СВПД

В СВПД Иран вновь подтверждает, что ни при каких условиях не будет стремиться получить, разработать или приобрести любое ядерное оружие. Результатом выполнения СВПД должна стать всеобъемлющая отмена всех санкций ООН и всех многосторонних и национальных санкций, связанных с иранской ядерной программой, включая принятие мер по разблокировке доступа в сферах торговли, технологий, финансов и энергетики. Как гласит преамбула СВПД, «все положения и меры, содержащиеся в СВПД, предназначены только для целей его выполнения группой Е3/ЕС+3 и Ираном и не должны рассматриваться как создающие прецеденты в отношении любого другого государства или в отношении принципов международного права, а также прав и обязанностей по ДНЯО и других соответствующих документов, а также международно признанных принципов и практики».

Группа Е3/ЕС+3 и Иран договорились проводить встречи на уровне министров каждые два года или чаще, если потребуется, для проведения обзора и оценки прогресса и принятия соответствующих решений на основе консенсуса.

По условиям СВПД Иран добровольно соглашается сократить число эксплуатируемых им центрифуг IR-1 с почти 20 000 до 6100, из которых функционирующими будут 5060. Остальные излишние центрифуги и соответствующая инфраструктура в Натанзе будут находиться под непрерывным наблюдением МАГАТЭ. Кроме того, Иран согласился ограничить уровень обогащения урана до 3,67% по изотопу уран-235 и вывезти за пределы страны весь запас обогащенного урана (в форме гексафторида урана UF6), за исключением 300 кг, и поддерживать этот уровень на протяжении 15 лет. Установка по обогащению урана в Фордо будет переоборудована в центр ядерных технологий, оснащенный 1044 центрифугами IR-1, которые будут использоваться для производства стабильных изотопов на протяжении 15 лет[13].

Помимо этого Иран согласился перепроектировать и перестроить модернизированный тяжеловодный реактор в Араке на основе согласованного странами-участницами переговоров концептуального проекта реконструкции, в котором предлагалось использовать гексафторид урана с обогащением до 3,67% в качестве топлива и демонтировать и привести в нерабочее состояние рабочую зону строящегося реактора в Араке мощностью 40 МВт. Иран не будет перерабатывать облученное ядерное топливо и строить какие-либо другие тяжеловодные реакторы в течение 15 лет.

---

[12] European Union External Action Service (EEAS), Joint statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, Vienna, 14 July 2015.

[13] White House, Office of the Press Secretary, 'Key excerpts of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)', Press release, 14 July 2015.

Кроме того, Иран согласился выполнять Дополнительный протокол к своему Соглашению о гарантиях по ДНЯО и в полной мере соблюдать измененный код 3.1 вспомогательных положений этого Соглашения о гарантиях, касающийся раннего представления информации о конструкции ядерных объектов. Иран согласился на мониторинг МАГАТЭ выполнения им добровольных мер на протяжении срока их соблюдения, а также на осуществление мер транспарентности, в том числе на: *a)* долгосрочное присутствие инспекций МАГАТЭ в Иране; *b)* мониторинг МАГАТЭ в течение 25 лет в отношении концентрата урановой руды, производимого на всех иранских предприятиях по производству концентрата урановой руды; *c)* применение мер сохранения и наблюдения в отношении роторов и сильфонов для центрифуг в течение 20 лет; *d)* использование одобренных и сертифицированных современных технологий МАГАТЭ, в том числе по измерению уровня обогащения в режиме реального времени и применению электронных печатей; и *e)* создание надежного механизма по оперативному устранению в течение 15 лет озабоченностей МАГАТЭ в отношении доступа. Иран также согласился не заниматься деятельностью, в том числе на уровне НИОКР, которая могла бы способствовать разработке ядерного взрывного устройства, в том числе не вести работ по металлургии урана или плутония[14].

В соответствии с СВПД была так же учреждена Совместная комиссия, первое совещание которой состоялось 19 октября 2015 г. (на следующий день после дня принятия) на уровне политических директоров стран – участниц СВПД. Это совещание прошло под председательством заместителя генерального секретаря Службы внешнеполитической деятельности Европейского союза г-жи Хельги Шмидт[15]. Созданная Совместная комиссия будет выполнять функции механизма разрешения споров, утверждать связанные с ядерной деятельностью закупки Ирана, осуществлять надзор за конверсией реактора в Араке и заниматься разрешением озабоченностей относительно нарушения обязательств. Заседания Комиссии будут проводиться четыре раза в год. Решения в ней будут приниматься консенсусом или, если речь идет о вопросах, касающихся доступа МАГАТЭ, пятью голосами «за», поданными участниками СВПД. Для созыва совещания необходимо уведомление за семь дней или за три дня в случае если МАГАТЭ сообщает об озабоченности, касающейся мониторинга и проверки.

Механизм разрешения споров в соответствии с СВПД

Согласно СВПД для разрешения любых возникающих вопросов, касающихся соблюдения обязательств, Совместной комиссии дается 15-дневный срок, который может быть продлен консенсусным решением участников. Неразрешенный вопрос о выполнении обязательств может быть передан министрам иностранных дел стран-участниц, которые должны разрешить этот вопрос также в течение 15 дней. Срок может быть продлен кон-

[14] White House (сноска 13).

[15] European Union External Action Service (EEAS), 'Press release on the outcome of the first Joint Commission on the Joint Comprehensive Plan of Action on the Iranian nuclear programme', 19 Oct. 2015.

сенсусным решением участников. Если вопрос остается неразрешенным, он может быть передан на рассмотрение Консультативного совета в составе трех членов (два из которых назначаются сторонами спора, а третий является независимым участником). Консультативный совет должен вынести необязывающее заключение по вопросу о соблюдении в течение 15 дней. Если вопрос о соблюдении обязательств остается неразрешенным после вынесения заключения Консультативным советом, Совместная комиссия может рассмотреть заключение Совета в течение не более пяти дней, с тем чтобы разрешить вопрос. Если Совместная комиссия по-прежнему не может разрешить вопрос удовлетворительным для подавшего жалобу участника образом и если подавший жалобу участник считает, что вопрос касается серьезного нарушения, данный участник может рассматривать нерешенный вопрос как основание для полного или частичного прекращения выполнения своих обязательств по настоящему СВПД и/или уведомляет Совет Безопасности ООН о том, что, по его мнению, речь идет о серьезном нарушении. Получив такое уведомление, Совет Безопасности в соответствии со своей процедурой ставит на голосование резолюцию о продолжении режима снятия санкций. Если вышеуказанная резолюция не будет принята в течение 30 дней после уведомления, действие положений прошлых резолюций Совета Безопасности ООН будет возобновлено, если только Совет не примет иного решения[16]. Как отмечается в СВПД, Иран заявил, что будет рассматривать полное или частичное возобновление санкций как основание для полного или частичного прекращения выполнения своих обязательств по СВПД[17].

По условиям СВПД МАГАТЭ может запросить доступ к местам, не включенным в заявление Ирана в соответствии с его Соглашением о гарантиях, но исключительно с тем, чтобы убедиться в отсутствии в таких местах незаявленнных ядерных материалов или деятельности или же деятельности, противоречащей СВПД. Если в течение 14 дней с момента обращения МАГАТЭ с подобной просьбой данный вопрос не будет решен, Совместная комиссия выносит рекомендации относительно следующих шагов консенсусным решением или голосованием «за» пяти или более членов Комиссии из восьми. На проведение консультаций отводится не более семи дней, и еще три дня – на принятие Ираном необходимых мер.

Трудный путь к принятию и реализации СВПД

Ни в Иране, ни в США решительным противникам СВПД не удалось воспрепятстсвовать его принятию и реализации. С иранской стороны беспокойство было связано прежде всего с возможностью возобновления санкций и необходимостью открыть доступ к своим военным объектам. В США критики Плана в обеих палатах Конгресса заявляли, что, продолжив политику санкций и дополнительного давления на Иран, США могли бы достигнуть более выгодной для себя сделки, а условия СВПД не помешают Ирану реализовать его ядерные амбиции как только прекратится действие предусмотренных в этом плане ограничений.

---

[16] СВПД (сноска 7), п. 36.
[17] СВПД (сноска 7), п. 26.

11 октября 2015 года парламент Ирана – меджлис – поддержал предварительное предложение об общих условиях СВПД. За него было подано 139 голосов при 100 голосах «против» и 12 воздержавшихся[18]. 13 октября меджлис официально одобрил СВПД 161 голосом «за» при 59 голосах «против» и 13 воздержавшихся[19]. Одобряя План, меджлис заявил, что все санкции должны быть сняты[20]. 14 октября Наблюдательный совет принял законопроект, разрешающий выполнение СВПД при определенных условиях, в том числе при условии, что инспекторы МАГАТЭ могут посещать военные объекты лишь с одобрения иранского Высшего совета национальной безопасности и после снятия всех санкций[21].

В США 60-дневный срок рассмотрения СВПД, предусмотренный Конгрессом США, завершился 17 сентября 2015 г.[22] Сенат США не смог добиться поддержки законопроекта, блокирующего СВПД, необходимыми 60 членами[23]. В тот же день администрация США назначила главным координатором со стороны США по вопросам выполнения СВПД посла Стивена Малла[24].

Против СВПД выступили также Израиль, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ). Все они выразили неудовлетворенность действенностью ограничений, введенных в отношении ядерной программы Ирана, и обеспокоенность тем, что с отменой санкций и высвобождением иранских финансовых активов Иран обретет большее влияние в региональных делах.

С наиболее активной и громкой критикой СВПД выступил Израиль. 2 марта 2015 г. вопреки пожеланиям администрации США премьер-министр Израиля Биньямин Нетаньяху по приглашению выступил перед Конгрессом США и вызвал своим выступлением полемику, подчеркнув ту угрозу, которую, по его мнению, представляет Иран для США, региона Персидского залива и Ближнего Востока[25]. Администрация США дала понять ему, что недовольна, отказавшись встретиться с ним[26]. После того как 14 июля 2015 г. СВПД был согласован, 19 июля Нетаньяху обратился к Конгрессу США, призвав его выступить против этого соглашения и требовать заключения более выгодной сделки[27]. Администрация США приступила к активной защите СВПД, начав публикацию документов, аналитических выкла-

---

[18] 'Iranian Parliament ratifies outlines of JCPOA', *Tehran Times,* 12 Oct. 2015.

[19] *Fitch, A*., 'Iran's Parliament approves nuclear deal', *Wall Street Journal,* 13 Oct. 2015.

[20] *Wilkin, S*. and *Sharafedin, B.,* 'Iran Parliament approves nuclear deal bill in victory for Rouhani', Reuters, 13 Oct. 2015.

[21] 'Iran's Guardian Council passes bill on implementation of JCPOA', Press TV, 14 Oct. 2015.

[22] Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015, US Public Law 114-17, signed into law 22 May 2015.

[23] *Barrett, T*., 'Senate Republicans' last gasp Iran nuclear deal fails', CNN, 17 Sep. 2015.

[24] 'Stephen Mull named US coordinator on Iran nuclear deal', Reuters, 17 Sep. 2015.

[25] *Baker, P.,* 'In Congress, Netanyahu faults “bad deal” on Iran nuclear program', *New York Times,* 3 Mar. 2015.

[26] 'With Iran deal through Congress, Netanyahu to meet Kerry, Obama', *Jerusalem Post,* 13 Sep. 2015.

[27] Reuters, 'Israel's Benjamin Netanyahu to US Congress: hold out for better Iran deal', NBC News, 19 July 2015.

док, сообщений для прессы и интервью, а также заявлений старших должностных лиц[28].

Саудовская Аравия и ОАЭ выступили против СВПД на том основании, что он не позволит положить конец ядерным амбициям Ирана и лишь поощрит его более активное вмешательство в региональные дела, что отрицательно скажется на балансе сил между Ираном и арабскими государствами Персидского залива. По их мнению, Саудовской Аравии и ОАЭ не пойдет на пользу и признание Западом влияния Ирана в регионе[29].

Несмотря на эти озабоченности и критику, принятие и реализация СВПД пошли по плану, и, по состоянию на конец 2015 г., не было известно ни о каких проблемах.

МАГАТЭ и Иран

Осуществление гарантий по ДНЯО

На протяжении 2015 года МАГАТЭ ежеквартально выпускало доклады о выполнении Ираном Соглашения о гарантиях, связанного с ДНЯО, и соответствующих положений резолюций Совета Безопасности ООН[30]. В этих докладах рассматривался и прогресс в реализации Совместного заявления по Рамочной основе сотрудничества, подписанного между Ираном и МАГАТЭ 11 ноября 2013 г.[31] В приложении к этой Рамочной основе сотрудничества содержится перечень практических мер, которые предстоит выполнить Ирану, а также мероприятий по проверке, которые в несколько последовательных этапов должно реализовать МАГАТЭ, с тем чтобы разрешить все настоящие и прошлые вопросы.

В каждом докладе Совету управляющих МАГАТЭ и одновременно Совету Безопасности ООН в 2015 г. МАГАТЭ вновь подтверждало вывод о том, что хотя оно продолжило проверку неперенаправления заявленных ядерных материалов на ядерных установках и в МВУ, заявленных Ираном в соответствии с его Соглашением о гарантиях, оно не может дать неопровержимых уверений в отсутствии незаявленного ядерного материала и ядерной деятельности в Иране и, следовательно, заключить, что весь ядер-

---

[28] White House, 'The Iran nuclear deal: what you need to know', [n.d.]; US Department of State, 'Background briefing on the JCPOA implementation', Special Briefing, Washington, DC, 17 Sep. 2015; и US Department of Energy, *Moniz, E.,* 'Science-based nuclear security and the Iran agreement', energy.gov, 31 Aug. 2015.

[29] 'Why Saudi Arabia and Israel oppose Iran nuclear deal', Al Jazeera, 14 Apr. 2015.

[30] Международное агентство по атомной энергии. Совет управляющих. Осуществление Соглашения о гарантиях в связи с ДНЯО и соответствующих положений резолюций Совета Безопасности в Исламской Республике Иран. Доклады генерального директора. Документы GOV/INF/2015/15 от 19 февраля 2015 г.; GOV/INF/2015/34 от 29 мая 2015 г.; GOV/INF/2015/50 от 27 августа 2015 г. и ноября 34 года, 29 февраля 2012 г., 22 мая 2013 г., 27 августа 2015 года и GOV/INF/2015/65 от 18 ноября 2015 г.

[31] Международное агентство по атомной энергии, Совет управляющих. Совместное заявление об основах сотрудничества. Доклад генерального директора. Документ GOV/INF/2013/14, 11 ноября 2013 г.

ный материал в Иране используется исключительно для мирной деятельности (врезка 17.1)[32]. Это последнее «расширенное заключение» может быть дано лишь для государств, имеющих действующий дополнительный протокол, для которых МАГАТЭ провело свою оценку соблюдения гарантий «для государства в целом»[33].

В первых трех ежеквартальных отчетах отмечалось, что хотя вопреки соответствующим резолюциям Совета управляющих МАГАТЭ и Совета Безопасности Иран не приостановил всю свою деятельность по обогащению урана на заявленных установках в Натанзе и Фордо, он прекратил производство гексафторида урана со степенью обогащения выше 5% по изотопу уран-235 не позднее 20 января 2014 г.[34] Кроме того, он переработал путем разбавления или конверсии в оксид урана весь свой запас гексафторида урана со степенью обогащения 20% по урану-235[35]. По сообщениям МАГАТЭ, вся заявленная связанная с обогащением деятельность, весь ядерный материал и все установленные каскады центрифуг оставались под гарантиями МАГАТЭ. Иран объяснил МАГАТЭ, что предполагал использовать низкообогащенный уран (НОУ) со степенью обогащения до 5% по урану-235 в качестве топлива для своих ядерных установок, а уран со степенью обогащения 20% по изотопу уран-235 – для изготовления топлива для исследовательских реакторов по производству медицинских изотопов.

Как сообщило МАГАТЭ, и установка по обогащению топлива (УОТ), и экспериментальная установка по обогащению топлива (ЭУОТ) в Натанзе эксплуатируются так, как заявлено Ираном. По состоянию на 18 октября 2015 г. (день принятия СВПД), на УОТ было смонтировано 15 420 центрифуг IR-1 в 90 каскадов, из которых на 54 каскада подавался гексафторид урана. Кроме того, там было установлено 1008 центрифуг IR-2m в шесть каскадов, на которые гексафторид урана не подавался[36]. В день принятия Иран приступил к демонтажу центрифуг и инфраструктуры на УОТ и их помещению на хранение под контролем и гарантиями МАГАТЭ. Установка по обогащению топлива в Фордо (УОТФ), на которой установлено 2710 центрифуг IR-1, по заключению МАГАТЭ, также эксплуатировалась так, как было заявлено Ираном, и

---

[32] Международное агентство по атомной энергии, GOV/INF/2015/65 (сноска 30).

[33] International Atomic Energy Agency, 'Drawing safeguards conclusions' [n.d.].

[34] Уран, как и другие элементы, встречается в природе в нескольких разных формах, называемых изотопами и отличающихся друг от друга числом незаряженных частиц (нейтронов) в ядре атома. Природный уран, т. е. уран в том виде, в котором он присутствует в земной коре, представляет собой смесь преимущественно двух изотопов: урана-238 (U-238), на долю которого приходится 99,3% запасов, и урана-235 (U-235), доля которого составляет 0,7%. Изотоп U-235 занимает весьма важное место в ядерном топливном цикле как гражданского, так и военного назначения. После обогащения до 5% по изотопу уран-235 природный уран может использоваться в качестве топлива атомных электростанций, а после обогащения до 90% по изотопу -235 – для производства ядерного оружия. World Nuclear Association, 'What is Uranium? How does it work?', Mar. 2014.

[35] Согласно докладам МАГАТЭ, к моменту прекращения производства гексафторида урана со степенью обогащения 20% по урану-235 Иран успел накопить его запас в 447,8 кг, а с момента начала обогащения на заявленных объектах он произвел 15 651,4 кг гексафторида урана со степенью обогащения до 5% по урану-235. Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/INF/2015/50 (сноска 30).

[36] Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/INF/2015/50 (сноска 30).

начиная со дня принятия Иран приступил к демонтажу центрифуг и связанной с ними инфраструктуры под наблюдением и контролем МАГАТЭ.

В рамках практических мер, согласованных Ираном в Рамочной основе сотрудничества, Иран продолжил на регулярной основе предоставлять регулируемый доступ в цеха по сборке центрифуг, цеха по производству роторов для центрифуг и к местам хранения. Кроме того, Иран представил инвентарный перечень узлов роторов центрифуг, которые планируется использовать в качестве запасных при ремонте центрифуг, вышедших из строя. МАГАТЭ подтвердило, что производство и сборка роторов для центрифуг осуществлялись в соответствии с программой замены частей неисправных центрифуг, представленной Ираном во исполнение СПД[37].

МАГАТЭ сообщило, что продолжало контролировать использование горячих камер на Тегеранском исследовательском реакторе (ТИР) и на установке по производству радиоизотопов молибдена, иода и ксенона (МИК). Оно подтвердило, что на ТИР, установке МИК и других установках, к которым оно имеет доступ в Иране, не ведется никакой деятельности, связанной с переработкой[38].

МАГАТЭ сообщило, что с момента вступления СПД в силу Иран не устанавливал какие-либо крупные компоненты на иранском ядерном исследовательском реакторе (реакторе IR-40) в Араке, не производил ядерные топливные сборки для этого реактора на установке по изготовлению топлива (УИТ) в Исфахане. Согласно информации о конструкции, представленной МАГАТЭ Ираном, реактор IR-40 был сконструирован как тяжеловодный исследовательский реактор мощностью 40 МВт, в котором размещается 150 тепловыделяющих сборок, содержащих природный уран в форме диоксида урана. Реактор IR-40 остается под гарантиями МАГАТЭ[39].

По сообщению МАГАТЭ, Иран предоставил Агентству регулируемый доступ на установку по производству тяжелой воды в Араке; ее проектная мощность составляет 16 т тяжелой воды, пригодной для использования в реакторе, в год, и Иран не обязан помещать ее под гарантии МАГАТЭ. Кроме того, Иран предоставил МАГАТЭ взаимно согласованную соответствующую информацию, касающуюся этого объекта[40].

Дорожная карта для прояснения прошлых и нынешних остающихся вопросов по ядерной программе Ирана

В продолжение Рамочной основы сотрудничества 14 июля 2015 г. МАГАТЭ и Иран согласовали в Вене план работы, получивший название «Дорожная карта для прояснения прошлых и нынешних остающихся вопросов по ядерной программе Ирана» (Дорожная карта), приведенных в приложении к докладу МАГАТЭ за ноябрь 2011 г.[41]

---

[37] Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/INF/2015/65 (сноска 30).

[38] Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/INF/2015/65 (сноска 30).

[39] Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/INF/2015/65 (сноска 30).

[40] Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/INF/2015/65 (сноска 30).

[41] Международное агентство по атомной энергии, Совет управляющих. Дорожная карта для прояснения прошлых и нынешних остающихся вопросов по ядерной программе Ирана.

В рамках этой Дорожной карты стороны достигли «отдельной договоренности», содержание которой они не стали раскрывать, для урегулирования остающихся неразрешенными вопросов, касающихся ядерной программы Ирана, перечисленных в приложении, т. е. вопросов о ее предполагаемых военных составляющих. В этой связи к 15 августа 2015 г. Иран должен был представить МАГАТЭ письменные разъяснения и сопутствующие документы. После их получения МАГАТЭ к 15 сентября 2015 г. изучит эту информацию и направит Ирану вопросы о любых возможных неясностях, касающихся этой информации. После передачи этих вопросов в Тегеране должны быть организованы совещания технических экспертов, приняты технические меры (согласованные в отдельной договоренности) и проведены обсуждения для устранения всех возможных неясностей. Кроме того, Иран и МАГАТЭ достигли отдельной договоренности по вопросу о военном комплексе в Парчине, в соответствии с которой Иран должен был предоставить МАГАТЭ контролируемый доступ на этот объект для отбора проб окружающей среды в том месте, где, по подозрениям, размещалась камера больших размеров, предназначенная для опытов со взрывчатыми веществами. Все перечисленные выше мероприятия должны были быть завершены к 15 октября 2015 г. К 15 декабря 2015 г. МАГАТЭ должно было представить для принятия мер Советом управляющих итоговую оценку урегулирования всех прошлых и нынешних остающихся вопросов. Перед выпуском итогового доклада должно было быть организовано заключительное техническое совещание между Ираном и МАГАТЭ.

МАГАТЭ и Иран провели это «заключительное совещание» в Вене 24 ноября 2015 г., и 2 декабря 2015 г. МАГАТЭ опубликовало итоговый доклад, касающийся возможных военных составляющих иранской ядерной программы[42]. На основании всей имеющейся у него информации, касающейся гарантий, Агентство сообщило в своей окончательной оценке, что все мероприятия в соответствии с Дорожной картой проводились по согласованному графику. Кроме того, оно дало следующую оценку по каждой из 12 областей, в которых существовали подозрения относительно возможных военных составляющих[43].

1. Структура управления программой: МАГАТЭ пришло к выводу, что в Иране до конца 2003 г. имелась организационная структура, пригодная для ко-

---

Доклад генерального директора, документ GOV/INF/2015/14, 14 июля 2015 г.; и Международное агентство по атомной энергии, документ INF/2015/65 (сноска 30). Первоначальный доклад Международного агентства по атомной энергии по вопросу о возможных военных составляющих см.: Международное агентство по атомной энергии, Совет управляющих. Осуществление Соглашения о гарантиях в связи с ДНЯО и соответствующих положений резолюций Совета Безопасности в Исламской Республике Иран. Доклад генерального директора, документ GOV/2011/65, 8 ноября 2011 г.

[42] Международное агентство по атомной энергии, Совет управляющих. Окончательная оценка в отношении прошлых и нынешних остающихся вопросов по ядерной программе Ирана. Доклад генерального директора. Документ GOV/2015/68, 2 декабря 2015 г.

[43] Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/2015/68 (сноска 42). Критическую экспертную оценку см.: *Rauf, T.* and *Kelley, R.,* 'Assessing the IAEA “assessment” of «possible military dimensions» of Iran's nuclear programme', SIPRI (15 Dec. 2015); и Kelley, R., 'IAEA: most PMD claims groundless', LobeLog, 10 Dec. 2015.

ординации целого ряда видов деятельности, связанных с разработкой ядерного взрывного устройства. Кроме того, хотя некоторые из этих видов деятельности осуществлялись после 2003 г., они велись вне рамок координируемых усилий. Иран отрицал наличие координируемой программы, направленной на разработку ядерного взрывного устройства, но подтвердил значительную часть имеющейся в распоряжении Агентства информации о существовании организационных структур, таких как Центр физических исследований.

2. Закупочная деятельность: МАГАТЭ отметило, что с 2007 г. не получало никакой дополнительной информации о закупках или попытках закупок предметов, имеющих отношение к ядерным взрывным устройствам, хотя Иран подтвердил попытку закупить высокоскоростную камеру для обычных целей, отрицая при этом, что пытался приобрести высокоскоростную камеру для обычных целей и быстродействующие переключатели.

3. Приобретение ядерного материала: МАГАТЭ сообщило, что не обнаружило признаков незаявленного топливного цикла в Иране, помимо деятельности на урановом руднике в Гчине, о которой Иран сообщил МАГАТЭ в апреле 2004 г. (доступ на объект был открыт Ираном в 2014 г.), и что на этом руднике в период до 2006 г. не могло быть получено значительных количеств урана.

4. Ядерные компоненты для взрывного устройства: МАГАТЭ «не обнаружило признаков того, что Иран вел деятельность, которая может быть непосредственно увязана с «документом о металлическом уране» или с поступившей из тайной сети ядерных поставок информацией о конструкции ядерного взрывного устройства»[44].

5. Разработка детонаторов: МАГАТЭ сочло, что разработанные Ираном токовые электродетонаторы (ТЭД) и быстродействующие детонаторы по своим характеристикам подходят для использования в ядерном взрывном устройстве, но признало, что подобные детонаторы все шире применяются для гражданских и обычных военных целей.

6. Инициирование бризантных взрывчатых веществ и связанные с этим эксперименты: МАГАТЭ сочло, что разработанная Ираном технология взрывчатых веществ, известная под названием «многоточечное инициирование» (МИ), по своим характеристикам подходит для ядерного взрывного устройства, а также для небольшого количества альтернативных применений.

7. Гидродинамические эксперименты: в своем докладе МАГАТЭ сообщило о посещении военного комплекса в Парчине, где, предположительно, размещался большой цилиндрический объект, предназначенный для динамических испытаний имитационных компонентов ядерного взрывного устройства. В ходе своего посещения 20 сентября 2015 г. МАГАТЭ не обнаружило ни такой камеры, ни какого-либо связанного с ней оборудования внутри здания, однако обнаружило признаки недавно проведенного внутреннего ремонта и участок пола необычного сечения.

8. Моделирование и расчеты: по вопросу об информации относительно исследований по компьютерному моделированию конфигураций ядерных взрывных устройств, основанных на имплозивной технологии, МАГАТЭ

[44] Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/2015/68 (сноска 42), п. 35.

сочло, что Иран проводил компьютерное моделирование ядерного взрывного устройства в период до 2004 г. и в 2005–2009 гг., и отметило отсутствие полноты и связности в данных расчетах и возможность применения некоторых разновидностей гидродинамического моделирования к обычным военным взрывным устройствам.

9. Нейтронный инициатор: касательно информации о нейтронной инициации ядерного взрывного устройства, основанного на имплозивной технологии, МАГАТЭ отметило, что Иран продемонстрировал свои возможности в области общих исследований по проблеме генерации нейтронов, в том числе соответствующие неиранские публикации в открытых источниках. Кроме того, Иран подтвердил, что исследования проводились в одном иранском учреждении, где использовалось оборудование для фокусировки плазмы для генерации коротких нейтронных импульсов и разработки и испытания подходящих детекторов, и продемонстрировал МАГАТЭ возможности этого учреждения в области нейтронных исследований.

10. Проведение испытаний: относительно информации об испытаниях активации детонатора ТЭД на большом расстоянии от точки активации до испытательного устройства, находящегося внизу глубокой шахты, МАГАТЭ отметило, что с ноября 2011 г. не располагает никакой дополнительной информацией.

11. Интегрирование в ракетное средство доставки: относительно информации об интегрировании сферического боезаряда в головную часть ракеты «Шахаб-3» 15 октября 2015 г. Иран показал представителям МАГАТЭ два действующих завода, и оно сообщило, что с ноября 2011 г. «не получило никакой другой информации по этой теме»[45].

12. Система предохранения, взведения и подрыва: МАГАТЭ сообщило, что с ноября 2011 г. не располагает никакой новой информацией о технических решениях для обеспечения сохранности сферического боезаряда ракеты «Шахаб-3».

По общей оценке Агентства, ряд видов деятельности, имеющей отношение к разработке ядерного взрывного устройства, велись в Иране до конца 2003 г. скоординированным образом, а некоторые виды деятельности осуществлялись и после 2003 г. Кроме того, по оценке Агентства, эта деятельность не продвинулась дальше технико-экономических обоснований и научных исследований, а также приобретения некоторых соответствующих технических знаний и возможностей. Также Агентство подтвердило, что не обнаружило достоверных признаков того, что после 2009 г. в Иране велась деятельность, имеющая отношение к разработке ядерного взрывного устройства. Принципиально важным моментом, связанным с обязательствами Ирана, касающимися гарантий по ДНЯО, стало то, что МАГАТЭ не обнаружило достоверных признаков переключения ядерного материала в связи с возможными военными составляющими ядерной программы Ирана.

15 декабря 2015 года Совет управляющих МАГАТЭ консенсусом принял новую резолюцию по Ирану, в которой приветствовал эти выводы[46]. В своей

---

[45] Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/2015/68 (сноска 42).

[46] Международное агентство по атомной энергии, Совет управляющих. «Выполнение Совместного всеобъемлющего плана действий и проверка и мониторинг в Исламской Рес-

резолюции Совет управляющих МАГАТЭ с удовлетворением отметил взятые Ираном по СВПД обязательства, заявил, что проводимые Агентством проверка и мониторинг выполнения обязательств Ирана по СВПД, связанных с ядерной деятельностью, не должны рассматриваться как создающие прецедент для стандартной практики МАГАТЭ в области гарантий и что они не должны толковаться как противоречащие праву и обязанностям Агентства осуществлять проверку соблюдения государствами соглашений о гарантиях и, в соответствующих случаях, дополнительных протоколов. Это отразил и Совет Безопасности ООН в своей Резолюции 2231, в которой постановил, что все положения и меры, содержащиеся в СВПД, предназначены только для целей его выполнения группой Е3/ЕС+3 и Ираном и не должны рассматриваться как создающие прецеденты в отношении какого-либо другого государства или в отношении принципов международного права, а также прав и обязанностей по ДНЯО и других соответствующих документов, а также международно признанных принципов и практики[47]. Эта формулировка из СВПД была включена в резолюцию, с тем чтобы предвосхитить возможную критику со стороны других государств, которые не согласятся с предусмотренными в СВПД дополнительными мерами мониторинга и проверки.

В своей резолюции от 15 декабря 2015 г. Совет управляющих МАГАТЭ отметил, что вся предусмотренная Дорожной картой деятельность была рассмотрена по согласованному графику и что на этом Совет управляющих МАГАТЭ завершает рассмотрение данного пункта. При этом Совет управляющих МАГАТЭ и Совет Безопасности ООН продолжат заниматься вопросом выполнения СВПД до истечения 10 лет с даты принятия СВПД или до даты, когда генеральный директор сообщит, что Агентство достигло расширенного заключения, что весь ядерный материал в Иране используется исключительно в мирных целях, в зависимости от того, что произойдет раньше.

МАГАТЭ и Резолюция 2231 Совета Безопасности ООН

14 августа 2015 года МАГАТЭ опубликовало доклад о выполнении Резолюции 2231 Совета Безопасности[48]. Агентство отметило, что в соответствии с этой резолюцией оно должно: *a)* осуществлять необходимые меры по проверке и мониторингу выполнения Ираном его обязательств, связанных с ядерной деятельностью, в течение всего срока действия обязательств, связанных с обогащением, в соответствии с СВПД; *b)* регулярно представлять Совету управляющих МАГАТЭ и, в соответствующих случаях, одновременно Совету Безопасности обновленную информацию о выполнении Ираном своих связанных с центрифугами и постоянным наблюдением обязательств

публике Иран в свете резолюции 2231 (2015) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Документ GOV/2015/72 Резолюция, принятая Советом управляющих 15 декабря 2015 г.

[47] Резолюция 2231 Совета Безопасности ООН (сноска 8), п. 27.

[48] Международное агентство по атомной энергии, Совет управляющих. Проверка и мониторинг в Исламской Республике Иран в свете Резолюции 2231 (2015) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Доклад генерального директора. Документ GOV/2015/53, 14 августа 2015 г.

в соответствии с СВПД; *c)* представить информацию Совету управляющих МАГАТЭ и одновременно Совету Безопасности в любой момент, когда у генерального директора будут иметься разумные основания полагать, что возник вызывающий обеспокоенность вопрос, который непосредственно затрагивает выполнение связанных с ядерной деятельностью обязательств Ирана, изложенных в СВПД; *d)* представить Совету управляющих МАГАТЭ и одновременно Совету Безопасности доклад сразу после того, как Агентство удостоверится, что Иран принял меры, указанные в СВПД, касающиеся обогащения урана и тяжелой воды; *e)* представить Совету управляющих МАГАТЭ и одновременно Совету Безопасности доклад сразу после того, как Агентство достигнет расширенного заключения о том, что весь ядерный материал в Иране по-прежнему используется в мирной деятельности, и *f)* проводить консультации и обмениваться информацией с Совместной комиссией в соответствующих случаях, как это предусмотрено в СВПД[49].

МАГАТЭ отметило, что проверка и мониторинг выполнения Ираном обязательств, связанных с ядерной деятельностью, как это предусмотрено в СВПД, будут осуществляться без ущерба для Соглашения о гарантиях Ирана и Дополнительного протокола к нему. МАГАТЭ запросило дополнительные финансовые ресурсы в размере около 2.5 млн евро на 2015 г. и 9.2 млн евро в год на протяжении следующих 15 лет для проверки и мониторинга выполнения обязательств Ирана, связанных с ядерной деятельностью, предусмотренных в СВПД.

Программа Ирана по созданию баллистических ракет

Вопрос о баллистической ракетной программе Ирана остался за рамками СВПД, но в своей Резолюции 2231 Совет Безопасности ООН призвал Иран не осуществлять никакой деятельности, связанной с разработкой и созданием баллистических ракет, «спроектированных» таким образом, чтобы они были способны доставлять ядерное оружие, до истечения восьмилетнего срока со дня принятия СВПД или до дня, когда МАГАТЭ представит доклад, подтверждающий расширенное заключение, в зависимости от того, что произойдет ранее[50]. Иран продолжает активно работать над программой по баллистическим ракетам и космическим пускам, создавая как жидкотопливные, так и твердотопливные ракеты, и утверждает, что его баллистические ракеты не предназначены для доставки ядерного оружия в связи с отсутствием такого оружия. Он испытал и развернул несколько типов баллистических ракет различной дальности и успешно вывел несколько спутников на околоземную орбиту[51].

---

[49] Международное агентство по атомной энергии, документ GOV/2015/53 (сноска 48), п. 8.

[50] Согласно п. 9 Резолюции 1929 Совета Безопасности ООН от 9 июня 2010 г., Иран не должен предпринимать какой-либо деятельности, связанной с баллистическими ракетами, способными доставлять ядерное оружие, включая пуски с применением баллистической ракетной технологии с целью проведения полетных испытаний баллистических ракет. Резолюция 2231 Совета Безопасности ООН (сноска 8), Приложение B, Заявление, п. 3.

[51] US National Air and Space Intelligence Center (NASIC), *Ballistic and Cruise Missile Threat,* NASIC-1031-0985-13 (NASIC: Wright-Patterson Air Force Base, 2013); и Clark, S., 'Iranian satellite successfully placed in orbit', Spaceflight Now, 2 Feb. 2016.

В своей Резолюции 1929 от июня 2010 г. Совет Безопасности ООН запретил Ирану проводить испытания баллистических ракет, способных доставлять ядерное оружие. Однако Иран не признает резолюций Совета Безопасности, ограничивающих его программы создания ракет, способных доставлять ядерное оружие, и с конца 2010 г. по ноябрь 2015 г. провел шесть испытательных пусков баллистических ракет средней дальности. Два испытательных пуска баллистических ракет, проведенные Ираном 10 октября 2015 г. и 21 ноября 2015 г., США сочли нарушением Резолюции Совета Безопасности 1929[52]. Кроме того, эти пуски вызвали некоторые разногласия между членами Совета Безопасности относительно их последствий для Резолюции Совета Безопасности 2231. По мнению России, запуск Ираном этих ракет не являлся нарушением этой резолюции, поскольку в ней не содержалось конкретного запрета на проведение ракетных испытаний, поэтому Россия выступила против введения санкций в отношении Ирана[53]. На заседании Совета Безопасности 21 октября 2015 г. Франция, Германия, Великобритания и США призвали Комитет Совета Безопасности ООН по санкциям в отношении Ирана, созданный в соответствии с Резолюцией 1737 (Комитет СБ 1737 по санкциям в отношении Ирана), провести расследование по факту проведенных Ираном ракетных испытаний и объявить их серьезным нарушением резолюций ООН[54]. 15 декабря 2015 г. Председатель Комитета СБ 1737 по санкциям в отношении Ирана заявил, что проведенный 21 ноября Ираном пуск ракеты явился нарушением Резолюции 1929 Совета Безопасности. Этот вывод был отвергнут Россией[55].

---

[52] *Power, S.,* US Permanent Representative to the United Nations, 'Remarks at a briefing by the chair of the UN Security Council's Iran Sanctions Committee', US Mission to the United Nations, New York, 15 Dec. 2015.

[53] *Nichols, M.* and *Charbonneau, L.*, 'U.S. vows to push for U. N. action on Iran despite Russian opposition', Reuters, 14 Mar. 2016.

[54] 'West asks UN to investigate Iran ballistic missile test', Al Jazeera, 22 Oct. 2015. Резолюция 1737 Совета Безопасности ООН, 23 декабря 2006 г.

[55] 'Briefing by the chair of the 1737 Iran Sanctions Committee', What's in Blue, 15 Dec. 2015.

II. КОНФЕРЕНЦИЯ 2015 ГОДА ПО РАССМОТРЕНИЮ ДЕЙСТВИЯ ДОГОВОРА О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Тарик РАУФ

27 апреля – 22 мая 2015 года в штаб-квартире Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке состоялась Конференция участников Договора 1968 г. о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) по рассмотрению действия Договора[1]. Председателем Конференции 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО была избрана посол Алжира г-жа Таус Ферухи, представлявшая Движение неприсоединения (ДН). После 20 дней оживленных дискуссий по вопросам ядерного разоружения и создания зоны, свободной от ядерного оружия и оружия массового уничтожения (ОМУ), на Ближнем Востоке и другим вопросам Конференция завершилась без согласования заключительного документа и рекомендаций[2]. Утром заключительного дня Конференции председатель предприняла последнюю попытку добиться консенсуса и распространила свой проект итогового документа, отметив, что выработать единый согласованный консенсусом документ оказалось невозможным и что не удалось принять коллективно никакой итоговый документ и никакую позицию, предложенную большинством или меньшинством, и что ни одного государства-участника нельзя было убедить принять какой-либо итоговый документ[3].

На заключительном пленарном заседании Канада, Великобритания и Соединенные Штаты Америки отвергли предложенные председателем Конференции в проекте заключительного документа формулировки по Ближнему Востоку. Поздно вечером 22 мая 2015 г. Конференция завершилась на безрадостной ноте, что продемонстрировало всю глубину разногласий по вопросам Ближнего Востока и ядерного разоружения. Представитель США заявила, что невоможность согласовать заключительный документ означает прекращение выданного Конференцией 2010 г. по рассмотрению

---

[1] Договор о нераспространении ядерного оружия (Договор о нераспространении, ДНЯО), открыт для подписания 1 июля 1968 г., вступил в силу 5 марта 1970 г., документ INFCIRC/140, 22 апреля 1970 г. Все заявления и документы, связанные с Конференцией 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО, а также некоторая дополнительная справочная информация опубликованы на сайте <http://www.un.org/en/conf/npt/2015/index.shtml>. Ежедневные отчеты о ходе конференции публиковались на сайте СИПРИ в следующем разделе: <http://www.sipri.org/research/ disarmament/nuclear/npt-review-2015/publications>.

[2] *Rauf, T.,* 'The 2015 NPT Review Conference: setting the record straight', SIPRI Essay, 15 June 2015.

[3] Конференция 2015 г. участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора. Рабочий документ Председателя, касающийся Заключительного документа. Документ NPT/CONF. 2015/WP.58, 11 июня 2015 г.

действия ДНЯО мандата, касающегося Ближнего Востока, а с ним и всех усилий в этой области, при этом она возложила всю вину на Группу арабских государств, выдвинувшую невыполнимое предложение. Группа арабских государств отметила, что была готова присоединиться к консенсусу и принять проект документа, предложенный председателем Конференции, несмотря на все его недостатки. Группа неприсоединившихся государств также заявила о готовности принять текст, предложенный председателем Конференции, при всех его недостатках и выразила удивление тем фактом, что двумя из трех государств, заблокировавших принятие документа консенсусом, стали депозитарии ДНЯО[4]. В силу того что заключительный документ Конференции так и не был согласован, последней мерой, о которой удалось договориться государствам-участникам для содействия полной реализации ДНЯО и его универсализации, остались принятые на Обзорной конференции 2010 г. «64 шага»[5].

Процесс рассмотрения действия ДНЯО

По общему мнению, ДНЯО является краеугольным камнем ядерного нераспространения, ядерного разоружения и сотрудничества в деле мирного использования атомной энергии. Это многосторонний договор о контроле над вооружениями, имеющий почти универсальный охват. Согласно пункту 3 статьи VIII ДНЯО через пять лет после вступления Договора в силу и раз в каждые последующие пять лет проводятся конференции по рассмотрению действия Договора[6]. Таким образом, обзорные конференции проводятся каждые пять лет с того момента, последняя из них состоялась в 2015 г. Кроме того, согласно пункту 2 статьи X ДНЯО через 25 лет с момента вступления Договора в силу созывается конференция, участники которой должны принять решение о том, должен ли Договор оставаться в силе бессрочно или действие Договора должно быть продлено на дополнительный определенный период или периоды времени, и это решение должно быть принято большинством государств – участников ДНЯО. Причиной, по которой срок действия Договора изначально был ограничен 25 годами, состояла в том, что промышленно развитые государства, не обладающие ядерным оружием на момент переговоров, такие как Западная Германия, Италия, Швеция и Швейцария, стремились обеспечить выполнение задач, поставленных в ДНЯО, в особенности в том, что касается ядерного разоружения и сотрудничества в мирном использовании атомной энергии. Впоследствии, в 1995 г., государства-участники согласились без голо-

[4] Rauf (сноска 2).

[5] Конференция 2010 г. участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора. Заключительный документ, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), 28 мая 2010 г.

[6] Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) (сноска 1).

сования продлить действие Договора на неопределенное время на основе пакета взаимосвязанных решений и резолюции[7].

Каждой конференции по рассмотрению действия ДНЯО предшествуют три ежегодных совещания подготовительного комитета, на которых решаются процедурные вопросы, обсуждаются вопросы по существу и выносятся рекомендации обзорной конференции по ДНЯО по связанным с Договором вопросам. Совещания Комитета по подготовке Обзорной конференции 2015 г. проводились в Вене в 2012 г., в Женеве в 2013 г. и в Нью-Йорке в 2014 г. Подготовительный комитет проработал процедурные вопросы, но не смог согласовать никаких рекомендаций.

Работа обзорных конференций по ДНЯО идет в рамках трех главных комитетов, чья тематика совпадает с так называемыми основами ДНЯО (ядерное разоружение, ядерное нераспространение и мирное использование атомной энергии). Начиная с Обзорной конференции 2000 г. при каждом главном комитете был создан вспомогательный орган для целенаправленного обсуждения вопросов первоочередной важности, относящихся к мандату этого комитета[8]. Работой конференции руководит председатель. Во главе каждого главного комитета и каждого вспомогательного органа находится собственный председатель, и такими председателями становятся председатели сессий подготовительного комитета. Каждая обзорная конференция должна консенсусом принять заключительный документ, в котором намечены пути и средства укрепления выполнения ДНЯО и достижения его универсальности[9].

Работа трех главных комитетов

Главный комитет I

Главный комитет I занимался вопросами ядерного разоружения[10]. В ходе прений рассматривались преимущественно следующие основные темы: *а)* концепция гуманитарных последствий применения ядерного оружия (ЯО) (согласно которой в основе любых подходов к ядерному разоружению

---

[7] Более подробно о продлении действия ДНЯО в 1995 г. см.: *Rauf, T.* and *Johnson, R.,* 'After the NPT's indefinite extension: the future of the global nonproliferation regime', *Nonproliferation Review,* vol. 3, no.1 (Fall 1995).

[8] Более подробно о работе обзорной конференции по ДНЯО см.: United Nations, 'Background: background information' [n.d.]; and Rauf (сноска 2).

[9] Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) (сноска 1).

[10] Конференция 2015 г. участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора. Рабочий документ Председателя Главного комитета I. NPT/CONF.2015/MC.I/WP.1, 18 мая 2015 г. и 2015 NPT Review Conference, 'Subsidiary Body 1: draft substantive elements', NPT/CONF.2015/MC.I/SB.1/CRP.1, 8 May 2015. См. также: 2015 NPT Review Conference, 'Subsidiary Body 1: revised draft substantive elements NPT/CONF.2015/MC.I/SB.1/CRP.1/Rev.1, 12 May 2015.

должно лежать понимание катастрофических последствий применения ЯО); и *b)* связанные с ней усилия с целью убедить участников Обзорной конференции 2015 г. договориться о запуске процесса, направленного на выработку юридически обязательного договора, конвенции или другого правового документа, призванного «закрыть правовую лакуну» в статье VII Договора об «эффективных мерах» по запрещению ядерного оружия и достижению ядерного разоружения (раздел III).

Группа из 159 государств, не обладающих ЯО, во главе с Австрией и другие государства – участники ДНЯО, которые обычно поддерживали концепцию гуманитарных последствий применения ядерного оружия, такие как Коалиция за новую повестку дня в составе Бразилии, Египта, Ирландии, Мексики, Новой Зеландии и ЮАР, предложили ряд возможных способов устранения правовой лакуны в статье VI: *a)* принятие всеобъемлющей конвенции о ядерном оружии; *b)* подписание договора о запрещении ядерного оружия; *c)* принятие рамочной подборки взаимоподкрепляющих правовых документов; или *d)* заключение гибридного соглашения[11].

Пять признанных в ДНЯО ядерных государств (Китай, Франция, Россия, Великобритания и США), а также поддержавшие их члены Инициативы в области нераспространения и разоружения и группа из 26 государств во главе с Австралией выступили против усилий, направленных непосредственно на выработку юридически обязательного международно-правового документа по ядерному разоружению, вместо этого предложив подход «структурных элементов» (поэтапный подход), с помощью которого можно было бы в конечном итоге добиться ядерного разоружения[12].

ДН в составе 120 государств предложило план действий по ликвидации всего ядерного оружия необратимым и поддающимся проверке способом,

---

[11] Конференция 2015 г. участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора. Австрия, Чили, Коста-Рика, Египет, Святой Престол, Индонезия, Ирландия, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Нигерия, Филиппины, Южно-Африканская Республика, Швеция и Швейцария. Гуманитарные последствия применения ядерного оружия. Рабочий документ. Документ NPT/CONF.2015/WP.30, 22 апреля 2015 г.; и Конференция 2015 г. участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора, Австрия. Венская конференция по вопросу о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия (8 и 9 декабря 2014 г.) и торжественное обязательство Австрии: информация для Конференции 2015 г. участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора, документ NPT/CONF.2015/WP.29, 21 апреля 2015 г.

[12] Конференция 2015 г. участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора, Инициатива в области нераспространения и разоружения. Рекомендации для рассмотрения Конференцией 2015 г. участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора. Совместный рабочий документ, документ NPT/CONF. 2015/WP.16, 20 марта 2015 г. Членами Инициативы в области нераспространения и разоружения являются Австралия, Канада, Чили, Германия, Япония, Мексика, Нидерланды, Нигерия, Филиппины, Польша, Турция и Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), семь из которых находятся под защитой так называемого ядерного зонтика, т. е. пользуются гарантиями безопасности пяти государств, обладающих ядерным оружием.

состоящий из трех этапов, каждый из которых рассчитан на пять лет: 2015–2020 гг., 2020–2025 гг. и 2025–2030 гг.[13]

Государства, обладающие ядерным оружием (ЯГ), открыто заявили о нереализуемости предложения в рамках концепции о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия, отвергнув утверждения о том, что существуют новая информация или данные о последствиях подрыва ядерных боеприпасов и о том, что их ЯО представляет опасность в плане непреднамеренного взрыва. Они отмели все рекомендации, предложенные неядерными государствами (НЯГ) и касающиеся запрета и ликвидации ЯО, и продолжали поддерживать свой поэтапный подход к ядерному разоружению на основе принципов стратегической стабильности и не нанесения ущерба безопасности для всех государств. Группа государств, обладающих ядерным оружием, вместе с группой из приблизительно 30 НЯГ (в том числе Австралии, Японии, Новой Зеландии, Южной Кореи и членов Организации Североатлантического договора, которые пользуются ядерными гарантиями США), не пожелавшие отказаться от концепции ядерного сдерживания, отвергли все рекомендации, предложенные другими НЯГ, об увеличении темпов и сферы охвата ядерного разоружения. Несмотря на продолжительные прения по вопросу о ядерном разоружении в рамках Главного комитета I, а также его вспомогательного органа и группы из 20 государств, созванной отдельно председателем конференции, разногласия среди НЯГ и между ЯГ и большей частью НЯГ привели к тому, что переговоры зашли в полный тупик. В итоге, как уже отмечалось выше, в последний день конференции председатель сделала попытку выработать заключительный документ, но положения предложенного ею проекта, касающиеся ядерного разоружения, вызвали разочарование, а содержавшиеся в нем предложения по Ближнему Востоку отдельные западные государства сочли спорными[14]. Этот шаг председателя не увенчался успехом: проект был отвергнут тремя западными государствами[15]. ДН и ряд других государств в своих выступлениях после провала Обзорной конференции 2015 г. заявили, что они могли бы принять предложенный председателем

[13] Конференция 2015 г. участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора. Группа неприсоединившихся государств. Проект «Элементы плана действий по ликвидации ядерного оружия». Рабочий документ. Документ NPT/CONF.2015/WP.14, 13 марта 2015 г.

[14] 2015 NPT Review Conference, Joint closing statement by Austria, 22 May 2015.

[15] 2015 NPT Review Conference, US Department of State, Gottemoeller, R., Under Secretary for Arms Control and International Security, 'Remarks at the 2015 Nuclear Nonproliferation Treaty Review Conference', 22 May 2015; и 2015 NPT Review Conference, *Rowland, M.,* United Kingdom's Permanent Representative to the Conference on Disarmament in Geneva, Statement at the 2015 NPT Review Conference, 22 May 2015. Текст этого заявления и других документов, связанных с Конференцией 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО, опубликованы на сайте неправительственной организации (НПО) «Ричинг критикал уилл» <http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/ npt/2015>.

текст, в котором была предпринята попытка найти хоть какой-то компромисс, если бы ее проект заключительного документа не был отвергнут[16].

Хотя проект заключительного документа, предложенный председателем конференции, не получил консенсусной поддержки, в нем все же содержался ряд полезных рекомендаций, касающихся ядерного разоружения. В нем вновь подтверждалось, что полное и эффективное соблюдение ДНЯО и режима ядерного нераспространения и разоружения в целом во всех его аспектах имеет жизненно важное значение в содействии международному миру и безопасности[17]. Кроме того, в нем подтверждалась важность скорейшего введения в действие подписанного в 1996 г. Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) и подчеркивалась обязанность всех подписавших его сторон способствовать его продвижению[18]. В нем отмечалось, что ДВЗЯИ является жизненно важным многосторонним правовым документом в деле ядерного разоружения и ядерного нераспространения[19].

Помимо этого в предложенном председателем конференции проекте заключительного документа были обозначены на основе рабочих документов и заявлений, сделанных в ходе пленарного заседания, заседаний Главного комитета I и его вспомогательного органа, а также специальных переговоров, некоторые конкретные проблемные моменты и сроки[20]:

1. Ядерное оружие не должно быть использовано снова.

2. Назрела насущная необходимость того, чтобы ЯГ осуществляли шаги в направлении ядерного разоружения, согласованные в заключительных документах конференций 2000 и 2010 гг. по рассмотрению действия Договора таким образом, чтобы это способствовало упрочению международной стабильности и международного мира и безопасности и на основе принципа повышения уровня безопасности для всех и ненанесения ей ущерба.

3. ЯГ должны в рамках следующего обзорного цикла наладить взаимодействие, нацеленное на обеспечение скорейшего сокращения глобальных запасов ядерных вооружений.

4. Все соответствующие государства (т. е. пять государств, обладающих ЯО) должны ратифицировать договоры о зонах, свободных от ядерного

---

[16] 2015 NPT Review Conference, Baedi-Nejad, H., Director General for Political and International Security Affairs, Iranian Ministry of Foreign Affairs, Statement on behalf of the Group of Member States of the Non-Aligned Movement at the closing session, 22 May 2015. Текст этого заявления опубликован на сайте НПО «Ричинг критикал уилл» (сноска 15).

[17] Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО. Проект Заключительного документа, NPT/CONF.2015/R.3 (Vol. I), 21 мая 2015 г., п. 1. Текст проекта итогового документа опубликован на сайте НПО «Ричинг критикал уилл» (сноска 15).

[18] Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) открыт для подписания 24 сентября 1996 г., не вступил в силу.

[19] Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО. Проект Заключительного документа, NPT/CONF.2015/R.3 (Vol. I) (сноска 17), п. 148.

[20] Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО. Проект Заключительного документа, NPT/CONF.2015/R.3 (Vol. I) (сноска 17).

оружия, и соответствующие протоколы к ним и в рамках следующего обзорного цикла пересмотреть все связанные с ними оговорки и заявления о толковании в целях их последующего отзыва.

5. Все государства-участники должны незамедлительно начать переговоры о договоре о запрещении производства расщепляющегося материала для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств в соответствии с докладом Специального координатора, подготовленным в 1995 г., и содержащимся в нем мандатом[21].

6. Все государства-участники должны стремиться к активизации усилий по созданию потенциала контроля за ядерным разоружением, принимая при этом во внимание роль Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в вопросах проверки, – потенциала, который будет необходим: a) для предоставления гарантий соблюдения различных соглашений в области разоружения и совместных заявлений, сделанных государствами-участниками и МАГАТЭ; и b) достижения цели создания и поддержания мира без ЯО.

Главный комитет II

Главный комитет II занимался рассмотрением вопросов гарантий, ядерной безопасности, контроля за экспортом и зон, свободных от ядерного оружия (ЗСЯО), а также региональных вопросов, касающихся Ближнего Востока, Южной Азии и Северной Кореи[22]. Большая часть посвященного работе Главного комитета II текста в рабочем документе председателя была подготовлена на основе других рабочих документов и заявлений государств, которые в свою очередь основывались на текстах резолюций, принятых Генеральной конференцией МАГАТЭ в 2014 г. Хотя рабочий документ председателя не получил консенсусной поддержки, будет нелишним отметить некоторые из наиболее важных его элементов.

В своем рабочем документе председатель выразил от имени Главного комитета II поддержку МАГАТЭ как организации, отвечающей за проверку соблюдения соглашений о гарантиях и подчеркнул важность сохранения убедительности, эффективности и целостности гарантий МАГАТЭ. Он с

[21] Организация Объединенных Наций, Конференция по разоружению. Доклад посла Канады Джеральда Э. Шэннона относительно консультаций о наиболее целесообразной структуре переговоров по договору о запрещении производства расщепляющегося материала для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств. Документ CD/1299, 24 марта 1995 г.

[22] Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО. Рабочий документ Председателя Главного комитета II. Документ NPT/CONF.2015/MC.II/WP.1, 18 мая 2015 г. и Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО. Региональные вопросы, в том числе вопросы, касающиеся Ближнего Востока и осуществления резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку. Рабочий документ Председателя вспомогательного органа II. NPT/CONF.2015/MC.II/WP.2, 20 мая 2015 г.

удовлетворением отметил тот факт, что: *a)* соглашения о всеобъемлющих гарантиях с МАГАТЭ действуют в 172 государствах – участниках ДНЯО; *b)* что с 2010 г. соглашения о всеобъемлющих гарантиях с МАГАТЭ ввели в действие еще шесть государств; и *c)* 124 государства-участника ввели в действие дополнительный протокол к соглашению о гарантиях.

В документе была выражена обеспокоенность по поводу случаев несоблюдения ДНЯО государствами-участниками и призыв к тем государствам, которые не соблюдают Договор, незамедлительно предпринять шаги для обеспечения полного соблюдения своих обязательств. В нем также была подчеркнута важность соблюдения обязательств в отношении нераспространения и рассмотрения всех вопросов о несоблюдении для сохранения целостности ДНЯО и поддержания авторитета гарантий МАГАТЭ.

В рабочем документе председателя было отмечено, что создание дополнительных международно признанных ЗСЯО на основе договоренностей, добровольно заключенных между государствами соответствующего региона, упрочивает режим ядерного нераспространения и способствует достижению целей ядерного разоружения. В нем была подчеркнута важность создания ЗСЯО там, где их еще нет, особенно на Ближнем Востоке. Кроме того, в рабочем документе были вновь подчеркнуты неотложность и важность достижения универсальности ДНЯО и содержался призыв ко всем государствам на Ближнем Востоке, которые еще не присоединились к ДНЯО, сделать это в качестве государств, не обладающих ядерным оружием, с тем чтобы в кратчайшие сроки добиться всеобщего выполнения Договора.

Вспомогательный орган II, который был создан при Главном комитете II, занимался рассмотрением региональных вопросов, но его участники не смогли договориться о выполнении резолюции Конференции 1995 г. по рассмотрению и продлению действия ДНЯО (резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку) о создании зоны, свободной от ядерного оружия и всех других видов ОМУ (и систем их доставки), на Ближнем Востоке (БВЗСЯО/ЗСОМУ)[23]. Участникам не удалось договориться и о созыве конференции по БВЗСЯО/ЗСОМУ, решение о которой было согласовано на Конференции 2010 г.[24] Некоторые члены Группы арабских государств выразили разочарование неспособностью государств – депозитариев ДНЯО, которые выступили соавторами резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку – России, Великобритании и США – и координатора, назначенного Генеральным секретарем ООН, созвать эту конференцию[25].

---

[23] Конференция 1995 г. участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению и продлению действия договора. Резолюция по Ближнему Востоку. NPT/CONF.1995/32 (Part I), приложение; и Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО, NPT/CONF.1995/32 (Part I) (сноска 22).

[24] Конференция 2010 г. по рассмотрению действия ДНЯО, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), (сноска 5). С. 29–31.

[25] Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО. Подготовка к конференции по вопросу о создании на Ближнем Востоке зоны, свободной от ядерного оружия и всех

Группа арабских государств предложила новую рамочную основу, согласно которой Генеральный секретарь ООН должен созвать конференцию по Ближнему Востоку в течение 180 дней после принятия заключительного документа Конференции 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО, с тем чтобы начать работу по заключению юридически обязательного договора о создании БВЗСЯО/ЗСОМУ[26]. Круг ведения этой конференции должен основываться на резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку, а ее работа будет проходить в рамках двух рабочих групп (РГ): РГ I будет заниматься сферой охвата, географическими рамками, запретами и временными мерами, а РГ II – вопросами проверки и реализации. Совещания этой конференции будут проводиться ежегодно в формате пленарных заседаний и заседаний РГ, а ее созыв не будет откладываться[27]. Фактически согласно этому предложению все бремя по организации этой конференции было возложено на Генерального секретаря ООН, при этом какая-либо роль государств – депозитариев ДНЯО, выступивших соавторами резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку, исключалась.

Это предложение не получило поддержки двух из трех государств – депозитариев ДНЯО, выступивших в качестве соавторов резолюции, и затянувшиеся переговоры продолжились «на полях» Обзорной конференции 2015 г. В попытке найти выход из тупика Россия предложила компромиссное решение, опирающееся главным образом на предложение, поступившее от Египта. Суть этого российского предложения состояла в следующем:

1. Конференция по Ближнему Востоку должна быть созвана не позднее 1 марта 2016 г., чтобы начать непрерывный процесс переговоров и заключить юридически обязывающий договор о создании БВЗСЯО/ЗСОМУ.

2. В целях подготовки к конференции все государства Ближнего Востока должны безотлагательно начать интенсивные прямые консультации в соответствующих форматах, с тем чтобы прийти к консенсусу в отношении повестки дня и заключительного документа конференции.

других видов оружия массового уничтожения. Доклад координатора. Документ NPT/CONF.2015/37. Участники Конференции 2010 г. по рассмотрению действия ДНЯО согласились, что Генеральный секретарь ООН и соавторы резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку – Россия, Великобритания и США (соорганизаторы) – созовут в 2012 г. конференцию с участием всех государств Ближнего Востока по вопросу о создании БВЗСЯО/ЗСОМУ и круг ведения этой конференции будет основываться на резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку. 14 октября 2011 г. соорганизаторы назначили заместителя министра иностранных дел Финляндии Якко Лааяву координатором и определили Финляндию в качестве принимающей страны конференции 2012 г. В 2012 г. эта конференция не состоялась, но в 2013–2014 гг. координатор провел пять раундов многосторонних консультаций с участием государств Ближневосточного региона.

[26] Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО. Осуществление Резолюции 1995 г. и результаты 2010 г. по Ближнему Востоку. Рабочий документ, представленный Бахрейном от имени Группы арабских государств, документ NPT/CONF.2015/WP.33, 22 апреля 2015 г.

[27] Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО, NPT/CONF.2015/WP.33 (сноска 26).

3. Если к 15 января 2016 г. государствам Ближнего Востока не удастся достигнуть консенсуса, Генеральный секретарь ООН, проконсультировавшись с соавторами резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку, направит всем государствам этого региона приглашения для участия в конференции, которая должна состояться не позднее 1 марта 2016 г.

4. Круг ведения конференции будет основываться на резолюции 1995 г. по Ближнему Востоку, все решения по вопросам существа будут приниматься консенсусом, на конференции будут определены последующие шаги, призванные привести к созданию БВЗСЯО/ЗСОМУ[28].

Два из трех государств – депозитариев ДНЯО, соавторы резолюции (Великобритания и США), выступили против своего отстранения от процесса подготовки конференции по вопросу о создании на Ближнем Востоке зоны, свободной от ядерного оружия, и сочли, что Группа арабских государств проведет конференцию, несмотря на возможные возражения со стороны Израиля, который не является участником ДНЯО, но был представлен на Обзорной конференции 2015 г. в качестве наблюдателя. Как уже отмечалось выше, Великобритания и США, которых поддержала и Канада, отвергли предложенный председателем Конференции компромиссный проект заключительного документа. Россия поддержала предложение Группы арабских государств и объявила, что выпустит компромиссный текст, в котором будут устранены все моменты, вызвавшие разногласия, однако так и не представила этот текст.

Главный комитет III

Главный комитет III занимался рассмотрением вопросов использования атомной энергии в мирных целях, международного сотрудничества в ядерной сфере, ядерной безопасности, универсализации ДНЯО и укрепления процесса рассмотрения действия ДНЯО, а также вопросов об условиях выхода из ДНЯО. Наиболее оживленные споры разгорелись по вопросам об ужесточении критериев, которым должно соответствовать государство в случае выхода из Договора, международного сотрудничества в области передачи ядерных материалов и технологий и по обзорному процессу. При этом участникам не удалось прийти к каким-либо договоренностям об ужесточении положений о выходе из Договора или изменению процесса рассмотрения его действия помимо тех, что были согласованы на обзорных конференциях 1995 и 2000 гг.

В рабочем документе председателя комитета получило отражение общее согласие по широкому кругу вопросов, даже несмотря на то, что этот доку-

[28] Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО. Конференция по вопросу о создании на Ближнем Востоке зоны, свободной от ядерного оружия и всех других видов оружия массового уничтожения. Рабочий документ, представленный Российской Федерацией. Документ NPT/CONF.2015/WP.57, 14 мая 2015 г.

мент не был официально согласован Главным комитетом III; ниже приведен ряд содержащихся в нем основных рекомендаций[29]. Помимо прочего, в этом рабочем документе содержался настоятельный призыв к максимально возможной степени транспарентности и всеохватности в политике экспортного контроля, которые должны обеспечивать и облегчать – в максимально возможной степени – доступ развивающихся государств-участников к ядерным материалам, оборудованию или технологиям для использования в мирных целях в соответствии с положениями ДНЯО. В нем было признано, что региональные соглашения о сотрудничестве в целях содействия мирному использованию ядерной энергии могут быть эффективным средством оказания помощи и облегчения передачи технологий, дополняя деятельность МАГАТЭ в области технического сотрудничества в конкретных странах, и что при этом каждое государство-участник вправе самостоятельно определять свою национальную энергетическую политику. В рабочем документе признавалось, что государства несут главную ответственность за обеспечение технической и физической безопасности их ядерных установок и отмечалось жизненно важное значение наличия на национальном уровне надлежащей технической, кадровой и регулирующей инфраструктуры в сфере ядерной безопасности, радиационной защиты и обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами, а также наличия независимого и эффективного регулирующего органа. В нем содержалась рекомендация всем государствам, которые еще не сделали этого, стать участниками Конвенции о ядерной безопасности 1994 г., Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г., Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г. и Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами1997 г.[30]

В этом рабочем документе отмечалось, что нападения и угрозы нападения на ядерные установки, используемые в мирных целях, подрывают ядерную безопасность, порождают опасные политические, экономические и экологические последствия и могут вызвать серьезные проблемы, связанные с международным правом. В нем было заявлено, что в соответствии с 64-м пунктом плана действий 2010 г. все государства-участники должны выполнять принятое Генеральной конференцией МАГАТЭ в 2009 г. решение GC (53)/DEC/13 о запрещении вооруженного нападения или угрозы нападения на ядерные установки, как действующие, так и строящиеся[31].

---

[29] Конференция 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО. Рабочий документ Председателя: Главный комитет III. Документ NPT/CONF.2015/MC.III/WP.2, 18 мая 2015 г.

[30] Полные тексты этих конвенций опубликованы на сайте Международного агентства по атомной энергии <http://www-ns.iaea.org/conventions/default.asp?s=6&l=44>.

[31] Международное агентство по атомной энергии, Решение «Запрещение вооруженного нападения или угрозы нападения на ядерные установки, как действующие, так и строящиеся», документ GC (53)/DEC/13, 18 сентября 2009 г.

Помимо этого в рабочем документе было отмечено создание в декабре 2010 г. в Российской Федерации запаса низкообогащенного урана (НОУ), предназначенного для использования государствами – членами МАГАТЭ, а также одобренное Советом управляющих МАГАТЭ в декабре 2010 г. создание банка НОУ, принадлежащего МАГАТЭ и эксплуатируемого им. Кроме того, в нем приветствовалось предложение Казахстана разместить у себя банк НОУ МАГАТЭ.

Оценка Конференции 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО

Проведение конференции

Если говорить о проведении Обзорной конференции 2015 г. по ДНЯО, можно отметить, что на ней наблюдались недостаточность эффективной координации в рамках бюро конференции, отсутствие ясности относительно того, как и чего председатель конференции намерен добиться в итоге, и явный недостаток изобретательности у многих делегаций; все эти факторы стали помехой для извлечения максимальной выгоды из усиленного процесса обзора и достижения более высоких результатов на этой основе.

«Консультации председателя» за закрытыми дверями с участием около 20 делегаций, вне площадки, которые проводились в течение последней недели конференции, были восприняты многими как недемократичные и неинклюзивные[32]. Кроме того, как сейчас представляется, многие из традиционно существовавших групп государств устарели и неспособны действовать, исходя из существующих проблем и насущных задач. Возможно, сегодня стали более уместны коалиции для решения конкретных задач, такие как Коалиция за новую повестку дня, Инициатива в области нераспространения и разоружения и Гуманитарные последствия применения ядерного оружия, но они страдают от недостаточной внутренней устойчивости и внутригрупповых разногласий.

Будущее режима ядерного нераспространения

Хотя участники Обзорной конференции 2015 г. по ДНЯО были настроены преимущественно язвительно и не смогли согласовать заключительный документ, режим ДНЯО отнюдь не находится под угрозой неминуемого распада, несмотря на все устрашающие предупреждения со стороны некоторых экспертов. Обзорные конференции по ДНЯО и прежде завершались

[32] В них принимали участие Австрия, Австралия, Бразилия, Куба, Египет, Иран, Ирландия, Япония, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Перу, ЮАР, Швеция, Швейцария и пять государств, обладающих ядерным оружием.

без принятия заключительных документов, но режим ДНЯО продолжает действовать и даже укрепляться в отдельных областях, таких как контроль над ядерным оружием и ядерная безопасность.

Оценки Обзорной конференции 2015 г. варьировались от разочарования до осторожного оптимизма. Например, в коллективной статье председатели обзорных конференций по ДНЯО 1995 и 2005 гг. послы Джаянта Данапала и Сержиу ди Кейрос Дуарти предупредили, что «остается лишь надеяться, что эта неудача не станет смертельным ударом для двух давних целей, связанных с ДНЯО: продвижения ускоренными темпами к ядерному разоружению и создания зоны, свободной от ОМУ, на Ближнем Востоке». Они добавили, что «если это несоответствие между данными обещаниями и действенными мерами не будет устранено, легитимность, авторитет и притягательность ДНЯО непоправимо пострадают»[33].

Провал обзорной конференции по традиции объясняют и несовершенством самого обзорного процесса. В действительности его причиной являются серьезные политические разногласия между государствами-участниками относительно будущего ядерного разоружения, создания зоны, свободной от ОМУ, на Ближнем Востоке и укрепления контроля за ядерным нераспространением. В ходе Конференции 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО именно предложение по гуманитарным последствиям применения ядерного оружия и решительный призыв к запрещению и уничтожению ядерного оружия стали основными факторами, вызвавшими обострение разногласий между государствами и, в частности, заставившими ЯГ категорически отвергнуть эти задачи. Далее эти разногласия усугубились в связи с тем, что два из трех государств – депозитариев ДНЯО поддержали Израиль – государство, располагающее ядерным оружием и не являющееся участником Договора, в вопросе о создании ЗСОМУ на Ближнем Востоке. Обсуждение вопросов ядерного разоружения и Ближнего Востока продвигалось непросто и на конференциях 1985, 1995, 2000 и 2010 гг., однако все эти конференции после продолжительных переговоров завершились принятием заключительного документа. Когда в 2017 г. в Вене начнет работу Комитет по подготовке к Конференции 2020 г. по рассмотрению действия ДНЯО, для государств-участников будет крайне важно с удвоенной силой поддержать Договор, в особенности в части, касающейся новых инициатив по вопросам ядерного разоружения и Ближнего Востока.

---

[33] *Dhanapala, J.* and *Duarte, S.,* 'Is there a future for the NPT?', *Arms Control Today,* vol. 45, no. 6 (July/Aug. 2015).

III. ДРУГИЕ СОБЫТИЯ В ОБЛАСТИ МНОГОСТОРОННЕГО КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И РАЗОРУЖЕНИЯ

Тарик РАУФ

В 2015 году сохранялась тупиковая ситуация в рамках Конференции по разоружению и Конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия (раздел II), в связи с чем глобальные усилия в области ядерного разоружения, нераспространения и контроля над ядерными вооружениями продолжали пробуксовывать.

Конференция по разоружению

Участникам Конференции по разоружению (КР), которая является единственным многосторонним форумом для согласования многосторонних договоров по контролю над вооружениями, в очередной раз не удалось достигнуть консенсуса относительно программы работы[1]. В 2015 г. КР провела 40 официальных и 33 неофициальных пленарных заседания. Ее участники, помимо прочего, обсудили следующие вопросы: *a)* прекращение гонки ядерных вооружений и ядерное разоружение; *b)* предотвращение ядерной войны, включая все связанные с этим вопросы; *c)* предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве; и *d)* эффективные международные соглашения о гарантиях государствам, не обладающим ядерным оружием, против применения или угрозы применения ЯО[2]. В отсутствие согласованной программы работы переговоры ни по одному из этих вопросов так и не состоялись.

Поводом для разногласий стала несбалансированность программы работы. По мнению одних государств, следует начать переговоры по выработке договора о запрещении оружейных расщепляющихся материалов, параллельно обсуждая вопросы предотвращения гонки вооружений в космическом пространстве (ПГВКП), негативных гарантий безопасности (НГБ) и ядерного разоружения. Другие государства предпочли бы начать переговоры по вопросам ПГВКП, НГБ и ядерного разоружения одновременно.

В марте 2015 года на КР состоялось заседание высокого уровня, на котором перед участниками конференции выступили министры иностранных дел, прибывшие в Женеву на совещание Совета по правам человека. Министры иностранных дел и другие старшие должностные лица, представляющие 31 государство-члена, обратились к участникам КР, подчеркнув, помимо прочего, важность Конференции 2015 г. государств – участников ДНЯО по рассмотрению действия Договора, а также гуманитарных последствий применения ядерного оружия.

19 марта 2015 года состоялось первое в истории КР совещание неофициального форума гражданского общества, целью которого было содействие

[1] United Nations Office in Geneva, 'An introduction to the conference', [n.d.].

[2] Конференция по разоружению. Доклад Конференции по разоружению Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, документ CD/2046, 18 сентября 2015 г.

инициативам, которые могли бы поспособствовать преодолению тупиковой ситуации на КР с помощью неофициального взаимодействия между государствами и представителями гражданского общества[3].

Третья конференция государств-участников и сторон, подписавших договоры о создании зон, свободных от ядерного оружия, и Монголии

24 апреля 2015 года в Нью-Йорке состоялась Третья конференция государств-участников и сторон, подписавших договоры о создании зон, свободных от ядерного оружия (ЗСЯО), и Монголии. Одной из ее целей было укрепление у государств – членов ЗСЯО правовых оснований в поддержку достижения мира, свободного от ядерного оружия. Второй ее целью было рассмотрение действия договоров о создании ЗСЯО, в частности их положений о нераспространении ЯО и развития и использования атомной энергетики в мирных целях. Третьей целью Конференции было содействие созданию новых ЗСЯО, поскольку появление каждой новой группы государств, создающей ЗСЯО, есть шаг вперед на пути к построению мира, свободного от ЯО. Конечная цель Конференции следовала из последнего пункта итогового документа Второй конференции: «продолжать прилагать на международном уровне усилия, направленные на построение мира, свободного от ядерного оружия, путем сотрудничества между зонами, свободными от ядерного оружия, для обеспечения полной реализации принципов и целей, изложенных в международных договорах, и обмена соответствующими идеями и передовой практикой в областях, представляющих взаимный интерес». ЗСЯО охвачено 116 государств, в том числе Монголия, которая провозгласила себя ЗСЯО, состоящей из одного государства.

На Конференции Высокий представитель Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения Ангела Кане так обозначила вклад ЗСЯО: *a)* «они являются практическим средством запрещения ядерного оружия в конкретной географической зоне»; *b)* «в тех регионах мира, где так много людей пострадали от последствий испытания ядерного оружия, они служат средством для того, чтобы уберечь будущие поколения от этой участи»; *c)* «они служат жизненно важными блоками для строительства мира, свободного от ядерного оружия»; и *d)* «эти соглашения представляют собой консенсусное решение широкого круга региональных игроков сказать «нет» ядерному оружию и той серьезной опасности, которую оно представляет для человечества и окружающей среды»[4]. Кроме того, Кане отметила, что после Второй конференции государств-участников и сторон, подписавших договоры о создании зон, свободных от ядерного оружия, в 2010 г. государства, обладающие ядерным оружием, подписали протоколы к договору

[3] United Nations Office in Geneva, 'Informal Civil Society Forum on the Conference on Disarmament' [n.d.].

[4] *Kane, A.,* High Representative for Disarmament Affairs, 'Nuclear-weapon-free zones: building blocks for a world free of nuclear weapons', Statement at Third Conference of States Parties and Signatories of Treaties that Establish Nuclear-Weapon-Free Zones and Mongolia, New York, 24 Apr. 2015.

о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии и совместно обязались уважать безъядерный статус Монголии.

Участники Конференции 2015 г., которая прошла под председательством Индонезии, не смогли согласовать ни заявления, ни рекомендации вследствие разногласий между Алжиром, Марокко и Нигерией и рядом других государств по вопросу о статусе Сахарской Арабской Демократической Республики, прежде известной как Западная Сахара[5].

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций

Семидесятая сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла по предложению ее Первого комитета обычные резолюции по ряду вопросов контроля над вооружениями и разоружения, причем большинство из них были приняты голосованием и лишь несколько без голосования[6]. Ключевые из них касались следующих вопросов: *a)* опасности распространения ядерного оружия на Ближнем Востоке; *b)* предотвращения гонки вооружения в космическом пространстве; *c)* продвижения вперед многосторонних переговоров по ядерному разоружению; *d)* конвенции о запрещении применения ядерного оружия; *e)* совместных действий в целях полной ликвидации ядерного оружия; *f)* договора о запрещении производства расщепляющегося материала для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств; *g)* гуманитарных последствий применения ядерного оружия; *h)* гуманитарного обязательства в отношении запрещения и ликвидации ядерного оружия; *i)* продвижения вперед к созданию мира, свободного от ядерного оружия; и *j*) Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г. (ДВЗЯИ)[7].

Создание рабочей группы открытого состава

Наиболее крупным успехом Первого комитета и Генеральной Ассамблеи стало принятие резолюций о продвижении вперед многосторонних переговоров по ядерному разоружению и создании с этой целью рабочей

---

[5] Сахарская Арабская Демократическая Республика подписала Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке. Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке (Пелиндабский договор), 11 апреля 1996 г., вступил в силу 15 июля 2009 г.

[6] Конференция по разоружению. Письмо Генерального секретаря Организации Объединенных Наций от 4 января 2016 г. на имя Председателя Конференции по разоружению, препровождающее резолюции и решения по вопросам разоружения и международной безопасности, принятые Генеральной Ассамблеей на ее семидесятой сессии. Документ CD/2049, 5 января 2016 г.

[7] Результаты голосования (за – против – воздержались) были следующими: *a)* голосование по резолюции в целом: 157 – 5 – 20; *b)* голосование по резолюции в целом: 173 – 0 – 3; *c)* голосование по резолюции в целом: 138 – 12 – 34; *d)* голосование по резолюции в целом: 130 – 8 – 8; *e)* голосование по резолюции в целом: 166 – 3 – 16; *f)* голосование по резолюции в целом: 179 – 1 – 5; *g)* голосование по резолюции в целом: 144 – 18 – 22; *h)* голосование по резолюции в целом: 139 – 29 – 17; *i)* голосование по резолюции в целом: 172 – 6 – 3 и *j*) голосование по резолюции в целом: 181 – 1 – 3. Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) открыт для подписания 24 сентября 1996 г., не вступил в силу.

группы открытого состава (РГОС). Изначально эта идея возникла на Обзорной конференции 2015 г. по ДНЯО, она была выдвинута группой из 23 стран, поддерживающих концепцию гуманитарных последствий применения ядерного оружия (раздел II). Генеральная Ассамблея постановила, что эта РГОС «будет созвана в Женеве в 2016 г. в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи и в рамках ее правил процедуры... в течение периода продолжительностью до 15 рабочих дней, допуская участие и вклад представителей международных организаций и гражданского общества»[8]. Согласно мандату эта РГОС была создана «для обстоятельного рассмотрения конкретных и эффективных правовых мер, правовых положений и норм, которые потребуется принять для построения и сохранения мира, свободного от ядерного оружия»[9]. Кроме того, в резолюции требовалось, чтобы РГОС провела обстоятельное рассмотрение рекомендаций в отношении других мер, которые могут способствовать продвижению вперед многосторонних переговоров по ядерному разоружению, в том числе – но не только: *a)* мер транспарентности, касающихся рисков, связанных с существующими ядерными вооружениями; *b)* мер по уменьшению и устранению риска случайных, ошибочных, несанкционированных или преднамеренных взрывов ядерного оружия и дополнительных мер по повышению уровня осознания и понимания сложного характера и взаимосвязи самых разных гуманитарных последствий, которыми чреват любой ядерный взрыв[10].

Резолюции, касающиеся гуманитарных последствий применения ядерного оружия

«Гуманитарное обязательство в отношении запрещения и ликвидации ядерного оружия» было поддержано в резолюции Генеральной Ассамблеи; за нее проголосовали 128 государств, против – 29 государств, и 18 государств воздержались. Первым торжественным обязательством подобного рода стало национальное торжественное обязательство, принятое на Венской конференции о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия 8–9 декабря 2014 г. Австрией[11]. Помимо прочего Австрия обязалась «представить результаты основанных на фактах дискуссий, выводы и убедительные доказательства, найденные участниками Венской конференции... на всех соответствующих форумах, в частности Конференции 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО и в рамках ООН, поскольку именно в этих органах должны проходить основные обсуждения и приниматься основные юридические и политические обязательства, касающиеся ядерного разоружения» (раздел II)[12].

---

[8] Резолюция 70/33 Генеральной Ассамблеи ООН, 7 декабря 2015 г.

[9] Резолюция Совета Безопасности ООН 70/33 (сноска 8).

[10] Резолюция Совета Безопасности ООН 70/33 (сноска 8).

[11] Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons, 'Pledge presented at the Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons by Austrian Deputy Foreign Minister Michael Linhart', Vienna, 8–9 Dec. 2014.

[12] Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons (сноска 11).

В своей резолюции Генеральная Ассамблея «приветствовала тот факт, что на основе доказательств, касающихся гуманитарных последствий применения ядерного оружия, 120 государств сделали неизбежные выводы и поэтому поддержали или одобрили гуманитарное обязательство»[13]. Отражая основные положения и призывы к действию, содержащиеся в гуманитарном обязательстве, в своей резолюции Генеральная Ассамблея: *a)* призвала «все государства следовать императиву обеспечения безопасности для всех и содействовать защите гражданского населения от угроз, порождаемых ядерным оружием»; *b)* настоятельно призвала все государства-участники «подтвердить свою приверженность безотлагательному и полному выполнению их существующих обязательств по статье VI» ДНЯО; *c)* призвала «все государства определить и принять эффективные меры, чтобы заполнить правовую лакуну в отношении запрещения и ликвидации ядерного оружия и сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами для достижения этой цели»; *d)* попросила «все государства, обладающие ядерным оружием, до обеспечения полной ликвидации их арсеналов ядерного оружия принять конкретные промежуточные меры для уменьшения угрозы взрывов ядерного оружия, включая понижение оперативного статуса ядерных вооружений и перемещение ядерного оружия из мест развертывания в хранилища, уменьшение роли ядерного оружия в военных доктринах и скорейшее сокращение ядерных вооружений всех типов»; и *e)* призвала «все соответствующие заинтересованные стороны, государства, международные организации, Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, парламентариев и гражданское общество сотрудничать в усилиях, направленных на то, чтобы добиться общественного осуждения, запрещения и ликвидации ядерного оружия с учетом его неприемлемого гуманитарного воздействия и связанных с этим угроз»[14].

Кроме того, Генеральная Ассамблея приняла резолюцию о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия, за которую проголосовало 144 государства-члена при 18 голосах против и 22 воздержавшихся. В этой резолюции: *a)* была подтверждена «роль гражданского общества в том, чтобы совместно с правительствами повышать уровень осознания неприемлемых гуманитарных последствий применения ядерного оружия»; *b)* подчеркнуто, «что катастрофические последствия применения ядерного оружия затрагивают не только правительства, но и каждого без исключения гражданина во всех неразрывно связанных частях мира и серьезно сказываются на выживании человечества, окружающей среде, социально-экономическом развитии, нашей экономике и здоровье будущих поколений»; *c)* заявлено, «что в интересах самого выживания человечества необходимо добиться того, чтобы ядерное оружие никогда и ни при каких обстоятельствах не было вновь применено»; *d)* особо отмечено, «что единственным способом обеспечения того, чтобы ядерное оружие никогда не было вновь применено, является его полная ликвидация»; *e)* подчеркнуто, «что катастрофические последствия взрыва ядерного оружия, обусловленного случайностью, просчетом или умыслом, невозможно надлежащим образом устранить»;

---

[13] Резолюция 70/48 Генеральной Ассамблеи ООН, 7 декабря 2015 г.

[14] Резолюция 70/48 Генеральной Ассамблеи ООН (сноска 13).

f) выражено твердое убеждение «в том, что осознание катастрофических последствий применения ядерного оружия должно лежать в основе всех подходов и усилий в области ядерного разоружения»; и *g)* все государства призываются «к тому, чтобы они в рамках своей общей ответственности не допустили применения ядерного оружия, предотвращали его вертикальное и горизонтальное распространение и добились ядерного разоружения»[15].

Результаты голосования по этим двум резолюциям, касающимся гуманитарного измерения ядерного оружия, отразили существующие различия во взглядах между ЯГ и НЯГ, а также между некоторыми безъядерными государствами – членами НАТО и Европейского союза (ЕС).

Пять ЯГ проголосовали против обеих этих резолюций. В общем заявлении, распространенном Великобританией после голосования от имени своей страны, а также Франции и Соединенных Штатов Америки, британская сторона заявила, что цель этих резолюций – запретить обладание ядерным оружием и его применение немедленно, даже несмотря на то, что государства, обладающие таким оружием, не согласны на этот запрет. В нем также указывалось, что, по мнению трех государств, от имени которых оно опубликовано, запрещение ядерного оружия рискует «подорвать ДНЯО, внеся в мир большую неопределенность, как это было до вступления ДНЯО в силу и достижения им почти универсального охвата, в те времена, когда многие регионы столкнулись с перспективой ядерного распространения, и неопределенность, и отсутствие доверия служили препятствием для доступа к использованию атомной энергии в мирных целях». Подчеркнув приверженность этих трех государств достижению мира, свободного от ядерного оружия, Великобритания отметила, что следует принимать во внимание и «очень реальные поводы для беспокойства в области международной безопасности», и в силу этого единственным способом сочетать важнейшие задачи разоружения и поддержания глобальной стабильности является поэтапный подход[16]. В своем заявлении по мотивам голосования представитель Китая, помимо прочего, отметил, что, по его мнению, ядерного разоружения следует добиваться с помощью поэтапного подхода, поддерживая ДНЯО, сохраняя глобальное стратегическое равновесие и стабильность и продолжая придерживаться принципа консенсуса[17].

Государства – члены НАТО и ЕС проголосовали далеко не единообразно. Большинство их них выступило против резолюции по гуманитарным обязательствам, но воздержалось при голосовании по резолюции о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия. Многие из этих госу-

---

[15] Резолюция 70/47 Генеральной Ассамблеи ООН, 7 декабря 2015 г.

[16] Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Заявление по мотивам голосования перед голосованием, сделанное Постоянным представителем Великобритании на Конференции по разоружению послом Мэтью Роулендом от имени Франции, Великобритании и Соединенных Штатов Америки, 2 ноября 2015 г. (на англ. яз.). Текст этого заявления по мотивам голосования и других заявлений, упоминающихся ниже, опубликован на вебсайте неправительственной организации (НПО) «Ричинг критикал уилл»: <http://reaching criticalwill.org/disarmament-fora/ unga/2015/resolutions>.

[17] Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Заявление китайской делегации по мотивам голосования по проектам резолюций в группе вопросов по ядерному оружию, 3 ноября 2015 г.

дарств разделяют обеспокоенность относительно гуманитарных последствий применения ядерного оружия, но не поддерживают усилия по запрещению ядерного оружия, за которое выступают сторонники гуманитарных обязательств по запрещению и ликвидации ядерного оружия.

С заявлением по мотивам голосования от имени 27 делегаций, в том числе государств – членов НАТО и ЕС, а также Австралии и Южной Кореи выступила Германия. Ее представитель отметил, что государства, присоединившиеся к этому заявлению, представляют собой весьма неоднородную группу, так или иначе воздержавшуюся или проголосовавшую против этих резолюций, но они «объединены общей целью – достижением конкретного прогресса в продвижении к цели окончательной ликвидации всего ядерного оружия решительно, но прагматично и с участием всех сторон». Как отметил представитель Германии, эти государства хотят «недвусмысленно зафиксировать, что серьезные гуманитарные последствия подрыва ядерного боеприпаса очевидны и не вызывают сомнения», но «гуманитарные принципы сосуществуют с соображениями безопасности». По сути, по мнению этих государств, «реальный прогресс может быть достигнут лишь в том случае, если оба эти принципа будут учитываться должным образом»[18].

В своем заявлении по мотивам голосования Швеция и Швейцария отметили, что проголосовали за резолюцию по гуманитарным обязательствам, но не подписали сами обязательства. Они добавили, что, по их мнению, ни в существующем международном гуманитарном праве, ни в каких-либо конкретных договорах, таких как ДНЯО или ДВЗЯИ, не существует никаких «правовых лакун»:

«Однако если посмотреть на всю совокупность норм в области разоружения, становится ясно, что хотя другое оружие массового уничтожения, такое как биологическое и химическое оружие запрещены, в отношении ядерного оружия такого запрета нет. Кроме того, для выполнения статьи VI ДНЯО и строительства и сохранения мира, свободного от ядерного оружия требуются дополнительные правовые документы, будь то двусторонние или многосторонние. Поэтому наши правительства поддерживают содержащийся в резолюции призыв к принятию эффективных правовых мер. При этом наши делегации не рассматривают договор о запрещении ядерного оружия как единственную правовую возможность достижения мира, свободного от ядерного оружия. Мы подчеркиваем, что благосклонно смотрим на любой комплекс эффективных правовых мер, и подчеркиваем, что любой прогресс в выработке новых правовых документов необходимо принимать с привлечением и участием, а не осуждением стран, обладающих ядерным оружием, и их союзников»[19].

Северная Корея присоединилась к государствам – членам НАТО и тем государствам ЕС, которые воздержались при голосовании по обеим резолюциям, Израиль проголосовал против обеих этих резолюций. Индия проголо-

---

[18] Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Заявление Германии от имени 27 делегаций по мотивам голосования по трем резолюциям по вопросу о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия.

[19] Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Заявление по итогам голосования Швейцарии. 2 ноября 2015 г.

совала за резолюцию по гуманитарным последствиям применения ядерного оружия, но воздержалась от голосования по гуманитарным обязательствам, а Пакистан воздержался в случае с обеими.

Эти прения и позиции по вопросу о ядерном оружии, по сути, повторяли прения и позиции в ходе провалившейся Конференции 2015 г. по рассмотрению действия ДНЯО и показали, что сторонам вряд ли удастся прийти к согласию по общему плану действий. Нет никаких сомнений в том, что все это еще раз со всей очевидностью проявится в работе РГОС по продвижению многосторонних переговоров по ядерному разоружению, совещание которой запланировано на 2016 г.

Международное партнерство в области проверки ядерного разоружения

Предложение о создании Международного партнерства в области проверки ядерного разоружения было выдвинуто США в декабре 2014 г. с целью углубить понимание сложных технических трудностей, с которыми столкнулся ядерный контроль[20]. Первое совещание в рамках этого партнерства состоялось в Вашингтоне, округ Колумбия, 19–20 марта 2015 г. На нем присутствовали представители 26 государств, как обладающих, так и не обладающих ядерным оружием, а также ЕС. Для укрепления потенциала государств-партнеров и поиска решений фундаментальных трудностей в области ядерного контроля и проверки было создано три рабочих группы (РГ). Председателями РГ 1, занимающейся задачами в области контроля и проверки, стали Эммануэле Фарруджа из Италии и Пит де Клерк из Нидерландов. РГ 2, занимающаяся вопросами инспекций на местах, работала под председательством Роберта Флойда из Австралии и Марека Соботки из Польши. РГ 3 по техническим трудностям и решениям возглавили Йенс Вирстам из Швеции и Курт Симон из США. Второе совещание партнерства состоялось в Осло 16–18 ноября 2015 г.

РГ 1 будет «рассматривать важнейшие этапы жизненного цикла ядерного оружия и оценивать потенциальные задачи, методы и виды деятельности в области контроля и проверки для каждого из этих этапов, включая развертывание и помещение на хранение ядерных боезарядов путем демонтажа и разбора до утилизации ядерных материалов, образующихся в результате этого разбора»[21]. РГ 2 «будет заниматься рассмотрением уроков, извлеченных в рамках различных режимов, предполагающих проверки на местах... оценивать применимость и полезность этих принципов для потенциальных будущих соглашений по вопросам контроля над вооружениями и выявлять возможные новые виды инспекционной деятельности и инспекционные методики, с помощью которых можно эффективно прове-

[20] Государственный департамент США. Выступление Роуз Геттемюллер, заместителя государственного секретаря по вопросам контроля над вооружениями и международной безопасности. Пражская концепция выдерживает испытание временем. Прага, 4 декабря 2014 г.

[21] International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, 'Working Group 1: Monitoring and Verification Objectives', Terms of Reference, 18 Nov. 2015.

рять соблюдения будущих соглашений»[22]. РГ 3 «будет вырабатывать способы решения основных технических трудностей, стоящих перед государствами, обладающими ядерным оружием, и государствами, не обладающими ядерным оружием, и связанных с проверкой ядерного разоружения, в частности вопросов, касающихся главным образом аутентификации ядерных боезарядов, методов установления и поддержания непрерывного отслеживания, а также аутентификации данных и оборудования»[23].

Международное партнерство в области проверки ядерного разоружения реализуется Инициативой по сокращению ядерной опасности как рассчитанный на несколько лет партнерский проект Инициативы и Государственного департамента США. Оно призвано способствовать укреплению доверия в целях выработки общего понимания трудностей и ограничений, с которыми сталкивается ядерное разоружение, с тем чтобы снять рост напряженности между государствами, обладающими ядерным оружием, и государствами, не обладающими ядерным оружием[24].

[22] International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, 'Working Group 2: On-Site Inspections', Terms of Reference, 18 Nov. 2015.

[23] International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, 'Working Group 3: Technical Challenges and Solutions', Terms of Reference, 18 Nov. 2015.

[24] Nuclear Threat Initiative, Second Plenary Meeting of the International Partnership for Nuclear Disarmament Verification, Oslo, 16–18 Nov. 2015.

18. УГРОЗЫ ХИМИЧЕСКОЙ И БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

КРАТКИЙ ОБЗОР

В 2015 году государства – участники Конвенции 1972 г. о запрещении разработки, производства и накопления запасов биологического и токсинного оружия (КБТО) встречались на заключительных ежегодных межсессионных совещаниях перед Восьмой обзорной конференцией, намеченной на ноябрь 2016 г. (раздел I). Тремя постоянными пунктами повестки дня этих совещаний были сотрудничество и оказание помощи, обзор научно-технических достижений, а также поддержка национальных мер по реализации КБТО. В 2015 г. вновь поднимался вопрос об активизации деятельности по выполнению положений статьи VII КБТО, касающейся помощи странам, находящимся под угрозой применения биологического оружия.

Правовая и политическая основа биологической и химической безопасности и защиты обеспечивается в том числе мерами по ужесточению международных запретов на применение химического и бактериологического оружия. В 2015 г. Национальный научно-консультативный совет США по биобезопасности уделил особое внимание вопросам защиты и безопасности результатов исследований в области мутаций с приобретением функций (gain-of-function research). Эти исследования могут иметь последствия для биобезопасности, т. к. способны привести к повышению свойств патогена вызывать заболевания (раздел I).

Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО) продолжила проверку соблюдения Конвенции 1993 г. о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия (КХО). Она также продолжала участвовать в начатой в 2013 г. активной работе по проверке полноты и точности сведений, предоставленных Сирией о ее химическом оружии (ХО), а также по уничтожению этого оружия и соответствующей инфраструктуры (см. раздел II). Последние токсичные химикаты и прекурсоры, вывезенные из Сирии в ходе морской операции в 2013–2014 гг., были уничтожены в январе 2016 г.

Высказывались новые подозрения (некоторые из них подтвердились) в применении ХО в Сирии и, возможно, в соседнем регионе. Это побудило Совет Безопасности ООН принять Резолюцию 2235 (2015) о создании совместного механизма ОЗХО – ООН по расследованию случаев применения химоружия в Сирии (СМР) (раздел III). СМР в составе 24 экспертов приступил к работе в полном объеме 13 ноября 2015 г. на срок в 12 месяцев. Его задача – выявлять всестороннюю информацию о предполагаемых химических атаках, включая установление всех причастных лиц, в том числе организаторов, кредиторов и спонсоров..

Джон ХАРТ

I. КОНТРОЛЬ НАД БИОЛОГИЧЕСКИМ ОРУЖИЕМ

Джон ХАРТ

Конвенция 1972 года о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБТО) является ключевым международно-правовым документом, направленным против применения биологического оружия[1]. В 2015 г. к КБТО присоединились Андорра и Мавритания. По состоянию на декабрь 2015 г., 173 государства были членами КБТО и 9 государств подписали Конвенцию[2].

В 2015 году основными событиями в сфере контроля над биологическим оружием стали два совещания в рамках третьего межсессионного периода действия КБТО: совещание экспертов (10–14 августа) и встреча государств-участников (14–18 декабря). В повестку дня этих совещаний были включены три вопроса: *a)* сотрудничество и оказание помощи (с особым акцентом на статью X КБТО, касающуюся экономического и технологического сотрудничества и развития); *b)* обзор научно-технических достижений; и *c)* поддержка национальных мер по выполнению КБТО[3]. В 2015 г. вновь обсуждался в качестве отдельной темы процесс выполнения статьи VII КБТО (оказание помощи государствам, находящимся под угрозой применения биологического оружия), включая рассмотрение детальных процедур и механизмов предоставления помощи, а также обеспечения сотрудничества между государствами-участниками[4].

В 2015 году активизировалось участие государств в накладывающей политические обязательства системе мер укрепления доверия (МУД) в рамках режима КБТО. Группа имплементационной поддержки (ГИП), обеспечивающая взаимодействие между государствами – участниками Конвенции и другими заинтересованными сторонами, получила 72 отчета о деятельности в рамках МУД за 2014 г.[5] Это было наибольшее число таких ежегодных отчетов за весь период действия МУД. Были внесены дополнения в базу данных ГИП по сотрудничеству и помощи, в которой содержатся предложения и запросы о предоставлении помощи со стороны государств-участников.

---

[1] Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (Конвенция о запрещении биологического и токсинного оружия, КБТО), открыта для подписания 10 апреля 1972 г., вступила в силу 26 марта 1975 г.

[2] Конвенцию подписали: Центрально-Африканская Республика, Кот-д'Ивуар, Египет, Гаити, Либерия, Непал, Сомали, Сирия и Танзания; не подписали и не ратифицировали КБТО: Ангола, Чад, Коморские Острова, Джибути, Эритрея, Гвинея, Израиль, Кирибати, Микронезия, Намибия, Ниуэ, Самоа, Южный Судан и Тувалу.

[3] Заключительный документ Седьмой обзорной конференции, BWC/CONF.VII/7, 13 января 2012 г., параграф 8. С. 21.

[4] BTWC, Meeting of States Parties, 'Final report of the Meeting of States Parties', BWC/MSP/2015/6, 22 Feb. 2016, paras. 8–9.

[5] См. раздел новостей (2015 г.) на сайте Отделения ООН в Женеве <http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/87CF9BFD24A8D05FC1257574004B285B>.

Подготовка к Восьмой обзорной конференции

На встречах в 2015 году обсуждались и утверждались мероприятия по подготовке к Восьмой обзорной конференции, намеченной на ноябрь 2016 г., а также работа Подготовительного комитета Конференции. В ходе межсессионного процесса были обнародованы различные заявления, предложения и материалы, касающиеся Восьмой обзорной конференции.

Общая позиция Европейского союза

Европейский союз (ЕС) выработал общую позицию в отношении Восьмой обзорной конференции[6]. В ней подчеркивалась важность поддержания и укрепления КБТО, содержался призыв более эффективно осуществлять национальные меры по выполнению Конвенции, а также содействовать всеобщему членству в ней. Также в ней поддерживалась выработка новой межсессионной программы мероприятий (между Восьмой и Девятой обзорными конференциями), которая в свою очередь должна включать обширный рабочий план действий, где были бы «учтены недостатки прежних межсессионных программ»[7]. Согласно общей позиции ЕС верификация «остается центральным элементом полного и эффективного разоружения и режима нераспространения»[8]. Также отмечается важность укрепления оперативного потенциала механизма Генерального секретаря ООН по расследованию предполагаемых случаев использования химического и/или биологического оружия через расширение штата квалифицированных экспертов, осуществление профессиональной подготовки, проведение командно-штабных и полевых учений (раздел II)[9].

Евросоюз обязался содействовать выполнению статьи X КБТО, в числе других мер поддерживая: *a)* работу по совершенствованию базы данных по сотрудничеству и оказанию помощи; *b)* деятельность организаций, занимающихся внедрением медико-санитарных правил Всемирной организации здравоохранения 2015 г.; *c)* реализацию целей Глобального партнерства «Группы семи» (G7) против распространения оружия массового уничтожения и связанных с ним материалов[10].

---

[6] Council of the European Union, Council Decision (CFSP) 2015/2096 of 16 Nov. 2015 on theposition of the European Union relating to the Eighth Review Conference of the Convention on theProhibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) andToxin Weapons and on Their Destruction (BTWC), *Official Journal of the European Union,* L303,20 Nov. 2015.

[7] Council of the European Union (CFSP) 2015/2096 (сноска 6), p. L303/15.

[8] Council of the European Union (CFSP) 2015/2096 (сноска 6), p. L303/15.

[9] Council of the European Union (CFSP) 2015/2096 (сноска 6), p. L303/16. Подробнее о механизме Генерального секретаря ООН по расследованию см.: Управление ООН по вопросам разоружения (УВР), «Механизм Генерального секретаря по расследованию сообщений о возможном применении химического, биологического или токсинного оружия», Ключевые документы [без указания даты].

[10] Council of the European Union (CFSP) 2015/2096 (сноска 6), p. L303/16. 18 января 2016 г. Европейский союз принял решение о выделении 2.3 млн евро на поддержку КБТО для: *a)* содействия универсальности; *b)* усиления взаимодействия с неправительственными структурами в научно-технической сфере; *c)* поддержки наращиванию потенциала;

В общей позиции также отмечается, что ЕС выступает за «более частые и целенаправленные проверки» соответствующих научно-технических разработок, проведение которых, в принципе, можно было бы объединить с «постоянной консультативной помощью по научным и технологическим вопросам, оказываемой ГИП»[11]. В итоге Евросоюз высказался в пользу комплексного пересмотра форматов МУД, в том числе в целях перехода режима к состоянию, при котором ежегодные информационные отчеты в рамках мер укрепления доверия являлись бы «стандартным способом декларирования» при рассмотрении вопросов «выполнения и соблюдения» КБТО[12]. Это подразумевает, что государства – члены Конвенции должны в конечном итоге сделать режим МУД юридически обязательным.

Совещание экспертов

На совещании экспертов в августе 2015 г. обсуждались меры по консолидации действий, направленных на соблюдение Конвенции. В том числе анализировалась система независимой экспертизы по оценке выполнения КБТО странами Бенилюкс (Бельгия, Люксембург, Нидерланды). Система была создана на основе экспериментальной программы по обзору выполнения Конвенции, разработанной Францией в декабре 2013 г.[13] Система независимой экспертизы Бенилюкс осуществляется в два этапа: *a)* письменные консультации, основанные на информационных отчетах стран Бенилюкс по МУД 2015 г.; *b)* организация обсуждения полученной информации и последующие посещениямест нахождения заявленных установок[14].

На совещании экспертов (и в рамках других мероприятий в 2015 г.) рабочая группа по биобезопасности Всемирной сети научных академий выступала с сообщениями и осуществляла консультации по тенденциям в области науки и техники, имеющим отношение к КБТО, а также по вопросам повышения уровня информированности о технологиях двойного назначения и образования в сфере биобезопасности[15].

Встреча государств-участников

На встрече государств-участников в декабре 2015 г. по подготовке Восьмой обзорной конференции были выдвинуты предложения по укрепле-

---

d) проведения Восьмой обзорной конференции; *e)* укрепления механизма Генерального секретаря ООН по расследованию; *f)* содействия в повышении уровня осведомленности, образованности и вовлеченности. Council of the European Union, Council Decision (CFSP) 2016/51 of 18 Jan.2016 in support of the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) in the framework of the EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction, Official Journal of the European Union, L12, 19 Jan. 2016.

[11] Council of the European Union (CFSP) 2015/2096 (сноска 6), p. L303/16.

[12] Ibid.

[13] BTWC, Meeting of Experts, Belgium, Luxembourg and the Netherlands, 'Benelux BTWC peerreview: outline of key features and objectives', BWC/MSP/2015/MX/WP.13, 6 Aug. 2015.

[14] BTWC, Meeting of Experts (сноска 13), p. 2.

[15] InterAcademy Panel, Global Network of Science Academies, Biosecurity Working Group <http://www.iapbwg.pan.pl/index.php>.

нию режима КБТО. Россия снова высказалась в поддержку пересмотра вопросов соблюдения с учетом итогов работы специальной группы правительственных экспертов по выявлению и изучению потенциальных мер проверки с научно-технической точки зрения (VEREX)[16]. Армения, Беларусь, Китай и Россия внесли предложения для возможного включения в заключительный документ Восьмой обзорной конференции[17]. Было предложено, чтобы рабочая группа открытого состава разработала на основе консенсуса «надлежащие меры и проекты предложений» по укреплению КБТО, имеющие обязательную юридическую силу. В выдвинутых инициативах указывалось, что рабочая группа должна рассмотреть: *a)* более действенные меры укрепления доверия и повышения транспарентности в дополнение к уже существующим в рамках режима КБТО, если это потребуется; *b)* меры по достижению эффективного выполнения Конвенции на национальных уровнях; *c)* меры по анализу возможных последствий внедрения научно-технических достижений, имеющих отношение к Конвенции, и согласование соответствующих мер по повышению эффективности выполнения Конвенции; *d)* меры по укреплению международного сотрудничества в мирных целях в соответствии со статьей X КБТО; *e)* процедуры и механизмы оказания помощи и обеспечения защиты от биологического оружия в соответствии со статьей VII КБТО; *f)* механизм расследования предполагаемых случаев применения биологического оружия (который будет запускаться пострадавшим государством и проводиться на его территории) в соответствии со статьей VI КБТО[18].

Китай предложил, чтобы на Восьмой обзорной конференции был разработан образец кодекса поведения для ученых-биологов[19]. Он также рекомендовал внести вопрос в рамках КБТО о режиме экспортного контроля с целью нераспространения в повестку дня по проблемам международного сотрудничества и указал на необходимость использовать в полной мере ресурсы действующих международных режимов и организаций, в том числе Комитета 1540 и Австралийской группы[20].

США выступили с инициативой создать на Восьмой обзорной конференции руководящую группу в составе председателя, заместителя председателя и руководителей экспертных групп для связи с ГИП и помощи ей в

---

[16] *Харт Дж., Клевестиг П.* Угрозы химической и биологической безопасности // Ежегодник СИПРИ 2015, с. 612.

[17] Эти предложения не включали визиты (т. е. регулярные проверки), что было одним из наиболее сложных вопросов для урегулирования в период переговоров по протоколу об укреплении КБТО в 1995–2001 гг.

[18] BTWC, Meeting of States Parties, Armenia, Belarus, China and Russia, 'Proposal for inclusionin the final document of the Eighth Review Conference of the Biological Weapons Convention', BWC/MSP/2015/WP.4/Rev.1, 16 Dec. 2015, p. 2.

[19] BTWC, Meeting of States Parties, China, 'Proposal for the development of the template of biological scientist code of conduct under the Biological Weapons Convention', BWC/MSP/2015/WP.9,15 Dec. 2015 (неофициальный перевод).

[20] BTWC, Meeting of States Parties, China, 'Establishing a non-proliferation export control-regime under the framework of the Convention on the Prohibition of the Development, Productionand Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction', BWC/MSP/2015/WP.8, 15 Dec. 2015, para. 8 (неофициальный перевод).

подготовке очередных ежегодных межсессионных совещаний[21]. США также призвали согласовать параметры или руководящие принципы для четвертого ежегодного межсессионного совещания государств-участников, которое должно быть уполномочено принимать решения (например, в связи с внедрением базы данных ГИП по сотрудничеству и оказанию помощи)[22].

Восемнадцать государств-участников изложили свои мнения и предложения относительно последствий распространения технологий и вспышек заболеваний. В частности, было высказано предложение о том, что государства-участники должны согласиться обсудить роль КБТО и ГИП в расследовании причин происхождения вспышек заболеваний – естественных или умышленных[23]. Другая группа стран призвала стороны представлять ежегодную информацию по МУД, а также создать «оперативный потенциал (в формате списка экспертов), который мог бы оказать содействие в реагировании на биологические инциденты в отсутствии штатной инспекции»[24].

В заключение Швейцария обозначила структурные и стоимостные элементы международных экспертных научно-технических исследований, что призвано облегчить понимание и выработку возможных действий по укреплению институционального потенциала режима Конвенции в будущем[25].

Другие события в сфере биобезопасности

Инцидент с пересылкой живой бациллы сибирской язвы

22 мая 2015 года в объединенный Центр по контролю и профилактике заболеваний США (ЦКПЗ) (US Centers for Disease Control and Prevention, CDC) поступило сообщение об обнаружении жизнеспособных спор *Bacillus anthracis* (возбудителя сибирской язвы) в посылке, полученной из армии США, где должны были содержаться только инактивированные (т. е. нежизнеспособные) споры. Это побудило к проведению совместного расследования ЦКПЗ и Министерства обороны США по вопросам биобезопасности и биозащиты на объекте испытательного полигона Дагуэй в штате Юта в период с 2004 по 2015 г. 17 декабря 2015 г. правительство США опубликовало рассекреченный доклад с подробной информацией об ответственности конкретных

[21] BTWC, Meeting of States Parties, USA, 'Strengthening the ability to take action: a realistic agenda for the Eighth Review Conference', BWC/MSP/2015/WP.3, 14 Dec. 2015, p. 2.

[22] BTWC, Meeting of States Parties, USA (сноска 21), p. 2.

[23] BTWC, Meeting of States Parties, Australia, Canada, Chile, Colombia, Czech Republic, Finland, Germany, Hungary, Japan, Lithuania, Netherlands, Nigeria, Norway, Philippines, Republic of Korea, Slovakia, Sweden and Switzerland, 'Addressing modern threats in the Biological Weapons Convention: follow-up and recommendations', BWC/MSP/2015/WP.6/Rev.1, 14 Dec. 2015, para.16(e).

[24] BTWC, Meeting of States Parties, Australia, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Ghana, Japan, Malaysia, Norway, Philippines, Republic of Korea, Switzerland and Thailand, 'Providing reassurance on Biological Weapons Convention (BWC) implementation', BWC/MSP/2015/WP.11/Rev.1, 28 Dec. 2015, paras 4, 8.

[25] BTWC, Meeting of States Parties, Switzerland, 'Reviewing developments in science and technology: examples of dedicated processes', BWC/MSP/2015/WP.10, 16 Dec. 2015.

лиц и организаций за данный инцидент. В докладе также были изложены рекомендации по совершенствованию правил и процедур на объекте[26].

Российские власти опубликовали заявление о том, что случайная отправка жизнеспособной *Bacillus anthracis* является «грубым нарушением норм биологической безопасности» и представляет опасность для населения США и других государств[27]. В новой Стратегии национальной безопасности РФ 2015 г также содержится критика «сети военно-биологических лабораторий США»[28].

Случай 2015 года был похож на инцидент в 2014 г., когда рабочий находящейся в ведении ЦКПЗ лаборатории новых технологий и быстрого реагирования на угрозу биотерроризма подготовил пробы восьми «особо опасных» бактериальных патогенов, включая *Bacillus anthracis*, которые не были стерилизованы надлежащим образом[29].

Исследования мутаций с приобретением функций

В октябре 2014 года правительство США объявило о приостановке финансируемых из федерального бюджета исследований мутаций с приобретением функций, МПФ (gain-of-function, GOF), связанных с изучением повышения свойств патогена вызывать заболевания, до завершения выработки более четких руководящих принципов политики финансирования. Одновременно правительство США поручило Национальному научно-консультативному совету по биобезопасности (ННКСБ), входящему в систему Национальных институтов здравоохранения, представить свои рекомендации по: *a)* планированию, разработке и осуществлению оценки риска исследований МПФ как основы для независимого анализа; *b)* концептуальному подходу к оценке предполагаемых исследований МПФ, на основе которого будет вырабатываться дальнейшая политика США в этой области[30].

В феврале 2015 года два эксперта опубликовали открытое письмо к ННКСБ, в котором подчеркивалась необходимость принять во внимание мнения разработчиков вакцин и производителей, а также иностранных ак-

---

[26] US Army, Individual and Institutional Accountability for the Shipment of Viable Bacillus Anthracis from Dugway Proving Ground, AR 15–6 Investigation Report, unclassified (17 Dec. 2015). См. также: US Department of Defense, 'Department of Defense press briefing by army officials in the Pentagon briefing room on the investigation into the inadvertent shipment from Dugway Proving Ground of live anthrax spores', Press briefing, 15 Jan. 2016.

[27] Министерство иностранных дел Российской Федерации, Комментарий Департамента информации и печати МИД России по поводу работ в Минобороны США с возбудителем сибирской язвы. Пресс-релиз 1141, 9 июня 2015 г.

[28] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации № 683 от 31 декабря 2015 г., положение 19.

[29] US Centers for Disease Control and Prevention (CDC), *Report on the Potential Exposure to Anthrax* (CDC: Atlanta, GA, 11 July 2014).

[30] National Science Advisory Board for Biosecurity (NSABB), 'Working paper prepared by the NSABB working group on evaluating the risks and benefits of gain-of-function studies to formulate policy recommendations', 23 Dec. 2015 (draft).

торов[31]. В мае 2015 г. ННКСБ опубликовал *Основные руководящие принципы осуществления оценки риска исследований МПФ* для помощи Национальным институтам здравоохранения в надзоре за независимым подрядчиком, осуществляющим оценку риска[32]. 23 декабря 2015 г. ННКСБ обнародовал проект документа с изложением предварительных данных о концептуальном подходе к оценке предполагаемых исследований МПФ. Меры по контролю над исследованиями МПФ отчасти зависят от понимания трех ключевых пунктов и того, должны ли какие-то (или все) из них присутствовать, для того чтобы можно было оценить те или иные научные разработки в области исследований МПФ как вызывающие озабоченность[33]. Подобные оценки станут более точными по мере их применения на практике. В заключение стоит отметить, что секретные исследования остались вне компетенции ННКСБ.

---

[31] New England BioLabs Inc and Stanford University Medical Center, Open letter dated 24 Feb. 2015 by Sir Richard Roberts and Dr David Relman to Chairman and NSABB President Samuel L. Stanley.

[32] *National Science Advisory Board for Biosecurity (NSABB),* Framework for Guiding the Conductof Risk and Benefit Assessments of Gain-of-Function Research: Recommendations of the National Science Advisory Boardfor Biosecurity *(NSABB: May 2015).*

[33] Эти три ключевых пункта: *a)* патоген в высокой степени трансмиссивен в соответствующей модели млекопитающих; *b)* патоген в высокой степени вирулентен в соответствующей модели млекопитающих; и/или *c)* патоген с большей вероятностью способен распространяться среди людей, чем циркулирующие на сегодняшний день штаммы.

II. КОНТРОЛЬ НАД ХИМИЧЕСКИМ ОРУЖИЕМ

Джон ХАРТ

Конвенция 1993 года о запрещении химического оружия (КХО) является основным международно-правовым документом, направленным против применения химического оружия[1]. В 2015 г. к Конвенции присоединились Ангола и Мьянма. По данным на декабрь 2015 г., участниками режима КХО являлись 192 государства[2].

К концу 2015 года 27 государств-участников внедрили запущенную в июне 2014 г. систему безопасного обмена информацией (Secure Information Exchange System, SIX) для передачи заявлений и другой соответствующей документации[3]. Это свидетельствует о продолжающемся отходе от системы бумажной документации, что, в принципе, должно сделать процесс проверки более организованным и целенаправленным.

Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО), в задачи которой входит проверка соблюдения КХО, продолжила расширять взаимодействие с различными заинтересованными сторонами и провела ряд технических и правовых мероприятий. В 2015 г. ОЗХО потратила около 4.6 млн евро (примерно 5.3 млн долл.) на проведение более чем 130 курсов подготовки, практикумов и семинаров для содействия всеобъемлющему выполнению статьей VII, X и XI КХО[4]. Рабочая группа ОЗХО открытого состава по вопросам терроризма создала подгруппу для выработки конкретных рекомендаций по противодействию угрозе со стороны негосударственных субъектов. Первая встреча этой подгруппы прошла в ноябре 2015 г.[5] В рамках усилий по расширению связей с представителями химической промышленности и научными кругами ОЗХО создала группу по координации с предприятиями химической промышленности (Chemical Industry Coordination Group, CICG), которая провела свое первое заседание в ноябре 2015 г.[6]. В 2016 г. для повышения эффективности планирования и оперативной деятельности Техническим секретариатом ОЗХО в рамках Инспектора-

---

[1] Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (Конвенция о химическом оружии, КХО), открыта к подписанию 13 января 1993 г., вступила в силу 29 апреля 1997 г.

[2] Израиль подписал (но не ратифицировал), а Египет, Северная Корея и Южный Судан до сих пор не подписали КХО.

[3] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, 'Opening statement by the Director-General', Note by the Director-General, 0PCW Document C-20/DG.17, 30 Nov. 2015, para. 26. Правительства и другие институты уже давно придерживаются мнения, что документация в бумажном варианте лучше защищена. Технический секретариат ОЗХО сканирует бумажные заявления.

[4] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 28. Ст. VII касается структуры и функций ОЗХО; ст. X – оказания помощи и защиты от химического оружия; ст. XI – вопросов экономического и технического развития.

[5] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 24.

[6] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 32.

та (одного из подразделений секретариата) будет создана секция по укреплению потенциала и планированию на случай чрезвычайных ситуаций[7].

Научно-консультативный совет ОЗХО (НКС) одобрил заключительный доклад временной рабочей группы (ВРГ) о проверке, опубликованный в июне 2015 г.[8] Рекомендации ВРГ будут дополнительно рассмотрены государствами-участниками[9]. ОЗХО также издал этический кодекс поведения и руководство по оказанию медицинской помощи жертвам применения химического оружия[10].

20-я сессия Конференции государств-участников

На 20-й сессии Конференции государств – участников КХО (КГУ), проходившей в Гааге с 30 ноября по 4 декабря 2015 г., была одобрена программа и общая сумма бюджета на 2016 г. в размере 67 075 500 евро (примерно 77 млн долл.), из которых 29 645 800 евро (34 млн долл.) выделено на верификационные расходы и 37 429 700 евро (43 млн долл.) – на административные и иные расходы[11]. На КГУ был подтвержден давний принцип, что бюджет должен стремиться к нулевому росту. Ежегодные начисленные взносы всех государств-участников на 2016 г. составили около 65 529 600 евро (75 млн долл.). По оценкам сессии, сумма, которую должны внести государства-участники на возмещение расходов по проверкам (в соответствии со статьями IV и V), составит в общей сложности 1 450 900 евро (1,7 млн долл.)[12], однако неясно, все ли эти расходы будут компенсированы. Сюда входит возмещение прямых расходов на инспекции объектов, связанных с химическим оружием, в том числе проверки процесса его уничтожения.

Возникла проблема потенциального дефицита оперативного бюджета ОЗХО, о чем было сказано в записке, представленной генеральным директором ОЗХО Ахметом Узюмджю 4 ноября 2015 г. В ней констатировалось, что до января 2016 г. невозможно определить, будет ли иметь место дефицит бюджета[13]. Данная проблема обусловлена: *a)* расходами на деятельность, связанную с Сирией; *b)* недоплатами и несвоевременным возмещением расходов по проверкам (в соответствии со статьями IV и V КХО) со

---

[7] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 23.

[8] *OPCW,* Verification: Report of the Scientific Advisory Board's Temporary Working Group *(OPCW: The Hague, June 2015).*

[9] OPCW, Scientific Advisory Board, 'The impact of developments in science and technology in the context of the Chemical Weapons Convention', OPCW Document EC-80/DG.7, 28 Aug. 2015.

[10] OPCW, The Hague Ethical Guidelines <https://www.opcw.org/special-sections/science-technology/the-hague-ethical-guidelines/>; and OPCW, *Practical Guide for Medical Management of Chemical Warfare Casualties* (OPCW: 2016).

[11] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, 'Decision, programme and budget of the OPCW for 2016', OPCW Document C-20/DEC.6, 3 Dec. 2015, para. 5(c).

[12] OPCW Document C-20/DEC.6 (сноска 11), para. 5(d).

[13] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 41. См. также: OPCW, Executive Council, 'Statementby the external auditor of the OPCW at the eightieth session of the Executive Council', OPCW Document EC-80/2, 8 Oct. 2015.

стороны отдельных государств-членов, обладающих химическим оружием или программной инфраструктурой; *c)* неуплатой начисленных взносов значительной частью государств-членов[14]. Одно из государств-членов из-за задолженности в размере 5.9 млн евро за период 2013–2015 гг. рисковало утратить право голоса в соответствии с параграфом 8 статьи VII КХО[15]. Впервые Конференция государств-участников предоставила ОЗХО право доступа ко всему своему Фонду оборотных средств. Также КГУ одобрила принятие двухгодичного бюджетного цикла и решила создать фонд для специальных миссий ОЗХО (таких, как миссия в Сирии). Кроме того, Конференция государств-участников разрешила ОЗХО использовать остатки средств 2013 г. для покрытия расходов, понесенных в 2015 г.[16]

На Конференции в заявлении генерального директора было сказано о продолжающихся усилиях по достижению универсального членства в Конвенции. В 2015 г. им были направлены письма государствам, не членам КХО – Египту, Израилю, Северной Корее и Южному Судану – с призывом вступить в диалог о возможности присоединения к Конвенции[17].

Великобритания заявила на Конференции, что в целях сохранения институционального опыта следует пересмотреть политику, ограничивающую пребывание в должности сотрудников ОЗХО семилетним сроком[18]. Также Великобритания высказалась в поддержку системы управления знаниями ОЗХО, подчеркнув целесообразность обмена информацией и опытом между отделами[19].

Принимая во внимание работу НКС по отбору и анализу биомедицинских проб и ее актуальность в свете продолжающегося вооруженного конфликта в Сирии и соседних регионах, КГУ опубликовала руководства по проведению биомедицинских квалификационных проверок и назначению лабораторий для проведения анализов аутентичных биомедицинских проб[20]. Также на 20-й сессии Конференции было санкционировано создание консультативного совета по вопросам просвещения и информационно-пропагандистской деятельности[21]. Кроме того, лаборатория ОЗХО в Рейсвейке организовала учебные курсы по аспектам, касающимся участия в квалифи-

---

[14] Инспектируемая сторона возмещает Техническому секретариату прямые расходы по проверке. Правительственные бюджетные циклы и порядок возмещения не обязательно совпадают с годовой программой и бюджетом ОЗХО. Пока государства-участники не учредили Фонд оборотных средств, ОЗХО не могла переносить излишки бюджета на другой год.

[15] Из беседы автора с сотрудником ОЗХО (дек. 2015 г., Гаага).

[16] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, 'Decision, establishment of a special-fund for OPCW special missions and withholding of the distribution of the cash surplus for 2013', OPCW Document C-20/DEC.11, 3 Dec. 2015.

[17] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 7

[18] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, United Kingdom, 'Statement by H. E. Ambassador Sir Geoffrey Adams, Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland', 30 Nov. 2015, p. 2.

[19] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, United Kingdom (сноска 18), p. 2.

[20] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, 'Decision, designation of laboratories for the analysis of authentic biomedical samples and guidelines for the conduct of biomedical proficiency tests', OPCW Document C-20/DEC.5, 2 Dec. 2015.

[21] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, 'Decision, establishment of an advisoryboard on education and outreach', OPCW Document C-20/DEC.9, 3 Dec. 2015.

кационных проверках ОЗХО, с целью расширить сеть задействованных лабораторий[22].

Будущее режима КХО

В марте 2015 года генеральный директор ОЗХО обнародовал концептуальную записку о том, каким должен стать режим к 2025 г. в отношении: *a)* контроля, обеспечивающего постоянную уверенность в соблюдении Конвенции; *b)* развития возможных мер для предотвращения преступного применения токсичных химикатов и в целях содействия международному сотрудничеству; *c)* деятельности по привлечению потенциала других сторон[23].

В 2015 году поступали сообщения о применении новых или усовершенствованных методов распыления токсичных химикатов, в том числе правоохранительными органами. Некоторые из этих случаев применения попадают под действие КХО. В апреле 2015 г. появилось сообщение, что полиция в городе Лакхнау (Индия) успешно испытала дроны для распыления перцового спрея. По имеющимся сведениям, полиция была снабжена пятью подобными дронами стоимостью 600 000 рупий (8900 долл.) каждый. Дроны оснащены видеокамерами с высоким разрешением, способны переносить 2 кг вещества, применяемого для борьбы с массовыми беспорядками, и летать в радиусе до 1 км от оператора[24]. В США полиция штата Северная Дакота приобрела дроны, способные атаковать цели электрошокерами и распылять слезоточивый газ[25]. Аналитики, представители властей и другие компетентные стороны рассматривают такие технологии с точки зрения, не нарушает ли их применение правового запрета на использование химического оружия. В декабре 2015 г. 23 государства – члена КХО опубликовали совместный документ, закладывающий основу для обсуждения проблемы распыления в целях охраны правопорядка химикатов, влияющих на

---

[22] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 141. С момента вступления в силу КХО квалификационные результаты проверки лабораторий разнились в географическом отношении. В некоторых странах они оказывались хуже ожиданий, и приостановка аккредитации лабораторий явилась определенным конфузом для властей этих государств. Квалификация лабораторий, аккредитованных ОЗХО, особенно имеющих наивысшие оценки, не ставится под сомнение. Список всех аккредитованных лабораторий и лабораторий с приостановленным аттестатом аккредитации (входящие в систему национальной обороны), а также оценки по результатам их проверок находятся в открытом доступе на официальном сайте ОЗХО <https://www.opcw.org/>.

[23] OPCW, Technical Secretariat, 'The OPCW in 2025: ensuring a world free of chemical weapons', Note by the Technical Secretariat, OPCW Document S/1252/2015, 6 Mar. 2015.

[24] Agence France-Presse, 'Pepper-spraying drones could be used on unruly crowds by Indian police', *The Guardian,* 8 Apr. 2015. For a summary of non-lethal weapon industry trends см.: Wong,K., 'Mob busters: non-lethal weapons seek prime time', *Jane's International Defence Review,* vol. 48 (June 2015), p. 34–39.

[25] *Peterson, A*., 'Police drones with tasers? It could happen in North Dakota', *Washington Post,* 27 Aug. 2015.

центральную нервную систему, чтобы разработка или применение таких веществ не нарушали и не подрывали запреты КХО[26].

Уничтожение химического оружия

По состоянию на 31 октября 2015 г., под контролем ОЗХО было уничтожено 64 437 т (91.4 %) всех заявленных запасов химического оружия Категории 1[27]. После вступления Конвенции в силу восемь государств – Албания, Индия, Ирак, Южная Корея, Ливия, Сирия, Россия и США – заявили ОЗХО о своих запасах химического оружия[28]. В Ираке, Ливии, России и США эти запасы частично остаются. Элементы химического арсенала Сирии все еще ожидают уничтожения под контролем ОЗХО.

Ливия

Ливия достигла определенного прогресса в завершении уничтожения своего химического оружия Категории 2. Однако нестабильная ситуация в стране в плане безопасности препятствует усилиям по уничтожению химического оружия.

Россия

К концу 2015 года Россия завершила уничтожение 92% своих запасов химоружия[29]. В 2015 г. были завершены работы по уничтожению на объектах Леонидовка, Марадыковский, Почеп и Щучье. Сейчас у России остался лишь один объект по уничтожению химического оружия, расположенный в поселке Кизнер[30].

---

[26] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, Australia, Austria, Belgium, Brazil, Bulgaria, Canada, Chile, Cyprus, Estonia, Germany, Finland, Ireland, Japan, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Republic of Korea, Spain, Switzerland, Turkey, the United States and the United Kingdom, 'Aerosolisation of central nervous system-acting chemicals for law enforcement purposes', Joint paper, OPCW Document C-20/NAT.2/Rev.2, 3 Dec. 2015.

[27] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 20. Приложение к КХО по химикатам состоит из трех «списков», или категорий. В Список (Категорию) 1 входят химикаты или их прекурсоры, которые очень мало используются или совсем не используются в мирных целях. Химикаты из Списков (Категорий) 2 и 3 более широко используются в мирных целях, в том числе коммерческих.

[28] В 2009 году Ирак заявил о химическом оружии, оставшемся от режима Саддама Хусейна, которое международные инспекторы (из Специальной комиссии ООН по Ираку, а затем из Комиссии ООН по наблюдению, контролю и инспекциям) оценили как инактивированное, или непригодное для использования по иным причинам. Подробнее о заявлениях Ирака см.: *Харт Дж., Клевестиг П.* Сокращение угроз безопасности от химических и биологических материалов // Ежегодник СИПРИ 2010, с. 454; *Харт Дж., Клевестиг П.* Уменьшение угрозы безопасности от химических и биологических материалов // Ежегодник СИПРИ 2011, с. 431–432.

[29] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 21.

[30] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 21.

США

К концу 2015 года США уничтожили около 89.8 % своих запасов химического оружия Категории 1 и планируют завершить работы по уничтожению к сентябрю 2023 г.[31] Активизируются работы на двух последних объектах по уничтожению – в Пуэбло (штат Колорадо) и Блю-Грасс (штат Кентукки). В 2015 г. начались испытания на экспериментальном заводе по уничтожению химических веществ в Пуэбло. А к ноябрю 2015 г. на 98% было завершено строительство экспериментального завода по уничтожению химических веществ в Блю-Грассе[32].

Сирия

В 2015 году продолжила работу миссия ОЗХО в Сирийской Арабской Республике. Главной задачей миссии в 2015 г. была проверка уничтожения объектов по производству химического оружия (ОПХО), а также разработка и приведение в действие специальной системы удаленного мониторинга на пяти подземных сооружениях[33]. По состоянию на март 2015 г., 12 сотрудников ОЗХО работали в составе миссии ОЗХО в Сирии[34]. Поддержку миссии оказывали Управление ООН по обслуживанию проектов и Департамент по вопросам охраны и безопасности ООН. Генеральному директору ОЗХО также помогал специальный советник по вопросам Сирии, посол Бразилии Хосе Артур Денот Медейрос.

Последние заявленные запасы химического оружия Сирии уничтожены 4 января 2016 г. после того, как одна из американских фирм завершила уничтожение 75 баллонов фтористого водорода[35]. По состоянию на декабрь 2015 г., 11 из 12 заявленных Сирией ОПХО были уничтожены под контролем ОЗХО[36].

В 2015 году группа ОЗХО по оценке заявлений (ГОЗ) и миссия по установлению фактов (МУФ) продолжили работу по выявлению полноты и точности сведений, указанных в заявлении Сирии (см. раздел III). ОЗХО также начала участвовать в работе Совместного механизма расследования (СМР), созданного в соответствии с Резолюцией 2235 (2015) Совета Безопасности ООН и начавшего функционировать в ноябре 2015 г.

В декабре 2014–январе 2015 гг. ГОЗ взяла образцы в Сирии. 3–4 марта 2015 г. ОЗХО получила результаты анализа этих образцов из двух назначенных лабораторий. 10 марта ОЗХО предоставила Сирии резюме этих результатов[37]. ГОЗ провела консультации и интервью с «главными руководителями

---

[31] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 51.

[32] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), paras 52–54.

[33] OPCW, Executive Council, 'Progress in the elimination of the Syrian chemical weapons programme', OPCW Document EC-79/DG.1, 23 Mar. 2015, para. 16.

[34] OPCW Document EC-79/DG.1 (сноска 33), para. 8.

[35] OPCW, 'Destruction of Syrian chemical weapons completed', Press release, 4 Jan. 2016.

[36] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 11.

[37] OPCW Document EC-79/DG.1 (сноска 33), para. 11.

сирийской программы химического оружия»[38]. 22 марта – 3 апреля 2015 г. группа по оценке заявлений посетила Сирию[39].

ОЗХО продолжила осуществлять так называемые специальные меры наблюдения, согласованные в июле 2014 г. В числе этих мер были: *a)* использование «системы мониторинга хранилища»; *b)* установка и тестирование волоконно-оптических кабелей на трех подземных сооружениях; *c)* строительство станций базового мониторинга для подземных сооружений[40].

Старое или оставленное химическое оружие

В 2015 году ОЗХО продолжила проверку сведений, указанных в заявлениях, и работ по уничтожению старого и/или оставленного химического оружия (СХО, ОХО)[41]. Были проведены инспекции ОХО в Бельгии, Франции, Германии, Италии, Швейцарии и Великобритании[42].

Деятельность по уничтожению ОХО продолжилась и в Китае[43]. В течение нескольких лет ведутся работы по извлечению и уничтожению химического оружия, оставленного Японией во время Второй мировой войны в шести местах[44]. По состоянию на 2 декабря 2015 г., было уничтожено 39 240 ед. из общего числа 52 675 ед. заявленного ОХО[45]. Работы в Нанкине и Ухане были завершены в 2013 и 2015 гг. соответственно[46]. Раскопки, извлечение и опытные работы по уничтожению химоружия продолжатся в Харбалине, где, по оценкам, остались захороненными 300 000–400 000 ед. ОХО. Работы там могут продлиться по меньшей мере до 2020 г.[47]

Международная проверка и работы по уничтожению: извлеченные уроки

В 2015 году Департамент ООН по вопросам разоружения (ДВР) опубликовал документ с выводами, полученными в ходе работы механизма Гене-

---

[38] OPCW Document EC-79/DG.1 (сноска 33), para. 12.

[39] OPCW Document EC-79/DG.1 (сноска 33), para. 12.

[40] OPCW Document EC-79/DG.1 (сноска 33), para. 13.

[41] Дополнительную информацию о химическом оружии, а также о запасах старого или оставленного химического оружия и состоянии работ по их уничтожению см. в предыдущих изданиях Ежегодника СИПРИ.

[42] OPCW Document C-20/DG.17 (сноска 3), para. 63.

[43] ОХО – химическое оружие, оставленное государством после 1 января 1925 г. на территории другого государства без согласия последнего (Ст. II КХО, параграф 6).

[44] Работы по уничтожению ОХО на мобильных установках проводились (или будут вестись) в Нанкине, Ухане, Шицзячжуане, Харбине и Гуанчжоу. Раскопки и извлечение ОХО по-прежнему ведутся в Харбалине и периодически в других местах на земле и под водой (например, на строительных площадках).

[45] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, Japan, poster no. 1, ('Abandoned chemical weapons in China: progress in 2015'), Poster session, The Hague, 30 Nov.–4 Dec. 2015.

[46] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, Japan, poster no. 1 (сноска 45).

[47] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, Japan, poster no. 4 ('Operations in Haerbaling: 4.3 test destruction'), Poster session, The Hague, 30 Nov.–4 Dec. 2015.

рального секретаря ООН по расследованию сообщений о возможном применении химического и биологического оружия (МГС), который был задействован в 2013 г. по просьбе правительства Сирии[48]. В дальнейшем это расследование переросло в международную операцию по вывозу химикатов морским путем, длившуюся с сентября 2013 г. по июль 2014 г. (совместная миссия ОЗХО и ООН). Выводы МГС, которые также имеют отношение к деятельности ОЗХО по проверке, были разделены на пункты: *a)* активизация механизма; *b)* стратегические партнерства; *c)* профессиональная подготовка и обмен информацией; *d)* единство и последовательность миссии; *e)* правовые аспекты. В документе определены области, нуждающиеся в совершенствовании, в том числе говорится о необходимости расширения каналов связи и обновления списка национальных экспертов, которых Генеральный секретарь ООН мог бы привлечь к работе МГС.

9–11 марта 2015 года ОЗХО провела семинар по итогам работы совместной миссии ОЗХО–ООН. Участники семинара пришли к выводу, что для подобной деятельности требуются: *a)* «четкая концептуализация и общее понимание» процесса; *b)* «определенность с функциями, обязанностями и ожиданиями»; *c)* способность решать проблемы, связанные с «ограниченными возможностями для оперативного прогнозирования и планирования»; *d)* «надежные каналы связи для всех заинтересованных сторон»; *e)* «оперативное отслеживание сообщений из общедоступных источников и коммуникационная стратегия»[49]. Отдельные участники миссии также представили собственные национальные оценки[50].

Химическая безопасность и защита

В июне 2015 года водитель-экспедитор, предположительно находившийся под влиянием воинствующих исламистских группировок, обезглавил своего работодателя, а затем привел в действие взрывное устройство на принадлежащем США химическом заводе вблизи города Лиона во Франции. Сотрудники противопожарной службы не позволили этому человеку нанести дополнительный ущерб заводу[51].

---

[48] Подробнее о механизме Генерального секретаря по расследованию см.: Управление ООН по вопросам разоружения (УВР), «Механизм Генерального секретаря по расследованию сообщений о возможном применении химического, биологического или токсинного оружия». Ключевые документы [без указания даты]. См. также: *Харт Дж., Клевестиг П.* Сокращение угроз безопасности от химических и биологических материалов // Ежегодник СИПРИ 2014, с. 418–431; *Харт Дж., Клевестиг П.* Угрозы химической и биологической безопасности // Ежегодник СИПРИ 2015, с. 623–626.

[49] OPCW and United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA), Workshop on the Lessons Learned from the International Maritime Operation to Remove and Transport the Syrian Chemical Materials in Furtherance of Security Council Resolution 2118 (2013) and Relevant OPCW Executive Council Decisions, OPCW Headquarters, The Hague, 9–11 Mar. 2015. Summary document, p. 14.

[50] См., например: 'Operation RECSYR–lessons learned: a Norwegian perspective', Nonpaper, 2 July 2015.

[51] *Breeden, A.* and *Rubin, A. J.,* 'French authorities hold suspect in beheading and explosion at chemical plant', *New York Times,* 26 June 2015.

12 августа 2015 года произошел взрыв на складе химических веществ в китайском портовом городе Тяньцзинь. Согласно одному из сообщений, в результате взрыва погибло по меньшей мере 160 человек; по другой оценке, количество погибших составило 100 человек, в том числе 21 пожарный, и более 700 получили ранения[52]. Склад принадлежал компании "Rui Hai International Logistics", в нем хранилось, кроме прочего, около 700 т цианида натрия (что в 70 раз превышает официально допустимый максимум), 1300 т нитрата аммония и нитрата калия, 500 т магния, а также неустановленное количество металлического натрия и карбида кальция[53].

Эти инциденты, получившие общественный резонанс, подчеркивают сохраняющуюся важность поддержания и укрепления химической безопасности и защиты не только в плане конкретных действий, но и с точки зрения политики (в том числе соответствующих правовых аспектов).

[52] *Peplow, M.*, 'After Tianjin', Chemistry World, 17 Sep. 2015; and Oppenheimer, A., 'The heartlands of chemical warfare', *Military Technology,* vol. 39, no. 11 (Nov. 2015), p. 50.

[53] Peplow (сноска 52).

III. РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕДПОЛАГАЕМЫХ СЛУЧАЕВ ПРИМЕНЕНИЯ ХИМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ В СИРИИ И ДРУГИХ РАЙОНАХ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ

Джон ХАРТ

В 2015 году значительно увеличились обвинения в использовании химического оружия государствами и негосударственными субъектами на Ближнем Востоке и соседних регионах. На международном уровне продолжились усилия по выяснению характера этих заявлений и смягчению последствий проведенных атак. Основными регионами, пострадавшими от предполагаемого применения химического оружия, стали Ирак и Сирия. Правительство Сирии обвинялось в новых атаках, а Исламское государство (ИГ), как утверждалось, применяло химическое оружие на территории обоих государств.

Ирак

Ирак обязался выделить как минимум 55 млн долл. на работы по уничтожению оставшихся запасов химического оружия и объектов по его производству (ОПХО), использовавшихся правительством Саддама Хусейна[1]. Часть оборудования для уничтожения химического оружия была разграблена после того, как в июне – ноябре 2014 г. иракское правительство потеряло контроль над объектом в Эль-Мутанне, перешедший к повстанцам, примкнувшим к ИГ[2]. К тому же иракским войскам пришлось очищать объект от мин и других взрывных устройств после того, как они отбили его у повстанцев[3].

В августе 2015 года Ирак принял предложение Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО) об оказании помощи в расследовании случая предполагаемого применения химического оружия на севере страны (см. ниже). ОЗХО трижды направляла специалистов в Ирак «для оказания всесторонней технической поддержки»[4]. В январе 2016 г. Германия доставила в Ирак мобильную модульную лабораторию для обнаружения токсичных химикатов и их прекурсоров[5]. Это было частью выполнения обязательств, принятых в 2012 г. и включавших также организацию учебной под-

---

[1] US Department of State, Compliance with the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction, Condition 10(c) Report, 15 Apr. 2015, p. 2.

[2] *Харт Дж., Клевестиг П.* Угрозы химической и биологической безопасности // Ежегодник СИПРИ 2015, с. 622–623; US Department of State (сноска 1).

[3] US Department of State (сноска 1), p. 2.

[4] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, 'Opening statement by the Director-General', Note by the Director-General, OPCW Document C-20/DG.17, 30 Nov. 2015, para. 19.

[5] German Federal Foreign Office, 'Germany is assisting in the destruction of Iraq's chemical weapons stockpiles', Press release, 20 Jan. 2016.

готовки стоимостью в 2 млн евро (около 2.3 млн долл.)[6]. Помощь со стороны Германии и ОЗХО в целом улучшит контроль качества работ по уничтожению химического оружия и в целом будет способствовать расследованиям случаев предполагаемого применения ХО в ходе продолжающегося вооруженного конфликта в Ираке.

Предполагаемые случаи применения химического оружия со стороны Исламского государства

Данные, опубликованные IHS Conflict Monitor, косвенно указывают на то, что в 2015 г. силы ИГ перешли от самодельных взрывных устройств (СВУ) к снарядам, начиненным отравляющими химическими веществами[7]. Некоторые эксперты, основываясь на данных о захвате Университета Мосула в Ираке и учитывая, что на подконтрольной ИГ территории могут находиться технически подготовленные лица, пришли к выводу, что ИГ имеет возможность производить или использовать токсичные химические вещества в военных целях[8].

Обвинения в применении химического оружия в Ираке

14 марта 2015 года власти Иракского Курдистана заявили, что у них есть доказательства применения хлора силами ИГ против курдских войск[9]. В заявлении описывается, как 23 января 2015 г. курдские войска выпустили снаряд в автомобиль на трассе между Мосулом и сирийской границей, а впоследствии у 12 курдских военнослужащих наблюдались такие симптомы, как тошнота и рвота[10]. Неназванная «сертифицированная лаборатория Европейского союза», по отдельным сообщениям, проводила анализ образцов почвы и одежды с места события, которые были предоставлены курдским региональным правительством «государству-партнеру» из коалиции против ИГ, возглавляемой США[11].

30 января 2015 года, как сообщалось, в ходе авиаудара был убит Салех Джассим Мохаммед Фалах аль-Сабауи (также известный как Абу Малик), иракский специалист по созданию химического оружия при режиме Саддама Хусейна и предполагаемый член ИГ[12]. Кроме того, по имеющимся сведе-

---

[6] German Federal Foreign Office (сноска 5).

[7] *Bretton-Gordon, H.* and *Godfrey, R.,* 'Use of chemical weapons continues in Syria', *Jane's Intelligence Review* (18 Dec. 2015), p. 6. IHS – международная аналитическая корпорация со штаб-квартирой в Колорадо, США. Подробнее о действиях Исламского государства в 2015 г. см. разд. II гл. 2 настоящего издания.

[8] Bretton-Gordon and Godfrey (сноска 7), p. 9.

[9] *Coles, I.,* 'Iraqi Kurds says Islamic State used chlorine gas against them', Reuters, 14 Mar. 2015.

[10] Coles (сноска 9).

[11] Coles (сноска 9).

[12] Coles (сноска 9); and Ackerman, S., 'Isis weapons engineer killed in airstrike in Iraq, claims US military', *The Guardian,* 31 Jan. 2015.

ниям, в августе 2015 г. был уничтожен предполагаемый объект по производству сернистого иприта в районе Вади Экаб вблизи Мосула[13].

Обвинения в использовании химического оружия в Сирии

Прошла информация, что 28 июня 2015 г. боевики ИГ применили «самодельные химические снаряды» против курдских воинских подразделений в сирийских городах Хасака и Тель-Брак[14]. По имеющимся данным, курдские Отряды народной самообороны (ОНС) обнародовали заявление, где говорится: «После удара [химические] снаряды выпустили желтый газ с сильным запахом гниющего лука. Земля вокруг пораженных участков была залита оливково-зеленой жидкостью, которая сменила цвет на золотисто-желтый при контакте с солнечным светом»[15]. Было указано, что у солдат, подвергшихся воздействию этого газа, наблюдались жжение, рвота, головные боли и нарушение концентрации внимания. Также отмечалось, что у боевиков ИГ были захвачены «промышленные противогазы». Сирийский центр мониторинга за соблюдением прав человека сообщил о 12 случаях отравления химическими веществами в отрядах ОНС и заявил, что он документально зафиксировал применение газа Исламским государством во время артиллерийского обстрела деревни Райм Эль-Тфихи (к югу от Тель-Брака) 28 июня 2015 г.[16]

Один снаряд вызвал особый интерес. По имеющейся информации, это был неразорвавшийся 120-мм минометный снаряд, обнаруженный 29 июня 2015 г. почти не поврежденным (фото данного снаряда было широко растиражировано СМИ в статьях, посвященным этим событиям)[17]. Сообщалось, что хвостовая часть мины была разбита и из нее вытекала жидкость с запахом хлора[18]. По имеющимся данным, во «внутреннем докладе курдскому правительству в Ираке» утверждается, что этот снаряд был изготовлен в «мастерской [ИГ] методом формовой заливки железа. Снаряд оснащен боеголовкой, заполненной химическим веществом, по всей видимости, хлором»[19].

Данные IHS Conflict Monitor подтверждают, что при атаках в сирийском городе Мареа в августе 2015 г. применялся сернистый иприт. Происхождение сернистого иприта остается неизвестным: он мог быть получен из бывших запасов Ирака или Сирии либо был изготовлен Исламским государством[20].

---

[13] Bretton-Gordon and Godfrey (сноска 7), p. 9.

[14] *Bulos, N.,* 'Isil “chemical attack” on Kurds raises fear of gas warfare', *The Telegraph,* 18 July 2015.

[15] Bulos (сноска 14).

[16] Syrian Observatory for Human Rights, 'Islamic State» uses gas in targeting YPG', 17 July 2015.

[17] *Chivers, C. J.,* 'ISIS has fired chemical mortar shells, evidence indicates', *New York Times,* 17 July 2015.

[18] Chivers (сноска 17).

[19] Chivers (сноска 17).

[20] Bretton-Gordon and Godfrey (сноска 7), p. 7.

Сирия

По данным IHS Conflict Monitor, после того как в 2013 г. Сирия заявила свои запасы химического оружия ОЗХО, чаще всего в его применении обвинялись сирийские правительственные войска, а самым часто используемым веществом был хлор, который сбрасывали с вертолетов[21]. Эти сведения также указывают, что сирийские правительственные войска применяли химическое оружие в спорных районах (например, когда они оказались отрезаны в провинции Идлиб на северо-западе Сирии в марте 2015 г.) или в целях устрашения[22].

Международные усилия по установлению ответственности за применение химического оружия в вооруженном конфликте в Сирии продолжаются с 2013 г. – с того момента, когда Генеральный секретарь ООН направил группу для расследования многочисленных и противоречащих одно другому обвинений. Однако на политическом уровне сохраняются разногласия, и присоединение Сирии к Конвенции о химическом оружии (КХО) 1993 г. является, пожалуй, единственным шагом, в отношении которого международное сообщество достигло консенсуса[23]. Тем не менее операция 2013–2014 гг. совместной миссии ОЗХО–ООН по вывозу химических веществ морским путем показала, что сотрудничество между членами международного сообщества по техническим вопросам возможно, несмотря на конфликт геополитических интересов в Совете Безопасности ООН и других организациях (см. раздел II). К тому же в ряде стран учреждения, отвечающие за национальную оборону, провели полезную работу по отбору и анализу проб, в том числе биомедицинских образцов, консультируясь и сотрудничая с ОЗХО. Некоторые итоги этой работы могут помочь механизму Генерального секретаря ООН по расследованию сообщений о возможном применении химического и биологического оружия в совершенствовании технического руководства (см. раздел II).

Обвинения в невыполнении Сирией обязательств по КХО

В первой половине 2015 года был обнародован ряд докладов и заявлений, в которых выражалась обеспокоенность несоблюдением Сирией положений КХО. В марте 2015 г. Канада опубликовала частично рассекреченный доклад по Сирии, в котором говорилось, что сирийское правительство ответственно за химическую атаку в Гуте (Сирия) в августе 2013 г.[24] В апреле 2015 г. США выпустили доклад с указанием проблем, связанных с выполнением Сирией своих обязательств по КХО, по которым Вашингтон хотел бы

---

[21] Bretton-Gordon and Godfrey (сноска 7), p. 4.

[22] Bretton-Gordon and Godfrey (сноска 7), p. 4.

[23] Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (Конвенция о химическом оружии, КХО), открыта для подписания 13 января 1993 г., вступила в силу 29 апреля 1997 г.

[24] *Bell, S.,* 'Declassified: documents on Canada's response to the chemical weapons attack in Syria', *National Post,* 2 Mar. 2015.

получить дополнительные разъяснения: *a)* применение Сирией хлора; *b)* «несоответствия и пробелы» в сирийском официальном заявлении ОЗХО; *c)* несоблюдение сроков, установленных Исполнительным советом ОЗХО; *d)* задержки с уничтожением ОПХО[25]. В июле 2015 г. Европейский союз (ЕС) представил краткий общий отчет о соблюдении правительством Сирии его обязательств по КХО, в котором говорилось следующее:

«ЕС вновь выражает обеспокоенность в связи с недостаточной информацией, предоставленной сирийским правительством по вопросам, связанным с противоречивыми и несогласующимися данными в первоначальном заявлении и последующих разъяснениях Техническому секретариату [ОЗХО] со стороны Сирии. Вызывает сожаление то, что, несмотря на неоднократно выражавшиеся конкретные опасения, эти тревожные несоответствия все еще требуют устранения, а именно: отсутствие подлинных документов; судьба 2000 авиационных бомб, которые, по утверждениям Сирии, были переработаны; различные вопросы, касающиеся программы по производству рицина; фактическая роль сирийского Центра научных исследований и разработок (ЦНИР) в химической программе Сирии; отсутствие информации о мелкокалиберных боеприпасах; недавние аналитические выводы об образцах, взятых ГОЗ [Группой по оценке заявлений ОЗХО], указывающие на непосредственную связь следов химикатов с производством виэкс [нервно-паралитическое ОВ] и зарина»[26].

Осуждения со стороны ООН за применение токсичных химикатов в военных целях

6 марта 2015 года Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 2209 (2015), осуждающую применение любых токсичных химических веществ в Сирии[27]. Резолюция (без возложения ответственности) была принята 14 голосами при одном воздержавшемся (Венесуэла)[28]. В ней, по сути, было санкционировано применение силы в соответствии с главой VII Устава ООН (действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии) в случае использования такого оружия вновь. Венесуэла объяснила свое решение воздержаться тем, что голосование в Совете Безопасности ООН может «предрешить» результаты продолжающегося расследования ОЗХО[29]. США возложили ответственность на правительство Сирии, основываясь на выводах ОЗХО. Великобритания высказалась за необходимость передать

---

[25] US Department of State (сноска 1).

[26] OPCW, Executive Council, European Union (EU), 'Luxembourg statement on behalf of the European Union delivered by H. E. Ambassador Pierre-Louis Lorenz Permanent Representative of Luxembourg at the Seventy-Ninth Session of the Executive Council', OPCW Document EC-79/NAT.6, 7 July 2015, p. 2.

[27] Резолюция СБ ООН 2209, 6 марта 2015 г. См. Также: 'Security Council condemns use of chemical weapons in Syria', UN News Centre, 6 Mar. 2015; и United Nations, 'Adopting Resolution 2209 (2015), Security Council condemns use of chlorine gas as weapon in Syria', Press Release SC/11810, 6 Mar. 2015.

[28] United Nations SC/118105 (сноска 27).

[29] United Nations SC/118105 (сноска 27).

рассмотрение ситуации в Сирии в Международный уголовный суд (однако, по утверждению Великобритании, против этого выступили два постоянных члена Совета Безопасности ООН – Китай и Россия)[30]. Россия заявила, что внимательное изучение результатов расследования ОЗХО 2014 г. не дает оснований полагать, что «существуют сколько-нибудь веские доказательства» виновности правительства Сирии за атаки с применением химического оружия[31].

Совместный механизм по расследованию

Среди членов Исполнительного совета ОЗХО и Совета Безопасности ООН не было единого мнения по вопросу о том, кто несет ответственность за те или иные инциденты. В целях обеспечения ясности по проблеме ответственности 7 августа 2015 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 2235 (2015), учреждающую Совместный механизм ОЗХО и ООН по расследованию (СМР).

СМР уполномочен «выявлять в максимально возможной степени лиц, организации, группы или правительства, которые были исполнителями, организаторами, спонсорами либо каким-либо иным образом причастными к применению химических веществ в качестве оружия… в случаях, когда миссия ОЗХО по установлению фактов определит, что тот или иной конкретный инцидент в Сирийской Арабской Республике был связан или предположительно связан с применением химических веществ, включая хлор или любое другое химическое отравляющее вещество, в качестве оружия»[32].

15 сентября 2015 года Генеральный секретарь ООН назначил Вирджинию Гамба, представительницу Аргентины, главой СМР. Совместный механизм по расследованию состоит из 24 экспертов и основывается в своей работе отчасти на итогах деятельности миссии ОЗХО по установлению фактов (МУФ), в том числе трех докладах МУФ (октябрь 2015 г.) и четвертого доклада, опубликованного в декабре 2015 г. (см. ниже). Работа СМР направлена на установление подробностей предполагаемых химических атак, в том числе выявление «сообщников, организаторов, кредиторов и спонсоров». СМР начал функционировать в полном объеме 13 ноября 2015 г. Его отделения расположены в Гааге и Нью-Йорке, рассматривается возможность открыть отделение в Дамаске. Первый доклад СМР должен быть представлен в феврале 2016 г. Основные этапы запуска СМР даны в таблице 18.1.

---

[30] United Nations SC/118105 (сноска 27).

[31] United Nations SC/118105 (сноска 27); Министерство иностранных дел Российской Федерации [Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с принятием Советом Безопасности ООН резолюции по вопросу применения хлора в качестве химического оружия в Сирийской Арабской Республике]. Пресс-релиз 429-12-03-2015, 12 марта 2015 г.

[32] Резолюция СБ ООН 2235, 7 августа 2015 г., параграф 5.

Таблица 18.1. Основные этапы запуска Совместного механизма по расследованию

Дата	Основные этапы
7 авг. 2015 г.	СБ ООН принял Резолюцию 2235 (2015), учреждающую СМР ОЗХО–ООН.
13 авг. 2015 г.	Действующий Высокий представитель по вопросам разоружения направил внутренний меморандум отдельным заместителям Генерального секретаря с просьбой оказать содействие в осуществлении решений резолюции (например, назначить членов в междепартаментскую целевую группу).
17 авг. 2015 г.	Действующий Высокий представитель по вопросам разоружения направил письмо генеральному директору ВОЗ с копией Резолюции 2235 (2015).
27 авг. 2015 г.	Генеральный секретарь ООН направил письмо Председателю СБ ООН с рекомендациями по вопросам создания и функционирования СМР.
10 сент. 2015 г.	Председатель СБ ООН направил письмо (S/2015/697) Генеральному секретарю ООН с утверждением рекомендаций по созданию и функционированию СМР.
14 сент. 2015 г.	Действующий Высокий представитель по вопросам разоружения направил внутренний меморандум Департаменту по вопросам управления ООН с просьбой о создании целевого фонда в поддержку осуществления Резолюции 2235 (2015).
15 сент. 2015 г.	Генеральный секретарь ООН назначил Вирджинию Гамба, представительницу Аргентины, главой СМР.
22 сент. 2015 г.	В. Гамба пригласила ОЗХО принять участие в семинаре по оперативному планированию с участием ключевых партнерских организаций 1–2 октября 2015 г. в Нью-Йорке. Были приглашены также генеральный директор ВОЗ и исполнительный директор полицейских служб Интерпола.
24 сент. 2015 г.	Официально учреждена Руководящая группа СМР. В нее вошли глава СМР и два заместителя. В. Гамба распространила письмо постоянным представителям при ООН с просьбой о внесении финансовых средств в целевой фонд. Она также направила письмо исполнительному директору организации «Правосудие быстрого реагирования» (Justice Rapid Response) с приглашением представителей организации принять участие в совещании по вопросам планирования в октябре 2015 г.
1–2 окт. 2015 г.	В Нью-Йорке состоялось совещание СМР по вопросам планирования. Присутствовало 16 участников, в том числе представители Интерпола, ОЗХО, ДВР ООН, ДОПМ ООН и ВОЗ.
22 окт. 2015 г.	Действующий Высокий представитель по вопросам разоружения встретился с Верховным комиссаром по правам человека для обсуждения путей взаимодействия международной Комиссии по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике и СМР.
5 нояб. 2015 г.	Руководящая группа СМР встретилась с председателем ККАБВ. ОЗХО учредила целевой фонд для миссий в Сирии.
6 нояб. 2015 г.	В. Гамба и члены Руководящей группы проинформировали ККАБВ о предлагаемой программе и бюджете на 2016–2017 гг. В соответствии с документом ООН A/70/348/Add.7 о потребности СМР в ресурсах на период с 1 января по 30 сентября 2016 г.
13 нояб. 2015 г.	СМР начал функционировать в полном объеме.
2 дек. 2015 г.	Действующий Высокий представитель по вопросам разоружения проинформировал СБ ООН о статусе СМР и подтвердил, что он полностью укомплектован персоналом и финансируется в полном объеме. Первый доклад СМР должен быть предоставлен через 90 дней (т.е. в феврале 2016 г.).

ККАБВ – Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам; СМР – Совместный механизм по расследованию; ОЗХО – Организация по запрещению химического оружия; ДОПМ ООН – Департамент операций по поддержанию мира ООН; ДВР ООН – Департамент ООН по вопросам разоружения; СБ ООН – Совет Безопасности ООН; ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения.

Источник: составлено автором.

Доклады Миссии по установлению фактов за 2015 г.

В октябре 2015 года Миссия по установлению фактов ОЗХО (МУФ) обнародовала три доклада. Первые два были итоговыми, третий стал промежуточным (в декабре 2015 г. последний был опубликован в заключительном варианте).

Первые результаты работы МУФ были представлены в промежуточном докладе (Документ ОЗХО S/1318/2015)[33]. Он основывался на ряде вербальных нот, направленных Сирией ОЗХО начиная с 2014 г., с подробными сведениями о 26 случаях применения химического оружия (главным образом хлора), в результате которых погибло 432 человека[34]. С июня по октябрь 2015 г. МУФ провела 75 опросов в связи с шестью предполагаемыми случаями применения химического оружия. Все инциденты произошли в районе Дамаска (Джобар, эль-Малика, эль-Каббас, Нубель, аз-Захра и Дарайя). Во всех предполагаемых случаях жертвами были правительственные военнослужащие.

Некоторые данные в промежуточном докладе относятся к предполагаемому случаю применения химического оружия в Джобаре 29 августа 2014 г. Расследование МУФ основывалось на свидетельских показаниях, дополненных справочной документацией и сообщениями в открытых источниках. Большое внимание в промежуточном докладе МУФ уделено степени внутренней согласованности показаний или соответствия их конкретному сообщению об инциденте или факте.

В промежуточном докладе подчеркивалась важность того, чтобы ОЗХО самостоятельно собирала образцы или следила за этим процессом. Также указывалось на сложность различения раздражающих воздействий химикатов обычных взрывчатых веществ от воздействий боевых химических веществ. Данные МУФ для промежуточного доклада преимущественно были собраны в виде аудио- и видеозаписей, рисунков взрывчатых веществ, предоставленных опрашиваемыми лицами, а также цифровых и бумажных копий медицинских записей.

Окончательный вариант этого доклада МУФ опубликовала в декабре 2015 г. (Документ ОЗХО S/1318/2015/Rev.1)[35]. В нем содержалось три главных вывода:

1. МУФ не смогла «с уверенностью установить», применялось ли химическое оружие в пяти пунктах, о которых сообщило правительство Сирии: *a)* инциденты в эль-Малике, первый – 16 апреля 2014 г., второй – 11 июля 2014 г.; *b)* инцидент в эль-Каббасе 10 сентября 2014 г.; *c)* инциденты в Нубеле и аз-Захре 8 января 2015 г.; *d)* инцидент в Дарайе 15 февраля 2015 г.

---

[33] OPCW, Technical Secretariat, 'Interim report of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria regarding the incidents described in communications from the Deputy Minister for Foreign Affairs and Expatriates and Head of the National Authority of the Syrian Arab Republic from 15 December 2014 to 15 June 2015', Note by the Technical Secretariat, OPCW Document S/1318/2015, 29 Oct. 2015.

[34] OPCW Document S/1318/2015 (сноска 33).

[35] OPCW, Technical Secretariat, 'Report of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria regarding the incidents described in communications from the Deputy Minister for Foreign Affairs andExpatriates and Head of the National Authority of the Syrian Arab Republic', Note by the Technical Secretariat, OPCW Document S/1318/2015/Rev.1, 17 Dec. 2015.

2. Основываясь на результатах анализа крови, МУФ заключила, что «с высокой степенью вероятности» некоторые лица, указанные правительством Сирии, были подвержены действию зарина или вещества, подобного зарину, в ходе инцидента в Дарайе 15 февраля 2015 г.

3. МУФ пришла к выводу, что некоторые лица, которые, как утверждалось, подверглись воздействию токсичных химикатов в результате других инцидентов, могли быть подвергнуты воздействию нестойких раздражающих веществ, однако дополнительные сведения получить не удалось[36].

Вторая группа результатов работы МУФ по итогам 2015 г. представлена в окончательном докладе, в котором рассматривались предполагаемые случаи применения химического оружия (особенно хлора) в провинции Идлиб в период между 16 марта и 20 мая 2015 г. (Документ ОЗХО S/1319/2015)[37]. 1 мая 2015 г. генеральный директор ОЗХО поручил МУФ расследовать эти инциденты. МУФ сообщила, что она собрала достаточные доказательства того, что один или более токсичных химикатов (возможно, содержащих хлор) были использованы в этих случаях в качестве оружия.

МУФ записала несколько видео- и аудиоинтервью со свидетелями. В докладе содержалась краткая информация об инцидентах (с описанием ситуации и эпидемиологическим анализом по каждому случаю). Назначенная ОЗХО лаборатория провела анализ соответствующих образцов. Что касается проб окружающей среды, то при подготовке образцов для анализа органических веществ МУФ следовала установленным стандартным операционным процедурам ОЗХО (СОП)[38]. Были приняты меры для проведения биомедицинского анализа, частично основанного на последних методиках и итогах недавнего тестирования, полученных через сети лабораторий ОЗХО и в общих программах научно-исследовательской работы. Однако провести такой биомедицинский анализ оказалось невыполнимой задачей отчасти потому, что пока не был утвержден известный и надежный биомаркер для определения воздействия хлора[39].

Особое внимание в этом докладе уделено сводному анализу предполагаемых остатков химических боеприпасов. Наиболее значительным самодельным химическим боеприпасом, который, как утверждалось, был при-

---

[36] OPCW Document S/1318/2015/Rev.1 (сноска 35), p. 4.

[37] OPCW, Technical Secretariat, 'Report of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria regardingalleged incidents in the Idlib Governate of the Syrian Arab Republic between 16 March and 20 May2015', Note by the Technical Secretariat, OPCW Document S/1319/2015, 29 Oct. 2015.

[38] При анализе образцов использовались различные методы газовой хроматографии: масс-спектрометрия электронного удара (двойной пламенно-фотометрический детектор), высокоэффективная жидкостная хроматография с масс-спектрометрией, а также спектроскопия ядерно-магнитного резонанса. Неорганические образцы исследовались при помощи масс-спектрометрии с индуктивно связанной плазмой, оптической эмиссионной спектрометрии с индуктивно связанной плазмой, ионной хроматографии, а также рентгеновской флуоресценции.

[39] Шведское агентство оборонных исследований (FOI) вскоре опубликует результаты дальнейшего исследования по определению и обоснованию биомаркеров, выявляющих воздействие хлора на лёгкие человека. Эта область исследования является приоритетной для ряда государств – членов КХО, на 20-й Конференции государств-участников (КГУ) данной теме было посвящено дополнительное мероприятие.

менен, стала бочковая бомба со стабилизатором[40]. Начиненные хлором сирийские бочковые бомбы весом в 50–100 кг, по имеющимся сведениям, несут опасность в виде химического облака для подветренной территории на площади около 220 м в длину и 100 м в ширину[41]. Большое внимание в докладе МУФ также уделено данным о погодных условиях, зарегистрированных на момент каждого инцидента.

Третья группа выводов МУФ о событиях 2015 г. содержится в окончательном докладе, касающемся предполагаемых случаев применения химоружия в городе Мареа 21 августа 2015 г. (Документ ОЗХО S/1320/2015)[42]. По некоторым сведениям, 1 и 4 сентября 2015 г. в Мареа произошли и другие инциденты (не описанные в докладе)[43]. Этот район не был подконтролен сирийскому правительству на момент предполагаемых инцидентов в августе и сентябре 2015 г. В дополнение к докладу МУФ сотрудники организации «Врачи без границ» (Médecins Sans Frontières, MSF) выступили с публичным заявлением о характере этих инцидентов и способах лечения пострадавших (подтвержденных или предполагаемых)[44].

МУФ опросила пострадавших, проходящих лечение в неназванной соседней стране, и получила доступ к медицинским записям и биомедицинским образцам[45]. В том числе МУФ осуществляла взаимодействие с семьей, члены которой подверглись воздействию сернистого иприта в результате падения артиллерийского снаряда на их дом. Лечащего врача, отца и мать опрашивали отдельно. МУФ исследовала четыре биомедицинских образца (крови и мочи), взятые у двух членов семьи. Плазма крови и моча были разделены на три аликвоты, которые 11 сентября 2015 г. доставили в лабораторию ОЗХО. Затем в двух назначенных ОЗХО лабораториях был проведен анализ, тогда как первая аликвота осталась на хранении в лаборатории ОЗХО. В двух назначенных ОЗХО лабораториях в плазме крови были обнаружены известные производные сернистого иприта. Что касается анализа мочи, то одна из лабораторий сообщила о его отрицательном результате, а другая – подтвердила присутствие в образце известных метаболитов сернистого иприта.

---

[40] Рисунок бочковой бомбы см. в блоге The Trench <http://www.the-trench.org/idlib-chlorine-attacks-2015/>.

[41] Oppenheimer, A., 'The heartlands of chemical warfare', *Military Technology,* vol. 39, no. 11 (Nov. 2015), p. 48.

[42] OPCW, Technical Secretariat, 'Report of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria regarding alleged incidents in Marea, Syrian Arab Republic, August 2015', Note by the Technical Secretariat, OPCW Document S/1320/2015, 29 Oct. 2015.

[43] OPCW Document S/1320/2015 (сноска 42), para. 3.2.

[44] См., например: Médecins Sans Frontières (MSF), 'Syria: MSF treats patients with symptoms of exposure to chemical agents', Press statement, 25 Aug. 2015.

[45] Следует отметить, что эти опросы были основаны на публичной отчетности организации «Врачи без границ» по инциденту в Мареа (т. е. неофициальной информации). Неназванной страной, скорее всего, является Турция.

Методология МУФ

В двух окончательных докладах МУФ, опубликованных в октябре 2015 г., изложено три общих методологических принципа, которые могут стать для ОЗХО руководством на будущее при сборе данных и информации. В промежуточном докладе описания этих методологических принципов не содержалось. Речь шла о следующих трех принципах: *a)* по возможности использовать утвержденную методологию при сборе и анализе свидетельских показаний; *b)* обеспечивать сотрудникам МУФ получение надлежащих навыков и профессиональной подготовки; *c)* отслеживать сохранность проб на всех этапах.

В двух окончательных докладах (октябрь 2015 г.) отмечается также, что в каждом случае МУФ использовала как минимум четыре единые инструкции ОЗХО, шесть технических регламентов ОЗХО и модифицированные анкеты, первоначально составленные ОЗХО для расследований предполагаемых случаев применения химического оружия. Изменения, внесенные МУФ в анкеты, были минимальными и производились в ходе консультаций с управлением юрисконсульта ОЗХО и канцелярией генерального директора ОЗХО. МУФ также собрала дополнительную общую информацию, в том числе из открытых источников и от неправительственных организаций (НПО). Например, МУФ контактировала с «Сирийским центром документации о химических нарушениях» для установлении местонахождения предполагаемых жертв химического оружия. Информация была собрана на месте с помощью опросов и (когда это было возможно и целесообразно) отбора проб. Важным принципом для осуществления таких расследований является полный, прямой и незамедлительный доступ членов миссии к местам, где предположительно было применено химическое оружие. В докладах МУФ отмечается, что наиболее полезная информация была получена от респондентов, которые были обнаружены следственной группой на месте предполагаемого происшествия, или от тех, кто был найден через ресурсы, рассматриваемые как надежные в силу их «близости» или «вовлеченности» в проблему[46].

В двух окончательных докладах МУФ (октябрь 2015 г.) также указываются эпидемиологические причинно-следственные связи: *a)* наличие биологически вероятной связи между воздействием и последствием; *b)* соответствующие временны́е рамки предполагаемого воздействия и последствия; *c)* отсутствие достоверного альтернативного объяснения проявленных симптомов. Недостатком в эпидемиологическом исследовании МУФ было отсутствие физического доступа к местам предполагаемых инцидентов; физический доступ позволил бы МУФ посетить другие медицинские учреждения, где проходили лечение пострадавшие от атак, и оценить географию местности.

Одна из главных методологических проблем заключалась в том, что правительство Сирии не позволило членам МУФ полностью контролировать отбор опрашиваемых лиц и самостоятельно брать пробы[47].

---

[46] См., например: OPCW Document S/1320/2015 (сноска 42), para. 2.7.

[47] Стоит отметить, что ОЗХО проводит ежегодные межлабораторные квалификационные проверки. По состоянию на сентябрь 2015 г., у ОЗХО было 19 назначенных лабораторий, работа пяти из которых была временно приостановлена. OPCW, Technical Secretariat, 'Status

Реакция государств-участников на доклады МУФ

Исполнительный совет ОЗХО получил обновленную информацию о деятельности МУФ по Сирии на своем 80-м регулярном заседании, проходившем 6–9 октября 2015 г.[48] 23 ноября 2015 г. на 50-м специальном заседании Исполнительный совет рассмотрел три доклада МУФ, опубликованных в октябре 2015 г.[49] Затем 20-я сессия Конференции государств – участников КХО, проходившая в Гааге с 30 ноября по 4 декабря 2015 г., опубликовала заявления о соблюдении Сирией положений КХО в целом и о выводах, содержащихся в докладах МУФ, в частности (см. раздел II).

На совещании Исполнительного совета в октябре 2015 г. Бразилия, Индия, Япония и Россия воздержались от критики правительства Сирии. Австралия, Европейский союз, Новая Зеландия и США, напротив, выступили с открытым осуждением. Турция озвучила особую позицию по Сирии, заявив: «Нельзя дальше мириться с этим систематическим несоблюдением требований со стороны Сирии [в отношении группы по оценке заявлений ОЗХО], не заявив о серьезных последствиях для режима Асада, руководствуясь соответствующими резолюциями Совета Безопасности ООН»[50].

Россия подчеркнула, что залогом успешной деятельности МУФ является сотрудничество и обмен информацией, в том числе информацией о ее работе в третьих странах. Россия также отметила ключевое значение ОЗХО в работе СМР, подразумевая, что у ОЗХО должно быть больше самостоятельности при принятии решений, поскольку она обладает огромным опытом проверок химического оружия[51]. Эту позицию разделили некоторые правительства, которые считают, что взаимодействие ООН с другими международными режимами (такими как ОЗХО) находится под чрезмерным влиянием постоянных членов Совета Безопасности.

На своем 50-м специальном заседании в ноябре 2015 г. Исполнительный совет ОЗХО подготовил проект решения для рассмотрения и возможного принятия на Конференции государств-участников[52]. Исполнительный совет осудил применение химического оружия «кем бы то ни было и при любых обстоятельствах» и выразил глубокую озабоченность в связи с выводами МУФ о том, что в Сирии снова было применено химическое оружие, по меньшей мере дважды[53].

---

of laboratories designated for the analysis of authentic samples', Noteby the Director-General, OPCW Document S/1308/2015, 2 Sep. 2015.

[48] См.: Документы, касающиеся 80-й сессии Исполнительного совета ОЗХО <https://www.opcw.org/?id=2555>.

[49] Документы, касающиеся 50-го заседания Исполнительного совета ОЗХО, размещены здесь: <https://www.opcw.org/?id=2600>. См. также: Trapp, R., 'Lessons learned from the OPCW mission in Syria', OPCW Report, 16 Dec. 2015.

[50] OPCW, Executive Council, Turkey, 'Statement by H. E. Ambassador Sadik Arslan, Permanent Representative of Turkey to the OPCW at the Eightieth Session of the Executive Council', OPCW Document EC-80/NAT.5, 6 Oct. 2015, p 2.

[51] OPCW, Executive Council, Russia, 'Statement by the delegation of the Russian Federation at the Eightieth Session of the Executive Council', OPCW Document EC-80/NAT.10, 7 Oct. 2015, p. 2.

[52] OPCW, Executive Council, 'Further reports of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria', OPCW Document EC-M-50/DEC.1, 23 Nov. 2015.

[53] OPCW Document EC-M-50/DEC.1 (сноска 52).

На КГУ в ноябре–декабре 2015 г. государства-участники выразили обеспокоенность в связи с продолжающимся применением токсичных химических веществ (доказанным и предполагаемым) в военных целях [54]. Турция заявила: «Режим Асада до сих пор действует в Сирии в условиях безнаказанности, продолжая применять хлор в качестве оружия против гражданского населения»[55]. Вне основной сессии (предположительно, в ходе закрытой сессии КГУ) другие государства-члены также высказывали свои замечания в адрес Сирии[56].

Сирия и некоторые другие государства сосредоточили внимание исключительно на предполагаемых случаях применения химического оружия со стороны негосударственных субъектов. В своем заявлении на КГУ Сирия отметила, что ОЗХО подтвердила факт применения сернистого иприта Исламским государством в Ираке и Сирии. Сирия добавила, что она неоднократно предупреждала о рисках, связанных со снабжением третьими сторонами «вооруженных террористических группировок» токсичными химикатами[57]. Иран заявил, что «террористы» применяли химическое оружие в Ираке и Сирии[58], отметив, что он неизменно поддерживает присоединение Сирии к КХО и что Сирию следует рассматривать как «обычную страну-участницу»[59]. Иран также подчеркнул, что он рассчитывает на профессиональное и беспристрастное выполнение СМР своего мандата. Движение неприсоединения (в состав которого входит Китай) отметило в своем заявлении, что оно «глубоко обеспокоенно недавними сообщениями о применении химического оружия и токсичных химикатов в ходе террористических нападений» и призвало Технический секретариат «расследовать все сообщения о применении химического оружия и информировать государства-члены о предпринимаемых шагах»[60].

Достижение ясности и согласия по вопросу установления ответственности

Сообщения о применении химического оружия в Ираке и Сирии привлекают внимание к основным техническим и политическим аспектам дока-

---

[54] Из беседы автора с сотрудником ОЗХО на КГУ (Гаага, декабрь 2015 г.)

[55] Turkey, 'Statement by H. E. Ambassador Sadik Arslan, Permanent Representative of the Republic of Turkey to the OPCW', 20th CSP, The Hague, 30 Nov. –4 Dec. 2015, p. 2.

[56] Сотрудник ОЗХО, общение с автором на КГУ, Гаага, декабрь 2015 г.

[57] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, Syria, 'Statement by Syria', 30 Nov. 2015.Opcwonline, '20th Session of the Conference of the State Parties (PM)', YouTube, 30 Nov. 2015 <https://www.youtube.com/watch?v=TbNFSYZofBo>.

[58] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, Iran, 'Statement by H. E. Dr. Alireza Jahangiri, Permanent Representative of the Islamic Republic of Iran', OPCW Document C-20/NAT.49. 1 Dec. 2015, p. 3.

[59] OPCW Document C-20/NAT. 49 (сноска 58) p. 2.

[60] OPCW, Conference of the States Parties, 20th session, Iran, 'Statement by H. E. Dr. Alireza Jahangiri, Permanent Representative of the Islamic Republic of Iran to the OPCW on behalf of the member states of the Non-Aligned Movement that are states parties to the Chemical Weapons Convention and China', OPCW Document C-20/NAT.4, 30 Nov. 2015, p. 5.

зательной базы того, что это оружие на самом деле применялось, и возложения ответственности за применение. В отдельных случаях бывает сложно согласовать правила доказательной процедуры и получить важные улики, особенно в более широком геополитическом контексте конкурирующих мнений различных правительств о характере вооруженных конфликтов в Ираке и Сирии и соответствующих политических интерпретаций и предпочтительных результатов.

Качественный сравнительный анализ сообщений СМИ в России и на Западе в 2015 г. о предполагаемых случаях применения химического оружия в Сирии проливает некоторый свет на основу различия этих толкований. Анализ показывает, что взгляды России «в значительной степени определяются твердой риторической приверженностью международным принципам» и что Россия исходит из «консервативных принципов стабильности, суверенного равенства и невмешательства», а не западных «либеральных принципов справедливости и прав человека»[61]. Ярко выражен также пессимизм относительно перспектив сотрудничества России и стран Запада. Причина не только в различии политики правительств, но и в более глубинных различиях политических дискурсов[62].

Наряду с соответствующими документами ОЗХО и национальной документацией факты, установленные МУФ, обеспечивают хорошую базу для открытых правовых, технических и политических дискуссий. Пока часть этой деятельности может проходить в форме «детального изучения» в целях проверки каждого элемента информации. СМР должен выяснять характер очередных случаев применения химического оружия и определять ответственных за них. Тем не менее у правительств сохраняется возможность выборочно акцентировать внимание на некоторых исходных данных для подкрепления предвзятых или политически выгодных интерпретаций. Поэтому некоторые правительства могут указывать на негосударственные субъекты как единолично ответственные за все случаи, а другие могут возложить ответственность за некоторые инциденты на правительство Сирии.

СМР почти наверняка получит результаты, которые внесут больше итеративной ясности в ситуации с различными обвинениями. Однако неизвестно, удастся ли в результате работы СМР и развития соответствующих других процессов добыть какие-либо (или все) неопровержимые улики. Также неочевидно, признают ли все правительства неопровержимость этих улик. Тем не менее международно-правовые расследования и процессы, связанные с контролем над химическим оружием, могут являться мощным импульсом, который изменит существующую ситуацию с конкуренцией политических дискурсов по проблемам верификации в области контроля над вооружениями. Невзирая на трагические последствия продолжающегося применения химического оружия, текущая работа по контролю над вооружениями и опыт в этой сфере должны в конечном итоге укрепить будущий потенциал ОЗХО.

---

[61] *Brown, J. D. J.,* “A nightmare painted by Goya”, Russian media coverage of the Syrian chemical weapons attacks in comparative perspective', *Problems of Post-Communism,* vol. 62 (2015), p. 243.

[62] Brown (сноска 61), p. 243.

19. КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ТОРГОВЛИ ОРУЖИЕМ И ТОВАРАМИ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

КРАТКИЙ ОБЗОР

В этой главе представлен обзор международных, многосторонних и региональных усилий по укреплению контроля за торговлей обычными вооружениями и товарами двойного назначения, т. е. товарами, которые могут использоваться как в гражданских, так и в военных целях.

В разделе I, где освещаются аспекты Договора о торговле оружием (ДТО), основное внимание уделено результатам Первой конференции государств-участников (ПКГУ), прошедшей в Канкуне, Мексика, 24–27 августа 2015 г. Несмотря на разногласия по ключевым вопросам в процессе подготовки, на ней были приняты ключевые процедурные решения, заложившие базу для имплементации ДТО. Эти решения включали в себя определение правил процедуры как собственно Первой конференции государств-участников, так и будущих конференций, а также определение местоположения секретариата ДТО. Однако остается ряд крупных нерешенных проблем с практическим влиянием ДТО. В их числе наращивание темпов присоединения к Договору, особенно среди африканских и азиатских государств, равно как и формирование возможностей для имплементации решений в рамках Договора. Вне Договора остаются такие важные государства-поставщики и государства-получатели вооружений, как Китай, Индия, Россия и Саудовская Аравия, а в Соединенных Штатах он еще не ратифицирован.

В разделе II, где разбираются события в области многосторонних эмбарго на поставки оружия и товаров двойного назначения, основное внимание уделено ограничениям, введенным Организацией Объединенных Наций (ООН), Европейским союзом (ЕС) и другими региональными организациями. В 2015 г. действовали 38 многосторонних эмбарго на поставки вооружений: 15 были введены ООН, 22 – ЕС и одно – Лигой арабских государств (ЛАГ). Из эмбарго, введенных ЕС, 11 непосредственно имплементировали решения ООН, три имплементировали эмбарго ООН, но с измененными географическими границами действия или охватом, а у восьми не было аналогов среди эмбарго ООН. Единственное эмбарго Лиги арабских государств (в отношении Сирии) не имело аналогов среди эмбарго ООН. В 2015 г. произошло два крупных события: введение ООН оружейного эмбарго в отношении хуситской вооруженной группировки в Йемене и значительные изменения, коснувшиеся оружейного эмбарго против Ирана. В течение этого года ЕС не вводил никаких новых эмбарго. В 2015 г. снова поступали сообщения о ряде нарушений эмбарго ООН – в частности, по иранскому оружейному экспорту и поставкам вооружений в Ливию, осуществлявшихся без разрешения соответствующего комитета ООН по санкциям. Для мониторинга соблюдения оружейных эмбарго ЕС и ЛАГ – в отличие от оружейных эмбарго ООН – в наличии нет никаких систематических механизмов.

В разделе III анализируются самые последние события в рамках многосторонних режимов контроля над экспортом: Австралийской группы (АГ),

Режима контроля за ракетными технологиями (РКРТ), Группы ядерных поставщиков (ГЯП) и Вассенаарских договоренностей по экспортному контролю за обычными вооружениями и товарами и технологиями двойного назначения. Каждый режим стремился обновить свои механизмы контроля за торговлей товарами, программными продуктами и технологиями, использование которых может быть связано с химическим, биологическим, ядерным оружием и конвенциональными вооружениями. Результатом обсуждений и согласований единых стандартов для механизмов контроля за транзитом и перевалкой товаров стало принятие в рамках Вассенаарских договоренностей документа, закрепляющего лучшие наработки в этой области. В связи с требованием, чтобы заявка на вступление обязательно была одобрена всеми существующими членами, во всех режимах возникали трудности с приемом новых членов. В 2015 г. во всех режимах шло обсуждение того, как контактировать и взаимодействовать с государствами, не являющимися участниками соглашений. В частности, режимы стремились увеличить «добавленную стоимость» своего информационно-разъяснительного диалога, не ограничивая его обменом общедоступной информацией. В случае АГ это включало проведение – впервые – информационно-разъяснительной работы (тренингов) для стран – не участников АГ одновременно с пленарным заседанием Группы. Продолжились обсуждения участия Индии в режимах экспортного контроля, в частности в ГЯП и РКРТ. РКРТ не одобрил членство Индии, как сообщалось, из-за вето, причина которого не имела отношения к РКРТ. Режимы также внесли в общие контрольные списки поправки, которые были направлены на решение проблем, создаваемых новейшими технологиями и стратегиями в области закупок у государств, стремящихся получить оружие массового поражения и усовершенствованные системы его доставки.

В 2015 году меры по контролю за экспортом обычных вооружений и товаров двойного назначения стали предметом пересмотра на уровне ЕС (см. раздел IV). Пересмотр Общей позиции ЕС, определяющей общие правила контроля за экспортом военных технологий и оборудования, завершился в 2015 г. Хотя сам этот инструмент не претерпел изменений после пересмотра, были внесены поправки в руководство, касающееся определенных экспортных критериев, отчасти для того, чтобы учесть некоторые разделы ДТО, в том числе те, где упоминается гендерное насилие. Переработка Европейским союзом своих инструментов регулирования экспорта, транзита и посредничества в сфере товаров двойного назначения продолжалась весь 2015 г. и, вероятно, не будет завершена ранее 2017 г. Законодательное предложение, которое, как ожидается, Европейская комиссия выдвинет в 2016 г., вероятно, будет включать расширенные механизмы контроля за трансфером информационно-коммуникационных технологий наблюдения. Эти изменения могут привести к сдвигу за пределы парадигмы технологий гражданского или военного назначения, касающейся товаров, в отношении которых действуют меры контроля над экспортом товаров двойного назначения, что позволило бы охватить системы, используемые разведывательными ведомствами и правоохранительными органами.

В разделе V внимание сосредоточено на существенной роли промышленности в области контроля за торговлей вооружениями и товарами двойного назначения. Расширение круга предприятий частного сектора, которые по-

тенциально подлежат торговому контролю и которых затронет усложнение структур торговли, способствовало развитию двух серий событий, касающихся национальных лицензирующих органов, режимов экспортного контроля ЕС и – в меньшей степени – международных форумов. Во-первых, благодаря использованию глобальных и генеральных лицензий нарастает сдвиг к сокращению лицензионных требований, особенно для менее чувствительных групп экспорта. Во-вторых, продолжаются попытки активизации процессов принятия программ по соблюдению экспортных правил в компаниях и исследовательских институтах и усовершенствования в целом стандартов в этой сфере. В разделе дан краткий обзор этих событий и прояснены их потенциальные последствия с точки зрения траспарентности и режима нераспространения.

Сибилл БАУЭР и Марк БРОМЛИ

I. ДОГОВОР О ТОРГОВЛЕ ОРУЖИЕМ

Сибилл БАУЭР и Марк БРОМЛИ

Договор о торговле оружием (ДТО) был принят голосованием на Генеральной Ассамблее ООН в апреле 2013 г. и вступил в силу 24 декабря 2014 г. ДТО – это первое юридически обязывающее международное соглашение, в котором устанавливаются стандарты, регулирующие торговлю обычными вооружениями и предотвращающие незаконную торговлю оружием[1]. По состоянию на 31 января 2016 г., 80 государств ратифицировали или присоединились к ДТО, а еще 50 подписали Договор. Государствами, ратифицировавшими ДТО или присоединившимися к нему, являются в основном европейские государства либо страны Латинской Америки и Карибского бассейна. Из 54 африканских стран Договор подписали 38, и только 18 из них его ратифицировали[2]. Впрочем, самая низкая доля как государств, подписавших ДТО, так и государств-участников, приходится на азиатский регион. Из 28 государств Центральной, Восточной и Южной Азии только 10 являются сторонами, подписавшими Договор, и только одна Япония является государством-участником.

На Первой конференции государств-участников (ПКГУ), проведенной в Канкуне, Мексика, 24–27 августа 2015 г. были представлены 119 государств: 67 в качестве государств-участников, 41 в качестве государств, подписавших Договор, и 11 в качестве наблюдателей. В рамках ДТО требовалось, чтобы ПКГУ на основе консенсуса приняла правила процедуры для себя самой и будущих конференций государств-участников. Впрочем, было достигнуто широкое согласие относительно того, что ПКГУ также необходимо будет добиться прогресса по целому ряду дополнительных вопросов, имеющих решающее значение для практического применения Договора. Эти вопросы включали в себя механизмы финансирования будущих конференций государств-участников, местонахождение, роль и механизмы финансирования постоянного секретариата, а также шаблоны, которыми государства-участники могли бы пользоваться, представляя доклады в рамках ДТО. Для облегчения достижения согласия в этих областях ПКГУ предшествовала серия официальных и неофициальных подготовительных совещаний в Мексике, Германии, Тринидаде и Тобаго, Австрии и Швейцарии. Хотя

---

[1] Хотя Протокол ООН об огнестрельном оружии 2001 г. также носит юридически обязывающий характер, его действие распространяется только на контроль за торговлей огнестрельным оружием. Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Протокол ООН об огнестрельном оружии), принятый 31 мая 2001 г. (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/255), вступил в силу 3 июля 2005 г.

[2] Восемнадцатью африканскими государствами, ратифицировавшими Договор о торговле оружием (ДТО), являются следующие: Буркина-Фасо, Центрально-Африканская Республика, Чад, Кот-д'Ивуар, Гана, Гвинея, Лесото, Либерия, Мали, Мавритания, Маврикий, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сейшельские Острова, Сьерра-Леоне, Южная Африка и Того.

ПКГУ добилась прогресса во всех сферах, остался целый ряд нерешенных вопросов. Для их решения государства-участники согласились провести «внеочередное совещание» 26 февраля 2016 г. Все вопросы, оставшиеся там без рассмотрения, будут отложены до Второй конференции государств-участников, которая состоится 22–26 августа 2016 г. в Женеве, Швейцария, под председательством посла Нигерии Эммануэля Имохи[3].

Правила процедуры и финансирование будущих конференций государств-участников

Несмотря на то что правила процедуры являются потенциальным источником разногласий, они были приняты консенсусом в начале ПКГУ, расчистив путь для предметных обсуждений по другим вопросам. У государств – и это стало очевидным в процессе переговоров по ДТО – есть сильные расхождения во мнениях о том, должны ли процессы принятия решений по вопросам, связанным с контролем вооружений, основываться на консенсусе или мажоритарном голосовании[4]. В правилах процедуры отмечено, что государства как в отношении предметных вопросов, так и в отношении вопросов финансирования будут стремиться к консенсусу, однако в случае тщетности всех усилий решение может быть принято двумя третями голосов[5]. Право выступать на конференциях государств-участников получили неправительственные организации (НПО), государства-наблюдатели и представители промышленности. Государства также приняли – на основе консенсуса – механизмы финансирования будущих конференций государств-участников. Для покрытия расходов будущих конференций государств-участников или любых вспомогательных органов, которые могут быть учреждены, государства-участники будут вносить определенные на основе оценочной шкалы взносы. Государства, подписавшие Договор, и государства-наблюдатели, присутствующие на конференциях государств-участников или участвующие в работе вспомогательного органа, будут платить регистрационный сбор, который также будет определяться в соответствии с размером этого взноса[6].

---

[3] ATT Secretariat, 'Second Conference of States Parties' [n.d.].

[4] См.: *Bromley, M., Cooper, N.* and *Holtom, P.,* 'The UN Arms Trade Treaty: arms export controls, the human security agenda and the lessons of history', *International Affairs*, vol. 88, no. 5 (Oct. 2012), pp. 1029–1048.

[5] ATT Secretariat, 'Arms Trade Treaty, First Conference of the States Parties, Cancun, Mexico, 24–27 August, 2015, Final Report', 27 Aug. 2015.

[6] ATT Secretariat (сноска 5). Регистрационный сбор будет основан на скорректированном варианте шкалы взносов ООН, использующей целый ряд различных факторов (таких как валовой национальный доход и численность населения) для определения размера взносов разных государств в бюджет ООН. См.: 'Member states' assessed share of the UN budget', Global Policy Forum [n.d.].

Местоположение, руководство, роль и финансирование секретариата ДТО

В преддверии ПКГУ одним из самых горячо дискутируемых вопросов являлся вопрос местоположения постоянного секретариата ДТО. Предложения принять у себя секретариат были сделаны Австрией (в Вене), Швейцарией (в Женеве) и Тринидадом и Тобаго (в Порт-оф-Спейне). В результате тайного голосования государств-участников на ПКГУ Швейцария с небольшим перевесом выиграла у Тринидада и Тобаго. Также было согласовано, что секретариат ДТО должен иметь «достаточный штат сотрудников» с «необходимым числом экспертов» в «минимизированной структуре». Швейцария будет четыре года оплачивать арендную плату секретариата, а Программа развития ООН (ПРООН) обеспечит административную поддержку, пока он полностью не устроится[7].

Главой секретариата на период до Второй конференции государств-участников на ПКГУ был выбран Думисани Дладла из Южной Африки, но, по состоянию на 31 января 2016 г., он еще не занял свой пост. Для отбора главы, который будет работать в долгосрочной перспективе, в 2016 г. будет запущен «полномасштабный процесс отбора достойнейшего претендента», чья кандидатура должна быть одобрена на Второй конференции государств-участников[8]. Был учрежден управляющий комитет по финансовому надзору, которому поручили действовать в качестве «переходного моста» для осуществления административных мер до тех пор, пока Дладла не займет свой пост. Помимо этого была принята директива, наметившая ожидания государств-участников относительно работы секретариата[9]. Также был учрежден механизм финансирования секретариата и достигнуто соглашение по предварительному бюджету. Однако остался целый ряд нерешенных вопросов, относящихся к роли и функционированию секретариата, включая его структуру и количество сотрудников, а значит, предварительный бюджет необходимо будет переработать[10]. Эти требующие решения вопросы будут разобраны в ходе внеочередного совещания в феврале 2016 г.

Отчетность по имплементации Договора и трансферу вооружений

В соответствии со статьей 13 (1) ДТО, каждое государство-участник обязуется предоставить секретариату доклад, в котором подробно излагаются «меры, принятые для имплементации настоящего Договора, в том числе национальные законы, национальные контрольные списки и прочие постановления и административные меры». Государства также должны подавать в секретариат ДТО ежегодный доклад «на предстоящий календарный год, касающийся разрешенного (authorized) или фактического экспорта и импор-

[7] 'Geneva to host Arms Trade Treaty secretariat', Swiss Info, 27 Aug. 2015; и ATT Secretariat (сноска 5).

[8] ATT Secretariat (сноска 5).

[9] ATT Secretariat (сноска 5).

[10] ATT Secretariat, 'Communique II: recent developments and progress of work', 8 Dec. 2015.

та обычных вооружений». В ДТО в явной форме не говорится, что эти доклады будут преданы гласности, в нем лишь отмечено, что они «их сделают доступными, и секретариат распространит их для государств-участников».

Опыт использования других инструментов по контролю над вооружениями и контролю за экспортом показывает, что принятие согласованных шаблонов отчетности улучшило бы качество первоначальных и ежегодных докладов государств-участников[11]. Государствам-участникам были представлены предварительные шаблоны отчетности как для первоначального, так и для ежегодного доклада, с их обсуждением на ПКГУ, однако согласия по их принятию достигнуто не было. Вместо этого в заключительном докладе ПКГУ отмечается, что государства-участники решили «принять к сведению... шаблоны отчетности» и «учредить неофициальную рабочую группу по отчетности», чтобы продолжить работу по их разработке[12]. Оба шаблона включают в себя смешение «принудительных» элементов, относящихся к обязывающим элементам ДТО, и «произвольных» элементов, относящихся к его необязывающим элементам. Трудности с принятием шаблонов были связаны с расхождением во взглядах относительно того, какие аспекты ДТО носят обязывающий характер, а какие нет. Недостаток ясности во многих сферах ДТО увеличивает масштаб таких расхождений.

Предварительный шаблон ежегодного доклада напоминает шаблон отчетности Регистра обычных вооружений ООН (РОВ ООН), что, видимо, позволит государствам подавать их доклад по ДТО в РОВ ООН, – однако в нем есть и некоторые отличия[13]. В обоих шаблонах государства должны давать особое разрешение, чтобы можно было сделать представляемые ими доклады общедоступными.

Первоначальный доклад подается в течение одного года с того момента, как ДТО вступит в силу для государства-участника. По вступлении Договора в силу 61 государство-участник должно было к 23 декабря 2015 г. представить свои первоначальные доклады. По состоянию на 31 января 2016 г., доклады представлены и преданы гласности 36 странами[14]. Несмотря на то что это не являлось обязательным условием, 80% представивших и опубликовавших свои первоначальные доклады государств использовали для составления первоначального доклада предварительный шаблон. Крайний срок для представления первого ежегодного доклада истекает 31 мая 2016 г.

---

[11] *Holtom, P.* and *Bromley, M., Implementing an Arms Trade Treaty: Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms*, SIPRI Policy Paper no. 28 (SIPRI: Stockholm, July 2011).

[12] ATT Secretariat (сноска 5).

[13] Например, шаблон ДТО включает раздел, где от государств требуется уточнить определения терминов «экспорт» и «импорт»; включает графу, где требуется показать, относятся ли сведения, внесенные по каждой категории оружия, к санкционированному или фактическому экспорту или импорту; а также оставляет на усмотрение государств предоставление сведений о стоимости импорта и экспорта каждой категории оружия. ATT Secretariat, 'The Arms Trade Treaty provisional template: annual report in accordance with Article 13(3), exports and imports of conventional arms covered under Article 2(1)', ATT/CSP1/2015/WP.4/Rev.2, 27 Aug. 2015.

[14] Более подробную информацию по отчетности и крайним срокам см.: <http://www.thearmstradetreaty.org/index.php/en/resources/reporting>.

Перспективы ДТО

Решения, принятые на ПКГУ, создают институциональные механизмы для работы конференций государств-участников и секретариата ДТО и тем самым вносят вклад в долгосрочное функционирование Договора. На заключительном подготовительном совещании, проведенном в Женеве в июле, было ощущение, что некоторые или все из этих вопросов либо не будут решены, либо породят серьезные разногласия. Впрочем, будущий успех ДТО будет зависеть от ряда более широких вопросов, которые по необходимости не были предметом обсуждения на ПКГУ, в частности: *(a)* привлечение большего числа государств в ДТО; *(b)* обеспечение, чтобы государства действительно применяли ДТО; *(c)* оказание государствам содействия в вопросах имплементации

Имеется значительный простор для расширения круга государств-участников и государств, подписавших Договор. Также есть несколько важных экспортеров, в частности Китай и Россия, и импортеров вооружений, в том числе Индия и Саудовская Аравия, которым еще только предстоит подписать ДТО. Россия не присутствовала на ПКГУ и в мае 2015 г. заявила, что не подпишет Договор[15]. Китай присутствовал на ПКГУ в качестве наблюдателя, но повторно заявил свою позицию, что принятие ДТО голосованием на Генеральной Ассамблее ООН было ошибкой[16]. Изменение состава правительства Канады в октябре 2015 г., возможно, приведет к тому, что эта страна, занявшая 13-е место среди крупнейших экспортеров вооружений в период 2011–2015 гг., примкнет к ДТО[17]. Уходящее консервативное правительство Стивена Харпера выступало против ДТО, но новое либеральное правительство Джастина Трюдо сделало присоединение к Договору одним из приоритетов своей внешней политики[18].

Имплементация государствами ДТО будет оцениваться по тому, как ими соблюдаются требования Договора к отчетности, а также по мере приведения ими практики экспорта вооружений в соответствие со стандартами, заложенными в Договоре. Начиная с ПКГУ задавались вопросы о числе экспортных поставок вооружений государствами-участниками и степени их соответствия требованиям ДТО. В частности, в числе прочих государств-участников и государств, подписавших Договор, критике НПО и парламентариев подверглись Испания, Великобритания и Соединенные Штаты за выдачу лицензий на экспорт вооружений в Саудовскую Аравию, вопреки свидетельствам об участии ее вооруженных сил в нарушениях международного гуманитарного права в происходящем конфликте в Йемене[19].

---

[15] Agence France-Presse, 'Russia will not sign 'weak' Arms Trade Treaty', Defense News, 17 May 2015.

[16] *Birkeland, T.* and *Pytlak, A.,* 'Control arms daily summary of CSP1', *ATT Monitor*, vol. 8, no. 3 (Aug. 2015), p. 7.

[17] SIPRI Arms Transfers Database <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/>.

[18] *Berthiaume, L.,* 'Europeans privately urged Canada to sign arms treaty', *Ottawa Citizen*, 1 Oct. 2015; и Prime Minister of Canada, 'Minister of Foreign Affairs mandate letter', 22 Nov. 2015.

[19] *Doward, J.* and *Dare T.,* 'Saudi arms sales are in breach of international law, Britain is told', *The Observer*, 9 Jan. 2016; и 'NGOs oppose the export by Navantia to Saudi Arabia of five cor-

Одним из требований для широкой и эффективной имплементации ДТО будет эффективный механизм содействия его имплементации. В свою очередь это потребовало бы неизменной решимости как со стороны государств-доноров, так и со стороны государств-партнеров. ДТО охватывает целый ряд разных вопросов, обладающих потенциалом для предотвращения вооруженного насилия и сокращения числа конфликтов, среди которых не только контроль трансфера, но также управление запасами оружия и пограничный контроль. Среди прочего ЕС были запущены программы содействия, однако в этот период финансовых трудностей все еще есть существенные пробелы, которые предстоит заполнить[20].

vettes as it breaches International law', FundiPau [n.d.]. Более подробную информацию о поставках вооружений в Саудовскую Аравию см.: разд. I и II гл. 15 настоящего издания.

[20] *Bromley, M.* and *Arabia, C.,* 'ATT-related outreach assistance in sub-Saharan Africa: identifying gaps and improving coordination', SIPRI Background Paper, Feb. 2016.

II. МНОГОСТОРОННИЕ ЭМБАРГО НА ВООРУЖЕНИЯ И ТОВАРЫ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Марк БРОМЛИ, Ноэль КЕЛЛИ и Питер Д. ВЕЗЕМАН

В 2015 году действовали 38 многосторонних эмбарго на поставки вооружений: 15 были введены ООН, 22 – Европейским союзом (ЕС) и одно – Лигой арабских государств (табл. 19.1)[1]. Из 22 эмбарго ЕС 11 непосредственно имплементировали решения ООН, три имплементировали эмбарго ООН, но с измененными географическими границами действия или охватом в плане включенных типов оружия, а у восьми не было аналогов среди эмбарго ООН[2]. Единственное эмбарго ЛАГ в отношении Сирии не имело аналогов среди эмбарго ООН.

Большинство этих эмбарго охватывали только вооружения. Однако эмбарго ООН и ЕС в отношении Ирана и Корейской Народно-Демократической Республики (КНДР, или Северная Корея) и эмбарго ЕС в отношении России также охватывает экспорт определенных товаров двойного назначения[3].

Одним из больших событий в 2015 г. являлось введение оружейного эмбарго ООН в отношении неправительственных сил в Йемене. Оружейное эмбарго ООН не было введено в отношении Южного Судана, несмотря на непрекращающееся обсуждение данного вопроса в Совете Безопасности ООН (начавшееся в 2014 г.). В 2015 г. ЕС и ЛАГ не вводили и не обсуждали новые оружейные эмбарго, у которых не было аналогов среди эмбарго ООН.

Имплементация эмбарго ООН не обошлась без проблем. В частности, наблюдались нарушения эмбарго на поставки вооружений в Ливию (разре-

---

[1] Помимо этого оставалось в силе одно добровольное эмбарго Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (ныне переименованной в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе), требующей, чтобы все участвующие государства ввели эмбарго на поставки вооружений армянским и азербайджанским силам, занятым в боевых действиях в Нагорном Карабахе. Conference on Security and Co-operation in Europe, Committee of Senior Officials, Statement, Annex 1 to Journal no. 2 of the Seventh Meeting of the Committee, Prague, 27–28 Feb. 1992.

[2] Тремя эмбарго Европейского союза (ЕС), отличающимися от аналогичных эмбарго ООН, являлись эмбарго в отношении Ирана и Северной Кореи, под действие которых подпадало больше типов оружия, чем в эмбарго ООН, и эмбарго в отношении Судана, которое распространялось на всю страну, тогда как эмбарго ООН применялось только к региону Дарфур. Восемью эмбарго, не имевшими аналогов среди эмбарго ООН, являлись эмбарго в отношении Беларуси, Китая, Мьянмы, России, Южного Судана и Зимбабве и частичные эмбарго в отношении Египта и Сирии. Эмбарго ЕС в отношении Китая и Египта являются политическими обязательствами, тогда как остальные шесть носят юридически обязывающий характер. 11 эмбарго, имплементирующие эмбарго ООН, представлены в табл. 19.1.

[3] Эмбарго ООН и ЕС в отношении Ирана и Северной Кореи применяются к товарам двойного назначения согласно контрольным спискам Группы ядерных поставщиков (ГЯП) и Режима контроля за ракетными технологиями (РКРТ). Эмбарго ЕС в отношении России действует в отношении передач всех наименований товаров из Списка ЕС по товарам двойного назначения военным конечным пользователям.

шение от Комитета ООН по санкциям не давалось), но они не привели к адресным карательным мерам ООН.

Значительные изменения коснулись эмбарго ООН и ЕС в отношении Ирана в связи с имплементацией Совместного всеобъемлющего плана действий, регулирующего иранскую ядерную программу в обмен на снятие санкций. Также поступали многочисленные сообщения о неоднократных нарушениях некоторых аспектов эмбарго ООН, особенно это касалось запрета на экспорт военной техники Ираном[4].

Оружейные эмбарго ООН против салехо-хуситских сил в Йемене

В 2015 году заметно усилился насильственный конфликт между признанным правительством Йемена и альянсом хуситских сил и сил, лояльных бывшему йеменскому президенту Али Абдалле Салеху, который принято называть салехо-хуситскими силами. В Йемене также проявилась активность ряда прочих вооруженных группировок, в особенности локальных независимых группировок, воюющих против салехо-хуситских сил, «Аль-Каиды» на Аравийском полуострове, ее ответвлений «Ансар аш-Шариа» и «Исламское государство» (ИГ)[5]. В ответ на насилие в Йемене Саудовская Аравия вместе с остальными государствами – участниками Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) в марте 2015 г. предложила Совету Безопасности ООН элементы резолюции, которая бы ввела оружейное эмбарго в отношении салехо-хуситских сил. По сообщениям, члены ССАГПЗ подчеркивали, что оружейное эмбарго должно блокировать поставки вооружений только для салехо-хуситских сил, а не для йеменского правительства. Сообщалось, что ССАГПЗ хотел избежать ситуации, схожей со случаем Ливии, где чтобы снабдить оружием международно признанное ливийское правительство, надо было получать от Комитета ООН по санкциям разрешение на исключения в оружейном эмбарго ООН[6]. В начале 2015 г. несколько государств – участников ССАГПЗ уже были непосредственно вовлечены в военные действия против салехо-хуситского альянса и оказывали военную помощь йеменскому правительству[7].

Реагируя на усиление боевых действий и быстро ухудшающуюся гуманитарную ситуацию в Йемене, Совет Безопасности ООН 14 апреля 2015 г. ввел оружейное эмбарго против салехо-хуситских сил[8]. Резолюция требовала, чтобы они безоговорочно положили конец насилию, вывели войска из захваченных ими районов, полностью сдали оружие, прекратили действия,

---

[4] Вопросы, касающиеся событий и нарушений в области эмбарго ООН и ЕС против Ирана, обсуждаются в гл. 3 настоящего издания.

[5] Общий обзор насильственного конфликта в Йемене см.: United Nations, Security Council, Final report of the Panel of Experts on Yemen established pursuant to Security Council Resolution 2140 (2014), S/2016/73, 26 Jan. 2016.

[6] *Anna, C.,* 'Gulf states ask UN Security Council for Yemen arms embargo', Associated Press, 26 Mar. 2015. Дополнительную информацию о проблемах с имплементацией ливийского оружейного эмбарго см. ниже.

[7] О Йемене см.: разд. II гл. 15 настоящего издания.

[8] United Nations Security Council Resolution 2216, 14 Apr. 2015.

подрывающие авторитет легитимного правительства страны, воздержались от провокаций против соседних государств и перестали вербовать детей.

Четырнадцать членов Совета Безопасности проголосовали за частичное эмбарго на вооружения. Россия воздержалась, настаивая вместо этого на всестороннем оружейном эмбарго в отношении всех сторон конфликта в Йемене, а также на том, чтобы ООН приняла меры, способствующие мирным переговорам между всеми сторонами, в целях отыскания политического решения. ЕС часто вводил оружейные эмбарго в отношении всей территории какой-либо страны, реагируя на насилие в этой стране, как в случае Южного Судана. Однако он не ввел такого эмбарго в отношении Йемена. Вместо этого он в 2015 г. имплементировал оружейное эмбарго ООН в отношении салехо-хуситских сил без каких-либо дополнительных положений[9].

Угрозы многосторонних оружейных эмбарго против Южного Судана

В 2015 году продолжались боевые действия между правительством Южного Судана, сформированным Народно-освободительным движением/армией Судана (НОДС/А), и НОДС/А в оппозиции[10]. В то же время в разных многосторонних организациях – в продолжение дискуссий, проходивших в 2014 г., – обсуждались (с угрозой отказа от них) оружейные эмбарго в отношении Южного Судана[11].

Более года продолжалось насилие, нарушения прав человека и гуманитарного права, крупномасштабные перемещения населения, углубляющийся гуманитарный кризис и срывы нескольких международных попыток наладить мир вкупе с угрозами санкций, и в марте 2015 г. Совет Безопасности ООН ввел первый пакет санкций, нацеленных на основных протагонистов кризиса в Южном Судане. Это подразумевало только запрет на поездки для отдельной группы правительственных чиновников и лидеров мятежников Южного Судана. В то же время Совет Безопасности выразил намерение регулярно анализировать ситуацию в Южном Судане и рассмотреть дальнейшие санкции, в том числе и эмбарго на вооружения[12]. Как сообщалось, против оружейного эмбарго в тот момент выступили Китай, Россия и Соединенные Штаты, тогда как европейские и прочие члены Совета Безопасности высказались за это решение[13]. В мае 2015 г. Африканский союз потребовал, чтобы Совет Безопасности срочно рассмотрел немедленное введение оружей-

---

[9] Council Regulation (EU) no. 878/2015 of 8 June 2015 amending Regulation (EU) no. 1352/2014 concerning restrictive measures in view of the situation in Yemen, *Official Journal of the European Union*, L143, 1 June 2015.

[10] Общий обзор насильственного конфликта в Южном Судане см.: United Nations, Security Council, Interim report of the Panel of Experts on South Sudan established pursuant to Security Council Resolution 2206 (2015), S/2015/656, 21 Aug. 2015.

[11] См.: *Wezeman, P. D.* and *Kelly, N.,* 'Multilateral arms embargoes', *SIPRI Yearbook 2015*, pp. 621–623.

[12] United Nations Security Council Resolution 2206, 3 Mar. 2015.

[13] *Nichols, M.,* 'US proposes United Nations arms embargo on South Sudan', Reuters, 19 Aug. 2015.

ного эмбарго в отношении воюющих сторон в Южном Судане[14]. Группа экспертов ООН, которой в начале 2015 г. была поставлена задача вести мониторинг санкций ООН в отношении отдельных южносуданцев, а также мониторинг потоков вооружений, пришла к выводу, что снабжение воюющих сторон вооружениями и боеприпасами служило инструментом продления и эскалации войны. Поэтому Совету Безопасности ООН и было рекомендовано ввести в отношении Южного Судана оружейное эмбарго[15].

В середине августа 2015 г. южносуданское правительство не проявило желания подписывать мирное соглашение, уже согласованное с остальными сторонами. В ответ США распространили среди членов Совета Безопасности проект резолюции, предлагающий с 6 сентября ввести некоторые санкции, если до этой даты правительство Южного Судана и НОДС/А в оппозиции не подпишут мирное соглашение и не осуществят режим прекращения огня[16]. Предложенные санкции включали в себя эмбарго на поставку вооружений всем сторонам конфликта в Южном Судане[17]. Президент Южного Судана Салва Киир подписал мирное соглашение 26 августа, уже после того как свои подписи поставили представители остальных сторон конфликта[18]. В результате проект резолюции не был вынесен на голосование в Совете Безопасности. Несмотря на мирное соглашение, в ноябре Группа экспертов ООН сообщила, что боевые действия и зверства продолжаются и обе стороны активно приобретают вооружения. Тем не менее Совет Безопасности ООН все еще не мог выработать единую позицию в отношении оружейного эмбарго[19].

Имплементация эмбарго ООН

В 2015 году снова сообщалось о нарушениях и прочих проблемах с имплементацией оружейных эмбарго ООН[20]. В этом разделе особо выделены наиболее важные из таких случаев, а также некоторые усилия, предпринятые для смягчения их последствий.

В 2005 году ООН ввела запрет на передачу вооружений любой из воюющих сторон в регионе Дарфур. В 2015 г., как и во все годы с 2005 г., Группа экспертов ООН, занимающаяся Суданом, нашла достаточные дока-

---

[14] African Union, Peace and Security Council, 510th meeting, Press statement, 22 May 2015, Swakopmund, Namibia.

[15] United Nations (сноска 10), pp. 19, 24–25.

[16] Nichols, M. (сноска 13).

[17] United Nations, 'US draft resolution on South Sudan: sanctions', [leaked draft], 20 Aug. 2015.

[18] United Nations, Security Council, Presidential Statement S/PRST/2015/16, 28 Aug. 2015.

[19] *Wanjohi, C.,* 'South Sudan: UN report casts doubts on formation of unity government', *Deutsche Welle*, 5 Nov. 2015; and *Anna, C.* and *Lederer, C. M.,* 'UN report: South Sudan rival sides expanding arms stockpiles', Associated Press, 4 Nov. 2015.

[20] В 2015 году по всем оружейным эмбарго ООН, за исключением эмбарго по Ираку и Ливану, работали группы экспертов, представлявшие отчетность по нарушениям оружейных эмбарго. Доклады групп экспертов можно найти на веб-сайте комитетов по санкциям Совета Безопасности ООН <https://www.un.org/sc/suborg/>.

зательства того, что правительство Судана регулярно нарушало запрет, в том числе перемещая в Дарфур боевые самолеты и боеприпасы[21]. В некоторых случаях правительство Судана не считалось с соглашениями, заключенными с государствами, у которых оно приобретало вооружения, о том, чтобы это оружие не использовалось в Дарфуре[22]. Совет Безопасности ООН непосредственно предупреждал государства о необходимости помнить о риске, что поставляемое Судану оружие в нарушение оружейного эмбарго могло бы использоваться им в Дарфуре[23].

Оружейные эмбарго ООН в отношении Демократической Республики Конго (ДРК) и Сомали запрещают передачи вооружений неправительственным силам. ООН также требует, чтобы правительства этих стран информировали соответствующий комитет по санкциям о своих закупках вооружений. Эти уведомления должны облегчить усилия по недопущению перераспределения оружия, поставленного в эти страны, в пользу неправительственных сил.

В 2015 году Вооруженные силы ДРК для улучшения системы управления складами и запасами вооружений инициировали программу регистрации и маркировки всего оружия, закупленного с иностранной помощью[24]. Группа экспертов ООН по ДРК назвала это похвальной инициативой, но не посчитала ее достаточно всесторонней, так как она все еще позволяет оружию и боеприпасам передаваться вооруженным группировкам[25].

Подобным же образом Мониторинговая группа ООН по Сомали и Эритрее наблюдала ощутимый прогресс в усилиях федерального правительства Сомали реализовать предоставление требуемых уведомлений о закупках вооружений и управлению запасами оружия в Комитет ООН по санкциям. Однако также было отмечено, что в Сомали не прекращаются нарушения оружейного эмбарго (в виде нелегальной продажи или несанкционированного распространения оружия с государственных складов либо в виде нелегального импорта)[26].

Группа экспертов ООН по Ливии сообщала о многих серьезных проблемах с имплементацией оружейного эмбарго ООН, которое допускает поставки вооружений признанным властям только после одобрения со стороны Комитета ООН по санкциям[27]. Группа сообщала, что помимо прочего она расследует подозрительные поставки ливийскому правительству вооружений, включая боевые самолеты и вертолеты, из Египта и Объединенных

---

[21] United Nations, Security Council, Report of the Panel of Experts established pursuant to Resolution 1591 (2005), Annex to S/2015/802, 19 Jan. 2015, p. 3.

[22] United Nations (сноска 21), pp. 19–20.

[23] United Nations Security Council Resolution 2265, 10 Feb. 2016.

[24] United Nations, Security Council, Midterm report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, Annex to S/2015/797, 16 Oct. 2015, p. 22.

[25] United Nations (сноска 24), p. 2.

[26] United Nations, Security Council, Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 2182 (2014): Somalia, Annex to S/2015/801, 19 Oct. 2015, pp. 39, 41.

[27] Письмо Группы экспертов, учрежденной во исполнение Резолюции №1973 (2011), в адрес председателя Совета Безопасности ООН от 23 февраля 2015 г. (United Nations, Security Council, S/2015/128, 23 Feb. 2015, pp. 28–36).

Арабских Эмиратов (ОАЭ) без разрешения Комитета по санкциям[28]. Также группа расследовала материалы, представлявшие собой, по-видимому, утечку электронной переписки дипломатов из ОАЭ и свидетельствовавшие, что в 2015 г. ОАЭ сознательно поставляли вооружения – либо организовывали их поставку – ливийскому правительству, не получив предварительного разрешения от Комитета по санкциям, и пытались скрыть эти поставки от Группы экспертов ООН[29]. Электронные письма также якобы показывают, что некая компания в ОАЭ пыталась купить у Северной Кореи пулеметы, автоматы и реактивные снаряды. Подобные приобретения стали бы нарушением режима санкций ООН, запрещающего импортировать вооружения из Северной Кореи[30]. Совет Безопасности призвал Комитет по санкциям в отношении Ливии скорейшим образом рассмотреть запросы на поставку вооружений ливийскому правительству для борьбы с ИГ, «Аль-Каидой» и связанными с ними группировками[31]. Это могло свидетельствовать, что некоторые из предполагаемых нарушений, возможно, были вызваны неудовлетворенностью со стороны государств-поставщиков тем обстоятельством, что обработка запросов для одобрения поставок вооружений занимает определенное время.

Группа экспертов ООН по Северной Корее сообщала о нескольких случаях, когда Северная Корея импортировала коммерческую продукцию для военного конечного использования, особо выделив проблемы, которые меры по соблюдению эмбарго создавали для товаров, которые в нормальных условиях не подлежали бы экспортному контролю. В начале 2015 г. Группа доложила о своем анализе обломков, обнаруженных Южной Кореей после запуска Северной Кореей в декабре 2012 г. ракеты «Ынха-3», которая использовалась для доставки на орбиту спутника[32]. При изготовлении ракеты «Ынха-3» Северной Кореей использовалось определенное количество компонентов иностранного производства, среди них общедоступная коммерческая продукция, такая как преобразователи постоянного тока в постоянный ток (преобразователи постоянного напряжения, DC/DC) и датчики давления[33]. В начале 2016 г. Группа доложила, что Северная Корея приобретала у множества разных стран компоненты для использования при изготовлении малых разведывательных беспилотных летательных аппаратов (БЛА). На грузовиках, импортированных из Китая, были смонтированы пусковые установки реактивной артиллерии, притом что их поставляли на том условии, что они будут использоваться для гражданских нужд. Также на одном из кораблей северокорейских военно-морских сил было замечено использова-

---

[28] United Nations, Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011), Annex to S/2016/209, 9 Mar. 2016, pp. 36–45.

[29] United Nations (сноска 27), pp. 25–30; и Kirkpatrick, D., 'Leaked Emirati emails could threaten peace talks in Libya', *New York Times*, 12 Nov. 2015.

[30] Kirkpatrick (сноска 29).

[31] United Nations Security Council Resolution 2214 (2015), 27 Mar. 2015.

[32] United Nations, Security Council, Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009), Annex to S/2015/131, 23 Feb. 2015, p. 28.

[33] United Nations (сноска 32), p. 25.

ние навигационных радиолокационных систем гражданского назначения, произведенных в Японии[34].

Благодаря проводимым на уровне государств правоприменительным мероприятиям также было предотвращено несколько попыток нарушить эмбарго в отношении Северной Кореи. В феврале 2015 г. британское правительство проинформировало группу экспертов о неудавшейся попытке одной из находящихся в Китае компаний приобрести по поручению Северной Кореи относящиеся к военной продукции комплектующие для БЛА[35]. В июле 2015 г. в США был арестован северокорейский гражданин, которому было предъявлено обвинение в попытке поставить Северной Корее армейские приборы ночного видения[36]. В декабре 2015 г. зарегистрированная в Сингапуре компания Chinpo Shipping была осуждена за свою роль в содействии проходу корабля, который в 2013 г. был задержан в Панаме при транспортировке вооружений с Кубы в Северную Корею[37].

Мониторинговая группа ООН по Сомали и Эритрее под заголовком «нарушения оружейного эмбарго в отношении Эритреи» сообщала о событиях, имевших отношение к эритрейским военным. У нее была информация, свидетельствующая о том, что Эритрея позволила коалиции арабских стран, возглавляемой Саудовской Аравией и ОАЭ и сражающейся против хуситских мятежников в Йемене, использовать эритрейские сушу, воздушное пространство и территориальные воды. Взамен Эритрея, по сообщениям, получила денежную компенсацию и поставки топлива, что нарушает режим санкций ООН в отношении Эритреи. Далее Группа объявила о том, что ею получена достоверная информация о внедрении эритрейских солдат в силы ОАЭ, воюющие в Йемене. Это также являлось бы нарушением санкционного режима ООН в отношении Эритреи[38].

Санкции ЕС

29 октября 2015 года ЕС на четыре месяца приостановил некоторые из своих санкций в отношении отдельных физических и юридических лиц в Беларуси[39]. Впрочем, ЕС сохранил в отношении этой страны свое эмбарго на вооружения. Эмбарго ЕС на экспорт в Россию предметов военного назначения и товаров двойного назначения для военных конечных пользователей в России оставалось действительным на протяжении всего 2015 г. В ок-

---

[34] United Nations, Security Council, Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009), 11 May 2012, Annex to S/2011/157, 16 Oct. 2015, pp. 32–39.

[35] United Nations (note 34), Annex 61.

[36] United Nations (сноска 34), p. 38.

[37] 'N Korean ship seized with Cuban weapons returns to Cuba', BBC News, 15 Feb. 2014; и Jaekyoung, K., 'Singapore plugs loophole in NK's arms trade', *Korea Times*, 15 Dec. 2015.

[38] United Nations, Security Council, Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 2182 (2014), 24 Oct. 2014, Annex to S/2015/802, 19 Oct. 2015, p. 3.

[39] Council of the European Union, Council Regulation (EU) no. 1948/2015 of 29 Oct. 2015 amending Regulation (EC) no. 765/2006 concerning restrictive measures in respect of Belarus, *Official Journal of the European Union*, L284, 29 Oct. 2015.

тябре 2015 г. эмбарго было видоизменено, чтобы учесть поставку определенных пиротехнических средств, используемых при космических запусках и заправке спутников[40]. В декабре 2015 г. ЕС проголосовал за продление эмбарго как минимум до 31 июля 2016 г.[41] Государства – члены ЕС заявили, что эмбарго – вместе с более широким пакетом экономических санкций, наложенных ЕС на Россию, – останутся действительными до тех пор, пока Россия полностью не выполнит Минские соглашения, касающиеся конфликта на Украине[42]. В ноябре 2015 г. председатель Европейского совета Дональд Туск отверг домыслы о том, что ЕС ослабит санкции в обмен на российскую помощь в ведении войны в Сирии, заявив, что это «было бы не только безнравственно, но и неэффективно»[43].

---

[40] Council of the European Union, Council Decision (CFSP) 2015/1764/CFSP of 1 Oct. 2015 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, *Official Journal of the European Union*, L257, 1 Oct. 2015, pp. 42–43.

[41] Council of the European Union, 'Russia: EU prolongs economic sanctions by six months', Press release, 21 Dec. 2015.

[42] Council of the European Union (сноска 41).

[43] *Guarascio, F.,* 'EU's Tusk says Russia does not abide by Minsk deal on Ukraine', Reuters, 4 Nov. 2015.

Таблица 19.1. Многосторонние эмбарго на вооружения, действовавшие в 2015 г.

Объект эмбарго[a]	Дата введения	Основные документы о введении или изменении эмбарго[b]	Основные события в 2015 г.
Эмбарго ООН на поставки оружия			
ЦАР	5 декабря 2013 г.	РСБ ООН 2127	
ДРК (НПС)	28 июля 2003 г.	РСБ ООН 1493, 1596, 1807, 2078	Продлено до 1 июля 2016 г. РСБ ООН 2198 от 28 января 2015 г.
Кот-д'Ивуар	15 ноября 2004 г.	РСБ ООН 1572, 1946, 2045, 2101	Продлено до 30 апреля 2016 г. РСБ ООН 2219 от 28 апреля 2015 г.
Эритрея	23 декабря 2009 г.	РСБ ООН 1907	
Иран	23 декабря 2006 г.	РСБ ООН 1737, 1747, 1929	Изменено РСБ ООН 2231 от 20 июля 2015 г.
Ирак (НПС)	6 августа 1990 г.	РСБ ООН 661, 1483, 1546	
ИГИЛ, «Аль-Каида» и связанные с ними физические и юридические лица	16 января 2002 г.	РСБ ООН 1390, 1989, 2170	Изменено РСБ ООН 2253 от 17 декабря 2015 г.
КНДР	15 июля 2006 г.	РСБ ООН 1695, 1718, 1874	
Ливан (НПС)	11 августа 2006 г.	РСБ ООН 1701	
Либерия (НПС)	22 декабря 2003 г.[c]	РСБ ООН 1521, 1683, 1903, 2128	Продлено до 2 июня 2016 г. РСБ ООН 2237 от 2 сентября 2015 г.
Ливия (НПС)	26 февраля 2011 г	РСБ ООН 1970, 1973, 2009, 2095, 2174	
Сомали	23 января 1992 г.	РСБ ООН 733, 1725, 2093, 2111	Продлено до 15 ноября 2016 г. РСБ ООН 2244 от 23 октября 2015 г.
Судан (Дарфур)	30 июля 2004 г.	РСБ ООН 1556, 1591, 1945	
Йемен (НПС)	14 апреля 2015 г.	РСБ ООН 2216	Новое эмбарго
«Талибан»	16 января 2002 г.	РСБ ООН 1390, 1988	
Эмбарго ЕС на поставки вооружений			
«Аль-Каида», «Талибан» и связанные с ними физические и юридические лица	17 декабря 1996 г.	ОПС 96/746/CFSP, 2001/154/CFSP, 2002/402/CFSP	
Белоруссия	20 июня 2011 г.	РС 2011/357/CFSP, РС 2012/642/CFSP	Продлено до 29 февраля 2016 г. РС 2015/1957/CFSP от 29 октября 2015 г.
Китай	27 июня 1989 г.	Декларация Европейского совета	
ЦАР*	23 декабря 2013 г.	РС 2013/798/CFSP	
ДРК (НПС)*	7 апреля 1993 г.	Декларация, ОПС 2003/680/CFSP, 2005/440/CFSP, 2008/369/CFSP	

Кот-д'Ивуар*	13 декабря 2004 г.	ОПС 2004/852/CFSP, 2010/656/CFSP, РС 2012/371/CFSP	
Египет	21 августа 2013 г.	Выводы Совета по Египту .	
Эритрея*	1 марта 2010 г.	РС 2010/127/CFSP	
Иран	27 февраля 2007 г	ОПС 2007/140/CFSP, 2007/246/CFSP, РС 2012/168/CFSPг.	
Ирак (НПС)*	4 августа 1990 г.	Декларация, ОПС 2003/495/CFSP, 2004/553/CFSP	
КНДР	20 ноября 2006 г.	ОПС 2006/795/CFSP, 2009/573/CFSP .	
Ливан (НПС)*	15 сентября 2006	ОПС 2006/625/CFSP	
Либерия (НПС)*	7 мая 2001 г.	ОПС 2001/357/CFSP, 2004/137/CFSP, 2006/518/CFSP, 2010/129/CFSP	
Ливия (НПС)*	28 февраля 2011 г	РС 2011/137/CFSP, 2011/625/CFSP	
Мьянма	29 июля 1991 г.[d]	Декларация СОД, ОПС 96/635/CFSP , 2003/297/CFSP, 2010/232/CFSP	Продлено до 30 апреля 2016 г. РС 2015/666/CFSP от 28 апреля 2015 г
Россия	31 июля 2014 г.	2014/512/ CFSP, ПС 833/2014	Продлено до 31 июля 2016 г. РС 2015/2431/CFSP от 21 декабря 2015 г.
Сомали (НПС)*	10 декабря 2002 г.	ОПС 2002/960/CFSP, 2009/138/CFSP, 2010/231/CFSP	
Южный Судан	18 июля 2011 г.	РС 2011/423/CFSP	
Судан	15 марта 1994 г.	ОПС 94/165/CFSP, 2004/31/CFSP, 2005/411/CFSP, РС 2011/423/CFSP	
Сирия	9 мая 2011 г.	РС 2011/273/CFSP, ПС 36/2012, ПС 509/2012/, ПС 36/2012, ПС 509/2012, ПС 2012/420/CFSP, РС 2013/255/CFSP	
Йемен (НПС)	8 июня 2015 г.	ПС 2015/878	Новое эмбарго

[a] Объект эмбарго может быть изменен со времени его введения. В настоящей таблице объекты эмбарго приведены по состоянию на конец 2015 г.

[b] Более ранние документы могли быть изменены или отменены последующими документами.

[c] Либерия была объектом эмбарго ООН на поставки вооружений с 1992 г.; цели этих эмбарго отличались друг от друга, хотя и были связаны между собой.

[d] ЕС и его государства-члены впервые ввели эмбарго на поставки вооружений в Мьянму в 1990 г.

[e] Изменено резолюцией 7446 Совета Лиги арабских государств от 12 февраля 2012 г. Резолюция 7446 может быть интерпретирована как разрешающая предоставление оружия сирийской оппозиции.

Источники: United Nations, Security Council, ‘UN Security Council sanctions committees’, <http://www.un.org/sc/committees/>; and European Union External Action, ‘Restrictive measures (sanctions) in force’, from list updated on 30 Sep. 2015, <http://eeas.europa.eu/cfsp/ sanctions/index_en.htm>.

III. РЕЖИМЫ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ

Сибилл БАУЭР

В 2015 году участники четырех многосторонних режимов контроля над экспортом – Австралийской группы (АГ), Режима контроля за ракетными технологиями (РКРТ), Группы ядерных поставщиков (ГЯП) и Вассенаарских договоренностей по экспортному контролю за обычными вооружениями и товарами и технологиями двойного применения (ВД) – обновили свои механизмы торгового контроля над товарами и технологиями, которые могут быть использованы в связи с химическим, биологическим, ядерным и обычным оружием, и обсудили либо согласовали переработанный список изделий и видов деятельности, подлежащих контролю[1]. Эти политически обязывающие соглашения действуют на основе консенсуса, а их имплементация и соблюдение обеспечиваются национальным законодательством. Для государств – членов Европейского союза (ЕС) они имеют также и юридически обязывающий характер в силу постановления ЕС о товарах двойного назначения, хотя не все государства – члены ЕС принимают участие в каждом из этих режимов[2]. Режимы имеют также важную нормотворческую функцию, особенно в отношении тех типов изделий, которые в той или иной форме стали подлежать контролю на национальном, а в ЕС также и на региональном уровне. Все большее число стран-нечленов применяют контрольные списки режимов. Несколько государств вне режимов, в частности те, которые стремятся к членству, взяли на себя обязательства следовать принципам и руководящим положениям режимов.

Представители государственных кругов, связанных с формированием политики, лицензированием, правоприменением, техническим сопровождением и разведкой, проводят ежегодные встречи в разных составах в рамках режимов и выступают с докладами на соответствующих пленарных заседаниях, принимающих решения по изменениям в списках и издающих руководящие положения и документы, определяющие надлежащую практику. Председательство в режиме переходит от одного государства-участника к другому на ежегодной основе, за исключением АГ, в которой всегда председательствует Австралия. Председатели различных вспомогательных органов, где работают сотрудники по лицензированию и правоприменению и технические эксперты, как правило, выполняют свои обязанности в течение ряда лет и определяются на основе консенсуса либо чередуются в алфавитном порядке. ВД – это единственный режим с постоянным секретариатом, у которого есть глава и вспомогательный персонал.

---

[1] Описание этих режимов и списки участвующих в них государств см. веб-сайты режимов: Australia Group (AG) <http://www.australiagroup.net/>; Missile Technology Control Regime (MTCR) <http://www.mtcr.info/>; Nuclear Suppliers Group (NSG) <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/>; Wassenaar Arrangement (WA) <http://www.wassenaar.org/>.

[2] Council Regulation (EC) no. 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items, *Official Journal of the European Union*, L134, 29 May 2009.

Официальные руководящие положения и соответствующие контрольные списки разных режимов сосредотачиваются на экспортном контроле. Однако центром обсуждения все чаще становятся прочие элементы торгового контроля, в особенности касающиеся посредничества, транзита и перевалки. В 2012 г. АГ добавила в свои руководящие положения элемент, касающийся посредничества. Руководство по надлежащей практике в области посредничества и транзита/перевалки ГЯП приняла в 2014 г., тогда как ВД приняла руководящие положения по посредничеству в 2002 и 2003 гг., а по транзиту/перевалке – в 2015 г.

В 2015 году господствующей темой, затрагивающей все режимы, оставались контакты с неучаствующими государствами и исследование форм взаимодействия, которые могут послужить альтернативой членству. Режимы также продолжили свои усилия, направленные на решение проблем, связанных с появлением новейших технологий, внося поправки в соответствующие контрольные списки.

В то же время Индия оставила попытки добиться присоединения ко всем четырем режимам экспортного контроля. Ее усилия столкнулись со значительными преградами, связанными с разными условиями членства в режимах и характерными для каждого конкретного режима препятствиями и требованиями для вступления в члены. Вместо преодоления всех этих затруднений Индия поставила на первое место членство в РКРТ. Прием Индии в РКРТ, «как ожидалось, станет первым шагом к тому, чтобы Индия примкнула к четырем основным режимам экспортного контроля»[3]. Однако ее заявка неожиданно была заблокирована.

Австралийская группа

42 участника АГ стремятся «противодействовать распространению технологий и материалов, применяемых для производства химико-биологического оружия (ХБО), путем скоординированных мер экспортного контроля, обмена информацией и разъяснительной работы»[4]. АГ была создана вследствие появления у международного сообщества озабоченности по поводу использования химического оружия в Ирано-иракской войне 1980–1988 гг.[5] С тех пор охват АГ распространился на материалы, оборудование и технологии, использование которых может быть связано с созданием биологического оружия. Однако, в отличие от Конвенции о запрещении химического оружия, АГ охватывает как химикаты, так и производственное оборудование и технологии.

После многих лет неиспользования химического оружия со времени Ирано-иракской войны пленарное заседание АГ в 2015 г. проходило на фоне применения химического оружия в Сирии и обеспокоенности по поводу его

---

[3] *Stewart, I. J.,* 'Export controls at the crossroads', *Bulletin of the Atomic Scientists*, 15 Oct. 2015; отношения между ГЯП и Индией освещаются в Ежегодниках СИПРИ начиная с 2009 г.

[4] Австралийская группа, Пленарное заседание Австралийской группы 2015 года, Заявление председателя (Пресс-релиз), 5 июня 2015 г.

[5] Австралийская группа, «История создания Австралийской группы» [б. д.].

дальнейшего использования[6]. На пленарном заседании Сирию настоятельно призвали содействовать «полному и подтвержденному уничтожению своей программы по созданию химического оружия» и устранить «все неоднозначные положения в своей декларации, адресованной Организации по запрещению химического оружия». В заявлении председателя АГ впервые была выражена особая озабоченность по поводу химической и биологической деятельности в Корейской Народно-Демократической Республике (КНДР, или Северная Корея) и на Ближнем Востоке[7].

В ознаменование 30-летней годовщины Режима пленарное заседание 2015 г. прошло в Перте, Австралия. Обычно встречи участников АГ проводятся в Париже. На июньском пленарном заседании собралось 41 участвующее государство и ЕС как 42-й участник. На заседании обсуждалась заинтересованность отдельных стран в членстве, равно как и фундаментальные вопросы, касающиеся подхода АГ к вопросам расширения и взаимодействия, но новые члены в 2015 г. приняты не были[8]. Группа официально признала приверженность Казахстана руководящим положениям АГ, следуя модели, схожей с моделью РКРТ, в которой уже какое-то время существует статус приверженцев (adherence status) (см. ниже). Такую модель неофициально опробовали также и в ГЯП (см. ниже). Для поощрения односторонней приверженности АГ пообещала странам, придерживающимся руководящих принципов Группы, что участники АГ будут предоставлять им доступ к «более широкой информации с целью содействия в соблюдении лучших мировых практик»[9]. На ее веб-сайте открыто сказано, что для приверженцев «не требуется решение о принятии со стороны стран – участниц АГ», но этот статус является следствием извещения странами председателя АГ «в письменной форме о своем политическом обязательстве присоединиться и выполнять руководящие положения, а также принимать во внимание Контрольные списки и периодические изменения к ним»[10]. На веб-сайте АГ в дополнение к списку участников АГ была создана новая категория «Приверженцы Австралийской группы».

В рамках взаимодействия Режима с государствами, не участвующими в АГ в целях «обмена передовыми практиками и методами» с шестью странами, не являющимися членами АГ, было проведено два обучающих семинара-тренинга по правоприменению[11]. Этими странами были Китай, Индия, Мьянма, Филиппины, Сингапур и Вьетнам[12]. Для облегчения взаимодействия этот диалог в рамках АГ впервые был запланирован параллельно с про-

---

[6] См. гл. 18 настоящего издания.

[7] Австралийская группа, Пленарное заседание Австралийской группы 2015 года, Заявление председателя (Пресс-релиз), 5 июня 2015 г.

[8] Австралийская группа, Пленарное заседание Австралийской группы 2015 года, Заявление председателя (Пресс-релиз), 5 июня 2015 г.

[9] Австралийская группа, Пленарное заседание Австралийской группы 2015 года, Заявление председателя (Пресс-релиз), 5 июня 2015 г.

[10] Австралийская группа, Приверженцы Австралийской группы [б. д.].

[11] Австралийская группа, Пленарное заседание Австралийской группы 2015 года, Заявление председателя (Пресс-релиз), 5 июня 2015 г.

[12] Australian Ministry for Foreign Affairs, Bishop, J., 'Address to Australia Group plenary', Perth, 5 June 2015.

ведением пленарного заседания. Помимо того, в 2015 г. АГ совершила информационно-разъяснительные поездки в Индию, Индонезию, Казахстан и Вьетнам[13].

По вопросам информационно-разъяснительной работы с представителями промышленных и академических кругов участники договорились: *(a)* обмениваться информацией о своих национальных информационно-разъяснительных мероприятиях; *(b)* привлекать внимание стран, не входящих в Группу, к важности проведения информационно-разъяснительной работы; *(c)* напрямую взаимодействовать с «международными научно-промышленными форумами в целях повышения информированности по проблемам распространения»[14].

В 2015 году было выполнено решение предыдущего пленарного заседания по внесению поправок в руководящие положения АГ. Теперь руководящие положения в явной форме содержат требование, чтобы государства при оценке заявок на экспорт рассматривали «риск попадания наименований из контрольных списков в руки отдельных террористов и террористических групп»[15].

На пленарном заседании 2015 г. по-прежнему обсуждались новейшие технологии, которые могут внести вклад в разработку биологического или химического оружия, например, аддитивная печать или передовые достижения в биотехнологии. Также на нем и далее нащупывались пути к усилению контроля за нематериальным трансфером технологий при помощи таких средств, как электронная почта и обмен ноу-хау при личных контактах. В результате ежегодной переработки техническими экспертами списков по химическим и биологическим материалам и оборудованию в них были добавлены лабораторное оборудование с уровнем безопасности P3/P4 и диэтиламин.

В октябре 2015 года участники АГ также встречались в неофициальной обстановке в «Уилтон-парке» в Великобритании, чтобы и дальше исследовать нерешенные проблемы и направления будущих действий. На конференции обсуждались вопросы информационно-разъяснительной работы с государствами, не являющимися членами Группы, в том числе вопросы членства и статуса приверженцев, разъяснительная работа с академическими и промышленными кругами, технологические вызовы и структура АГ[16].

Режим контроля за ракетными технологиями

РКРТ был учрежден в 1987 г. для предотвращения распространения беспилотных систем, способных доставлять ядерное оружие. В дальнейшем его сфера действия была расширена, в нее были включены все беспилотные

---

[13] *Hardy, J.,* 'The Australia Group', Presentation at the 23rd Asian Export Control Conference, Tokyo, 23 Feb. 2016.

[14] Австралийская группа, Пленарное заседание Австралийской группы 2015 года, Заявление председателя (Пресс-релиз), 5 июня 2015 г.

[15] Австралийская группа, «Основополагающие принципы передачи чувствительных химических и биологических средств», июнь 2015 г.

[16] 'The Australia Group: challenges and future directions', Programme, Wilton Park, UK, 14–16 Oct. 2015.

летательные аппараты (БЛА), способные доставлять ядерное, биологическое или химическое оружие[17]. На его 29-м пленарном заседании, проведенном в октябре 2015 г. в Роттердаме, Нидерланды и Люксембург совместно приняли переходящее председательство[18]. Эта новая модель упрощает для малых стран возможность выступить в роли председателя. Вплоть до пленарного заседания 2016 г. в Республике Корея (Южная Корея) председательствовать от лица Люксембурга и Нидерландов будет Пит де Клерк из Нидерландов. Он уже был председателем ГЯП в 2010–2011 гг. В 2016–2017 гг. председательствовать в РКРТ будет Южная Корея.

В Роттердаме 34 государства-участника провели обсуждения и обменялись информацией по имеющим место и потенциально возможным событиям в сфере распространения ракетных технологий с момента предыдущего пленарного заседания в Осло. Как и в 2014 г., были особо упомянуты Северная Корея и Иран, а также выражена озабоченность в отношении «действующих в настоящее время ракетных программ на Ближнем Востоке, в Северо-Восточной и Южной Азии»[19]. Притом что РКРТ отличается от трех остальных режимов экспортного контроля тем, что в нем нет отсылок к международным договорам, участники особо выделили значение режима с точки зрения имплементации Резолюции Совета Безопасности ООН 1540 (2004), а также явные упоминания контрольного списка РКРТ в резолюциях о санкциях ООН[20]. Впервые в рамках пленарного заседания РКРТ были организованы оперативные учения по лицензированию и правоприменению[21]. В 2015 г. на заседании технической рабочей группы в Берне, Швейцария, было согласовано добавление в контрольный список вместе с пневматическими системами технологий твердотопливных двигательных установок и связанных технологий.

Расширение членства и взаимодействие со странами-нечленами

В 2015 году в рамках РКРТ основательно обсуждались индивидуальные заявки на членство, но никаких решений принято не было[22]. В 2015 г. Индия официально подала заявку на членство в РКРТ и приложила немалые дипломатические усилия, чтобы заручиться заблаговременной поддержкой еще до заседания[23]. Некоторые страны, имевшие оговорки насчет присоединения Индии к ГЯП, публично поддержали вхождение Индии в РКРТ (на-

---

[17] Дополнительную информацию см.: the Missile Technology Control Regime (MTCR) website <http://www.mtcr.info>.

[18] Missile Technology Control Regime, 'Public Statement from the Plenary Meeting of the Missile Technology Control Regime (MTCR), Rotterdam, 9 Oct. 2015'.

[19] Missile Technology Control Regime (сноска 18).

[20] Missile Technology Control Regime (сноска 18).

[21] Личная беседа автора с голландским правительственным чиновником, 14 марта 2016 г.

[22] Missile Technology Control Regime (сноска 18).

[23] *Bagchi, I.,* 'India to be part of elite anti-missile grouping next week', *Times of India*, 2 Oct. 2015; 'No decision at MTCR meeting', *The Hindu*, 10 Oct. 2015; и New Delhi Television (NDTV), 'US supports India's membership to Missile Technology Control Regime', updated 23 Sep. 2015.

пример, Норвегия)[24]. Впрочем, по сообщениям, индийская заявка на членство была ветирована Италией по причине юридического спора между Индией и Италией из-за ареста двух итальянских морских пехотинцев в связи с убийством индийского рыбака[25].

Еще девять заявок на членство в РКРТ на протяжении ряда лет находятся на рассмотрении. В их числе заявки от таких европейских стран, как Эстония и Латвия; сообщалось, что они были ветированы Россией[26]. Членство Китая также еще находится на рассмотрении[27]. Эстония и Латвия декларируют одностороннюю приверженность руководящим положениям и контрольному списку РКРТ, что с одобрением было принято участниками пленарного заседания[28]. В феврале 2015 г. уходящий председатель Роальд Нэсс из Норвегии провел информационно-разъяснительную миссию в Индонезии[29].

Гаагский кодекс поведения по предотвращению распространения баллистических ракет

РКРТ дополняется Гаагским кодексом поведения по предотвращению распространения баллистических ракет (ГКП), который возник в 2002 г. в рамках РКРТ, но затем развился в отдельную инициативу, включающую 137 государств. В 2015 г. к нему не примкнули новые страны. Ежегодные заседания проходят в Вене, Австрия. Самое последнее заседание прошло в мае 2015 г., на нем было зарегистрировано 63 делегации. Канада приняла председательство от Перу и декларировала, что ее целями является «полная и всесторонняя имплементация» и «усиление информационно-разъяснительной деятельности для продвижения процесса универсализации ГКП»[30].

Группа ядерных поставщиков

ГЯП нацелена на предотвращение распространения ядерного оружия путем контроля за передачей ядерных и связанных с ядерными материалов, оборудования, программного обеспечения и технологий, «не препятствуя законной торговле и международному сотрудничеству по использованию ядерной энергии в мирных целях»[31].

---

[24] *Haidar, S.,* 'India pushes for NSG membership', *The Hindu*, 3 Nov. 2015.

[25] *Davenport, K.,* 'India's bid to join missile regime fails', *Arms Control Today*, Nov. 2015.

[26] Davenport (сноска 25).

[27] *Huang, C.*, '"Bridging the gap": Analysis of China's export controls against international standards', 25 May 2012.

[28] Missile Technology Control Regime (сноска 18).

[29] «Очень продуктивное совещание между РКРТ и Индонезией о том, как предотвратить распространение оружия массового поражения», Роальд Нэсс (@Roald_Naess), Twitter, 9 февраля 2016 г.

[30] US State Department, '14th regular meeting of the subscribing states to the Hague Code of Conduct Against Ballistic Missile Proliferation', Washington, DC, 29 May 2015.

[31] Nuclear Suppliers Group (NSG), Public statement, Plenary meeting of the Nuclear Suppliers Group, Buenos Aires, Argentina, 26–27 June 2015. Дополнительную информацию см. веб-сайт ГЯП: <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/>.

Аргентина два года подряд председательствовала в ГЯП и принимала у себя пленарные заседания под председательством посла Рафаэля Мариано Гросси. Следующими председателями будут Южная Корея (председательствующая как в РКРТ, так и в ГЯП в 2016–2017 гг.) и Швейцария (2017–2018 гг.).

Председателем Консультативной группы и Совещания по обмену информацией в 2015 г. по-прежнему были Соединенные Штаты, а Группы технических экспертов – Швеция[32]. На пленарное заседание ГЯП 4–5 июня 2015 г. в Барилоче, Аргентина, съехались представители 48 государств-участников, так же как представители Европейской комиссии и председатель Комитета Цангера (и Европейская комиссия, и Комитет Цангера являются постоянными наблюдателями)[33].

На пленарном заседании 2015 г. в ходе ежегодного обмена информацией и практическими наработками по вопросам лицензирования и правоприменения была высказана озабоченность деятельностью по распространению ОМУ. В противоположность предыдущим годам, в контексте беспокойства, связанного с распространением, в публичном заявлении наряду с Северной Кореей не был упомянут Иран. Наоборот, была сделана отсылка к зафиксированному 2 апреля в Лозанне пониманию ключевых параметров к Совместному всеобъемлющему плану действий. Также на пленарном заседании продолжились обсуждения оптимизации правительственных гарантий для трансфера товаров из списка ГЯП в согласии с руководящими принципами[34].

ГЯП снова подтвердила свою приверженность Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) 1968 г. Аргентина выступила с заявлением от лица ГЯП в адрес главного комитета Второй обзорной конференции по ДНЯО, а государство – председатель ГЯП организовало во время Обзорной конференции ДНЯО 2015 г. параллельное мероприятие[35]. На этом параллельном мероприятии председатель ГЯП и председатель Консультативной группы провели презентацию, где особо выделили связи между ГЯП и институциональной и договорной системами ООН, ссылаясь на План действий ДНЯО 2010 г., в котором сказано, что Обзорная конференция «поощряет государства-участников пользоваться согласованными на многосторонних переговорах руководящими положениями и трактовками при разработке собственных национальных механизмов экспортного контроля», на Резолюцию Совета Безопасности ООН 1540, Типовой дополнительный протокол

---

[32] Nuclear Suppliers Group, 'Nuclear Suppliers Group, 2015–2016: chair information', [n.d.].

[33] Краткое описание Комитета Цангера см.: <http://www.zanggercommittee.org>. Комитет Цангера собирается раз в год и, будучи явным образом связан с Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и имея несколько отличающийся состав участников, играет для ГЯП роль дополнения, хотя бывали случаи, когда его полезность ставилась под сомнение. Начиная с ноября 2015 г. его председателем является представитель Дании Луиза Флюгер Каллесен.

[34] ГЯП, «Публичное заявление Группы ядерных поставщиков. Пленарное заседание в Барилоче, Аргентина, 3–5 июня 2015 года». О событиях, относящихся к Ирану и Северной Корее, см. гл. 17 настоящего издания.

[35] Statement by Rafael Mariano Grossi, Delegation of the Argentine Republic, Main Committee II, Review Conference of the Parties to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York, May 2015.

МАГАТЭ и наблюдательные списки ГЯП, принятые Комитетами ООН по санкциям[36].

Расширение членства и взаимодействие со странами-нечленами

Что касается диалога с правительствами стран, не входящих в ГЯП, то в заявлении по итогам пленарного заседания 2015 г. упомянуты следующие варианты «улучшения взаимодействия с государствами-неучастниками». Они включали в себя: *(a)* «брифинги для заинтересованных государств – не участников ГЯП»; *(b)* «широкое освещение работы ГЯП на международных встречах»; *(c)* «адресное взаимодействие с государствами – не участниками ГЯП, которые обращаются за получением помощи и практического опыта по развитию, обновлению, укреплению и функционированию национальных систем экспортного контроля»[37].

Правительства стран-участниц также обсуждали пути ведения диалога с государствами, которые, даже не будучи членами режима, декларировали свою приверженность к руководящим принципам ГЯП. Согласно информации ГЯП, 15 стран уже привели положения своего национального законодательства в согласие с руководящими принципами и контрольными списками ГЯП[38]. Консультативной группой обсуждаются возможные выгоды для стран-приверженцев. Группа проводит встречи как минимум дважды в год в Вене и во время пленарных заседаний. Она была учреждена на пленарном заседании 2013 г. в Праге[39].

На пленарном заседании государства-участники обсудили взаимоотношения ГЯП и Индии.

В 2015 году Индия провела немалую дипломатическую работу, чтобы убедить такие скептически настроенные страны, как Австрия, Китай и Швейцария, которыми сохраняющийся отказ Индии подписывать ДНЯО рассматривался как барьер для ее участия в ГЯП[40]. В сложившихся условиях представители Индии нанесли визиты на высшем уровне в Швецию, Швейцарию и Ирландию, в ходе которых обсуждался вопрос ее членства в ГЯП[41]. Во время визита в Индию в ноябре 2015 г. председатель ГЯП Гросси заявил, что у Индии «налицо все элементы для членства» и что он пытается сделать процесс присоединения «более динамичным»[42].

Несколько членов ГЯП продолжили расширять свою гражданскую ядерную торговлю с Индией. Австралия в декабре 2015 г. завершила работу

---

[36] *Grossi, R.* and *Goorewich, R.,* 'Nuclear Suppliers Group', Presentation, New York, 6 May 2015.

[37] Nuclear Suppliers Group (сноска 34).

[38] *Grossi, R.,* 'Nuclear Suppliers Group', Presentation at the 23rd Asian Export Control Conference, Tokyo, 23 Feb. 2016.

[39] Grossi and Goorewich (сноска 36).

[40] *Busvine, D.,* 'Nuclear club eyes Indian inclusion, but risks Pakistan's ire', Reuters, New Delhi, 24 Nov. 2015; and 'China calls for talks among NSG members to admit India', *Indian Express*, 25 Dec. 2015.

[41] Haidar (сноска 24).

[42] Haidar (сноска 24).

над соглашением о сотрудничестве с Индией в гражданской ядерной сфере, а Япония в том же месяце достигла предварительной договоренности[43]. После «исключения, сделанного ГЯП» для Индии в 2008 г., целый ряд стран уже возобновили или начали коммерческие отношения с Индией в ядерной области, и общее число подобных соглашений с Индией дошло до тринадцати[44]. В этом контексте Япония вычеркнула из своего Списка иностранных конечных пользователей шесть индийских юридических лиц, связанных с космической и оборонной отраслью[45].

Также продолжилась полемика по поводу поставки Китаем в Пакистан ядерных технологий. В 2015 г. Китай впервые официально подтвердил, что он причастен к строительству в Пакистане шести ядерных реакторов. Вступив в ГЯП в 2004 г., Китай сообщил о своей причастности к первым двум реакторам, но впоследствии утверждал, что два дополнительных реактора для Пакистана подпадают под так называемую «дедушкину оговорку», разрешающую странам выполнять обязательства, данные до вступления в ГЯП, и раньше не подтверждал сообщения СМИ еще о двух реакторах[46]. Сославшись на «дедушкину оговорку», помощник государственного секретаря США заявил, что, когда Китай примкнул к ГЯП, «не было договоренности о том, что это оговорка открыта для новых трактовок»[47].

Вассенаарские договоренности

Вассенаарские договоренности способствуют «информационной прозрачности и большей ответственности» в отношении трансфера обычных вооружений и связанных с ними товаров и технологий двойного применения[48]. Таким образом, ВД стремятся предотвратить «дестабилизирующие накопления» подобных товаров (изделий), а также их приобретение террористами[49]. 2–3 декабря 2015 г. в Вене (где каждый год проходят эти встречи) было проведено ежегодное пленарное заседание, на котором обязанности переходящего председателя исполняла Испания. Обязанности председателя

---

[43] 'India, Japan seal agreement for civil nuclear cooperation', *Dna India*, 12 Dec. 2015.

[44] Об исключении для Индии см.: Anthony, I. and Bauer, S., 'Controls on security-related international transfers', *SIPRI Yearbook 2009*. Соглашения с Индией имеют следующие страны: Аргентина, Австралия, Канада, Чешская Республика, Франция, Япония (предварительное соглашение), Казахстан, Южная Корея, Монголия, Намибия, Россия, Великобритания и США. World Nuclear Association, 'Nuclear power in India', updated 26 Feb. 2016.

[45] 'India, Japan to accelerate civil nuclear deal', *The Hindu*, 1 Sep. 2015.

[46] *Parameswaran, P.*, 'China confirms Pakistan nuclear projects', *The Diplomat*, 10 Feb. 2015. О предшествующих событиях см.: Bauer, S. et al., ‘Dual-use and arms trade controls’, *SIPRI Yearbook 2015*, pp. 635–36.

[47] *Countryman, T. M.,* Assistant Secretary, US Department of State, 'The President's submission to the Congress of the US-China Agreement for Peaceful Nuclear Cooperation (123 Agreement)', Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, 12 May 2015.

[48] Краткое описание режима см.: the Wassenaar Arrangement website <http://www.wassenaar.org/>.

[49] Wassenaar Arrangement, 'Guidelines and procedures, including the initial elements', Dec. 2011.

на 2016 г. примет на себя Финляндия. В течение года для подготовки пленарного заседания прошли встречи простых рабочих групп: Политическая рабочая группа, Заседание сотрудников по вопросам лицензирования и правоприменения, Экспертная группа[50].

На пленарном заседании 2015 г. в рамках ВД были приняты руководящие принципы по лучшим практикам в области транзита или перевалки[51]. В предыдущем году ГЯП приняла документ по транзиту, перевалке и посредничеству, в котором был отражен тот факт, что системы контроля за разными типами перечня товаров двойного назначения и даже обычными вооружениями пересекаются на национальном уровне[52]. Впрочем, соответствующие документы отличаются друг от друга предметным содержанием. Надо особенно отметить, что помимо рекомендованных юридических элементов данный документ ВД ссылается на целый ряд практических шагов, как например, на «сосредоточенную информационно-разъяснительную работу с изготовителями, дистрибьюторами, посредниками и экспедиторами» и необходимость «поощрять промышленность к разработке программ внутреннего соответствия», «обеспечивать профессиональную подготовку для сотрудников таможни и правоохранительных органов», «повышать уровень сотрудничества между правоохранительными ведомствами и лицензирующими органами» и «обмениваться информацией о стратегиях и методах» между партнерами по ВД[53]. Если говорить о том, что именно попадает под действие механизмов по контролю за транзитом и перевалкой, руководящие положения ВД отсылают к номенклатуре, внесенной и не внесенной в списки, «когда имеется надежная информация, что данную номенклатуру намереваются использовать в запрещенных военных или террористических целях или что она каким-либо иным образом создает проблему в области безопасности». Также в них уточняется, что полномочия по контролю за номенклатурой при транзите и перевалке должны «в полной мере распространяться на деятельность, имеющую место в особых таможенных зонах, расположенных на территории суверенного государства, таких как зоны свободной торговли, зоны внешней торговли и зоны обработки экспорта»; таким образом, они выходят за рамки документа ГЯП. Передовая практика ВД включает в себя создание правовой основы, чтобы уполномоченные органы могли останавливать, досматривать и арестовывать грузы и требовать предъявления разрешений для транспортных ящиков на основе учета рисков. Эти меры должны осуществляться вкупе с информационно-разъяснительной работой в промышленных кругах и мерами по информационному обмену среди уполномоченных органов.

---

[50] Wassenaar Arrangement, 'Statement issued by the Plenary Chair on the 2015 outcomes of the Wassenaar Arrangement on export controls for conventional arms and dual-use goods and technologies', Vienna, Dec. 2015.

[51] Wassenaar Arrangement, 'Best practice guidelines for transit and trans-shipment', 4 Dec. 2015.

[52] *Bauer, S.* et al., 'Dual-use and arms trade controls', *SIPRI Yearbook 2015*; и Nuclear Suppliers Group, 'Good practices for the implementation of brokering and transit/transshipment controls', 2014.

[53] Документ Группы ядерных поставщиков лишь кратко ссылается на необходимость обеспечивать правоохранительные ведомства надлежащей профессиональной подготовкой и ресурсами и поощрять программы внутреннего соответствия.

ВД также согласовали и опубликовали «Элементы эффективного исполнения требований к национальной отчетности», которые «предназначены для того, чтобы помочь всем странам соответствовать их обязательствам по предоставлению международной отчетности, относящейся к трансферу обычных вооружений». Руководящие положения рекомендуют государствам составить проект национального «процедурного документа», содержащего: *(a)* подробное изложение иных обязательств государства по предоставлению отчетности и их содержание; *(b)* ключевые сроки составления и представления докладов; *(c)* методы, использованные при составлении и представлении докладов; *(d)* где это уместно, системы, облегчающие представление одной и той же информации разным механизмам отчетности; *(e)* системы, гарантирующие участие в процессе классификации номенклатуры квалифицированного персонала[54].

В течение 2015 года государства-участники согласовали внесение в контрольные списки ВД целого ряда изменений. Большинство сделанных изменений коснулись списка товаров двойного, а не военного назначения, и стали отражением усилий не отстать от передовых достижений в ряде контролируемых технологий. Были добавлены новые меры контроля, в том числе в отношении взрывчатых веществ. Некоторые контрольные меры были ослаблены, как например, в отношении «отдельных типов станков и компьютеров, технологий, используемых в потребительских отраслях (например, производство автомобилей, бытовые медицинские приборы), оптических зеркал для солнечных энергетических установок, элементов питания, камер для подводной съемки и оборудования с функциями информационной безопасности». Были прояснены некоторые существующие меры контроля в части оборудования для обнаружения биологических агентов и защиты от них, электронных приборов для армейских шлемов и оборудования, преобразующего аналоговый сигнал в цифровой[55].

На декабрьском пленарном заседании 2016 г. состоится особое памятное мероприятие по случаю 20-й годовщины Вассенаарских договоренностей. Также 2016 год, следующий после четырех лет в пятилетнем цикле, станет оценочным. Во время проведения пятой ежегодной оценки, в рамках которой будет осуществлена экспертиза и вынесена оценка общего функционирования ВД, председателем Политической рабочей группы будет Пол Бейер (Швеция).

Расширение членства и взаимодействие со странами-нечленами

В ВД входит 41 член. В 2015 г. не было принято ни одного дополнительного участника. Заявки от таких государств, как Кипр и Казахстан, все еще находятся в стадии рассмотрения. На пленарном заседании было объявлено о планах по продолжению взаимодействия с нечленами путем кол-

[54] Wassenaar Arrangement, 'Elements for the effective fulfilment of national reporting requirements (agreed at the 2015 plenary)'.

[55] Wassenaar Arrangement, 'Summary of changes to the list of dual-use goods and technologies and munitions list', 3 Dec. 2015.

лективных брифингов и двустороннего диалога, в том числе посредством посещений стран. 27–28 июня 2016 г. в Вене будет проводиться «Практический семинар, сосредоточенный на технических вопросах», на который приглашены порядка 50 стран-нечленов. Это существенное расширение числа стран, с которыми ВД официально взаимодействуют. ВД также планируют взаимодействовать с промышленными и академическими кругами и обмениваться дальнейшей информацией по такому взаимодействию на национальном уровне и по вопросу программ внутреннего соответствия.

IV. РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ В СФЕРЕ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ В ЕС

Сибилл БАУЭР и Марк БРОМЛИ

Европейский союз (ЕС) является в настоящее время единственным регионом, имеющим общую правовую основу для контроля за экспортом, посредничеством, транзитом и перевалкой товаров двойного назначения, программного обеспечения и технологий, а также в определенной степени и предметов военного назначения. В ЕС также разработаны подробные руководящие положения по имплементации договоренностей.

Общая позиция ЕС по экспорту вооружений

Общая позиция ЕС 2008 г., в которой определены общие правила, регулирующие экспортный контроль в области военных технологий и оборудования, является краеугольным камнем усилий по укреплению и согласованию политик государств – членов ЕС по контролю за экспортом вооружений[1]. В этом документе указаны не только механизмы для консультационной работы и обмена информацией, но и восемь критериев, которыми государства должны пользоваться при оценке лицензий на экспорт вооружений. В статье 15 Общей позиции говорится, что документ «будет пересматриваться через три года после его принятия». Процесс пересмотра начался в середине 2011 г., и в июле 2015 г. был выпущен заключительный итоговый документ[2]. Пересмотр не привел к появлению в тексте Общей позиции каких-либо изменений, однако было переработано несколько разделов пользовательского руководства, дающего указания по имплементации Общей позиции в отношении оценки лицензирования и обязательств по обмену информацией[3]. А именно: в руководящие положения были добавлены дополнительные источники информации к критериям 2 и 7, чтобы при проведении оценки ими могли пользоваться должностные лица, занимающиеся лицензированием экспорта, и были включены языки, на которых представлены руководящие положения по экспорту вооружений в Договоре о торговле оружием (ДТО)[4].

---

[1] Council of the European Union, Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 Dec. 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official Journal of the European Union*, L335, 8 Dec. 2008. Общая позиция 2008 г. заменила собой Кодекс поведения в отношении экспорта вооружений 1998 г. Council of the European Union, 'European Union Code of Conduct on Arms Exports', 8675/2/98 Rev. 2, 5 June 1998.

[2] *Bauer, S.* et al., 'Dual-use and arms trade controls', *SIPRI Yearbook 2015*; и Council of the European Union, 'Council conclusions relating to the review of Common Position 2008/944/CFSP on arms exports and the implementation of the Arms Trade treaty (ATT)', 20 July 2015.

[3] Переработанную версию руководства пользователя см.: Council of the European Union, 'User's guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment', 10858/15, 20 July 2015.

[4] Критерий 2 касается «уважения прав человека в стране конечного назначения, равно как и уважения этой страной международного гуманитарного права», критерий 7 касается риска

Например, в руководство к критерию 2 были добавлены отсылки к гендерному насилию с попыткой определить рамки этого понятия. В ДТО говорится, что угроза гендерного насилия – это вопрос, который следует учитывать при принятии решения, выдавать или нет экспортную лицензию, о чем не упоминалось в руководстве пользователя. В рамках этого пересмотра государства – члены ЕС также разработали новую информационно-технологическую систему для обмена информацией по отказам в выдаче экспортных лицензий[5]. Государства – члены ЕС планируют дальнейшее развитие данной системы, с тем чтобы она могла использоваться для обмена более подробной информацией по экспорту вооружений в конкретные пункты назначения[6].

Развитие событий в сфере контроля за торговлей товарами двойного назначения в ЕС

Постановление ЕС о товарах двойного назначения, обеспечивающее для своих 28 государств-членов общую правовую основу для контроля за экспортом, транзитом, перевалкой и посредничеством в сфере товаров и технологий двойного назначения, в настоящий момент находится в процессе пересмотра[7]. Этот процесс начался в 2011 г. и маловероятно, что он завершится ранее 2017 г. При пересмотре выполнен целый ряд шагов. Исходя из начатого ранее процесса консультаций с заинтересованными сторонами в рамках Зеленой книги, Европейская комиссия в 2014 г. выпустила сообщение с изложением предложений[8]. В 2015 г. по этим предложениям в рамках публичных консультаций были запрошены комментарии от правительств, частного сектора и прочих заинтересованных сторон, таких как академические круги[9]. Также в 2015 г. СИПРИ и компания Ecorys провели для Еврокомиссии проект по сбору и анализу данных и информации, касающийся текущего и потенциального воздействия постановления о товарах двойного назначения[10]. Как публичные консультации, так и проект по сбору данных

того, что экспортируемые «военные технологии или оборудование будут переправлены иным адресатам на территории страны-покупателя или реэкспортированы при нежелательных условиях». Council of the European Union, Council Common Position 2008/944/CFSP (сноска 1).

[5] Council of the European Union, 'Council conclusions relating to the review of Common Position 2008/944/CFSP on arms exports and the implementation of the Arms Trade treaty (ATT)', 20 July 2015.

[6] Council of the European Union (сноска 5).

[7] Council Regulation 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items, *Official Journal of the European Union*, L134, 29 May 2009.

[8] European Commission, 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the review of export control policy: ensuring security and competitiveness in a changing world', COM (2014) 244 final, 24 Apr. 2014.

[9] European Commission, 'EU Export Control Policy Review: online public consultation report', 23 Nov. 2015.

[10] SIPRI and Ecorys, 'Final report: data and information collection for EU dual-use export control policy review', European Commission, Brussels, 6 Nov. 2015.

послужат подспорьем для оценки социального, экономического и экологического воздействия существующей на данный момент нормативно-правовой системы и для реализации любых потенциальных изменений, проведение которых требуется от Еврокомиссии по условиям такого процесса пересмотра. Комиссия уже объявила, что доклад об оценке воздействия она представит в первой половине 2016 г., а вслед за тем – проект нормативного предложения. Нормативное предложение пройдет через потенциально длительный законодательный процесс, в котором участвуют Совет министров и Европейский парламент[11]. Процесс пересмотра мог бы привести к практическим изменениям, отшлифовав и улучшив имплементацию и правоприменение, как это было предложено в сообщении Еврокомиссии 2014 г. Также в текущий момент обдумываются фундаментальные изменения к определению изделий двойного назначения и расширение самого понятия, чтобы оно охватывало виды использования, нарушающие права человека. Данное нормативное предложение, вероятно, будет стремиться адаптировать регулирование к изменениям в структурах торговли, стандартных деловых практиках и в технологиях, как, например, к тому, что ставка все больше делается на трансфер нематериальных технологий. Законодательное предложение, которое, как ожидается, Европейская комиссия выдвинет в 2016 г., вероятно, будет включать расширенные механизмы контроля за трансфером информационно-коммуникационных технологий наблюдения. Также оно могло бы привести к сдвигу за пределы парадигмы «гражданское/военное назначение», в рамках которой находятся товары, в отношении которых действуют меры контроля за экспортом товаров двойного назначения, что позволило бы охватить системы, используемые разведывательными ведомствами и правоохранительными органами[12].

[11] European Commission, Presentation at the 2015 Export Control Forum, Brussels, 5 Dec. 2015.

[12] Для получения дополнительной информации см.: Bauer, S. and Bromley, M., 'The dual-use export control policy review: balancing security, trade and academic freedom in a changing world', EU Non-Proliferation Consortium, Non-Proliferation Paper no. 48, Mar. 2016.

V. РОЛЬ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ТОРГОВЛЕЙ ВООРУЖЕНИЯМИ И ТОВАРАМИ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Сибилл БАУЭР и Марк БРОМЛИ

Правительства во всем мире все больше признают, что партнерство с промышленностью является необходимой предпосылкой для предотвращения – или по крайней мере увеличения барьеров на пути – распространения ядерного, биологического и химического оружия и средств его доставки, равно как и незаконных перевозок обычных вооружений. Под влиянием двух наборов факторов природа отношений между правительствами и частным сектором в последние годы также сместилась в область контроля за экспортом товаров двойного назначения и вооружений.

Во-первых, расширяется круг организаций частного сектора, потенциально подлежащих контролю за торговлей. Международные и региональные правовые инструменты и руководящие положения требуют, чтобы государства задействовали меры по контролю не только за экспортом, но также и за сопряженным с ним транзитом, перевалкой и посредничеством как для изделий двойного назначения, так и для обычных вооружений[1]. В результате экспортный контроль сказывается не только на производителях контролируемой номенклатуры, но также и на посредниках и поставщиках транспортных услуг[2]. Кроме того, сегодняшняя технологическая и научная действительность означает, что академические круги и исследовательские институты часто «экспортируют» контролируемую номенклатуру (товары, программное обеспечение и технологии) как в материальных, так и в нематериальных формах. Например, ученые публикуют исследования, затрагивающие контролируемую номенклатуру, и все чаще делают это в режиме онлайн. Также ученые обмениваются передовой технической информацией о контролируемой номенклатуре и осуществляют трансфер контролируемой номенклатуры между лабораториями, особенно в биологической области[3]. Трансфер нематериальных технологий также является ключевым элементом ежедневных взаимодействий в глобальных бизнес-структурах и цепочках поставок, включая их научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Помимо того, в последние годы расширился круг номенклатуры, подлежащей экспортному контролю. Например, с недавним распространением контроля на торговлю в области информационно-коммуникационных систем наблюдения появились экспортно-контрольные обязательства для

---

[1] Такие инструменты и руководящие положения включают в себя различные санкционные режимы, а в особенности – Резолюцию Совета Безопасности ООН 1540 от 28 апреля 2004 г. См. гл. 3 настоящего издания.

[2] Контроль за торговлей в какой-то мере сказывается на страховых компаниях и финансовых институтах, хотя по большей части это сводится к имплементации санкций.

[3] *Clevestig, P.,* Handbook of Applied Biosecurity for Life Science Laboratories (SIPRI: Stockholm, 2009).

ряда компаний, у которых имелся либо незначительный опыт в этой сфере, либо не имелось никакого[4].

Во-вторых, сегодняшняя торговая среда становится все сложнее, создавая все больше механизмов, посредством которых можно осуществлять трансфер товаров, и значительно увеличивая число уровней ответственности, относящихся к отправке товаров. Из-за этого становится все труднее предотвращать распространение соответствующей номенклатуры при помощи таких традиционных инструментов правоприменения, как лицензионные требования и таможенный контроль. Например, новые технологические разработки означают, что контролируемые технологии и программное обеспечение легко можно передавать посредством электронных транзакций и хранить их в облачных хранилищах. Это требует иных механизмов обнаружения, таких как аудит компаний, а также превентивных мер со стороны промышленности, таких как организация семинаров по повышению информированности. Помимо этого, процессы, благодаря которым перевозки физических товаров осуществляются в международном масштабе, включают в себя широкий круг участников цепочек поставок, таких как интеграторы, судоходные компании, судовые агенты, экспедиторы и таможенные агенты, равно как автотранспортные операторы, операторы быстрой доставки посылок и посредники. Это создает дополнительные механизмы, при помощи которых можно скрыть незаконный трансфер, а кроме того, и расширенный круг потенциальных партнеров, с которыми национальные власти должны взаимодействовать в процессе выявления таких грузов. В частности, растет дистанционная торговля с быстрой доставкой, и ее уже используют для незаконной отправки изделий двойного назначения[5].

Благодаря этим процессам был дан ход двум группам событий, связанным с деятельностью национальных лицензирующих органов, хотя какую-то роль сыграли также и другие факторы. В их числе ограниченность ресурсов и как следствие усилия по перекладыванию ответственности на компании и на мониторинг конечных результатов, а также усилия стран сократить воздействие добавлений к контрольному списку как для администраций, так и для экспортеров. Во-первых, нарастает сдвиг в сторону сокращения лицензионных требований для менее чувствительных экспортных позиций, особенно через использование «глобальных» и «генеральных» лицензий, так же как и прочих сокращений лицензионных требований[6]. Во-вторых, продолжаются попытки стимулировать принятие в компаниях программ

---

[4] SIPRI and Ecorys, 'Final report: data and information collection for EU dual-use export control policy review', European Commission, Brussels, 6 Nov. 2015.

[5] British House of Commons, Business, Innovation and Skills, Defence, Foreign Affairs and International Development Committees, 'Scrutiny of Arms Export Controls (2010): UK Strategic Export Controls Annual Report 2008, Quarterly Reports for 2009, licensing policy and review of export control legislation'.

[6] «Глобальные лицензии» выдаются конкретному экспортеру и позволяют осуществлять множественные транзакции с указанной номенклатурой для определенного конечного пользователя. «Генеральные лицензии» охватывают некий конкретный набор позиций, экспортируемых в некий конкретный набор пунктов назначения. При условии выполнения определенных критериев экспортеру не нужно подавать заявку, прежде чем воспользоваться генеральной лицензией.

внутреннего соответствия (ПВС) и усовершенствовать стандарты в этой сфере. Европейский союз (ЕС) плотно включился в дискуссии о первой группе событий. В рамках режимов экспортного контроля состоялось обсуждение вопросов, связанных с ПВС. В этом разделе по очереди анализируется каждое из этих событий, с особой отсылкой к недавним событиям в Европе и Северной Америке, прежде чем будут сделаны некоторые первоначальные заключения об их долгосрочных последствиях.

Сокращение лицензионных требований

В последние годы целый ряд государств увеличили число статей экспорта, охватываемых не индивидуальными лицензиями, а «глобальными» или «генеральными» лицензиями. Такие лицензии обычно не требуют подачи экспортером индивидуальных заявок для каждой отправки или транзакции, но к ним могут прилагаться отдельные условия, как например, меры по обеспечению соответствия или отдельные требования по ведению документации. Они охватывают множественные отправки указанных товаров для указанных конечных пользователей или стран назначения, остаются в силе, как правило, несколько лет и могут как иметь, так и не иметь специфические особенности в зависимости от определенных экспортеров.

Великобритания увеличила число экспортных позиций, подлежащих открытому лицензированию, в противоположность стандартным индивидуальным лицензиям для каждой отдельной транзакции. Великобританией выпущено около 40 открытых генеральных экспортных лицензий (ОГЭЛ), являющихся одним из типов генеральной лицензии. В октябре 2015 г. она выпустила новую ОГЭЛ для использования компаниями при экспортировании военных товаров, «которые были ввезены в Великобританию для ремонта или замены», равно как и запасных частей для военной техники, поставленной ранее «с одобрения лицензирующих органов Великобритании»[7]. В настоящий момент британским правительством подготавливается по меньшей мере три новых ОГЭЛ[8].

Германия имеет долгую традицию предложения своим экспортерам генеральных лицензий (*Allgemeingenehmigungen*) для изделий как двойного, так и военного назначения. В настоящее время Германией выпущено 16 генеральных лицензий: 10 для изделий военного назначения и шесть для изделий двойного назначения, служащих дополнением для шести генеральных лицензий ЕС. Совсем недавно Германия ввела генеральные лицензии для экспорта инверторов частоты и отдельных типов насосов и арматуры. Помимо этого немецкие экспортеры могут подавать заявки на получение глобальных лицензий, которые охватывают множественные отправки множественным конечным пользователям в множественных пунктах назначения или, например, экспорт торговцу, у которого существуют требования по ве-

---

[7] World ECR, 'UK ECO publishes new OGELs', 8 Oct. 2015.

[8] Три новых ОГЭЛ охватят электронику и криптографические продукты военного и двойного назначения с низким уровнем риска. *Tauwhare, R.,* 'UK export controls and sanctions: a look ahead to 2016', *World ECR*, no. 46 (Dec. 2015).

дению документации в отношении конечного пользователя. Их использование может подпадать под такие условия, как требования соответствия в отношении конечного пользователя, а в некоторых случаях и требование указывать в лицензии имена своих потребителей. Под определенные же условия, такие как поддержание актуальности программы внутреннего соответствия, их использование подпадает всегда.

Государствами предпринимаются также и другие шаги по сокращению регулятивного бремени, связанного с процессом лицензирования экспорта. Франция, в которой традиционно одна из наиболее бюрократичных процедур лицензирования экспорта в Европе, в данный момент сокращает регулятивное бремя, наложенное ею на компании-экспортеры. В июне 2014 г. Франция завершила введение ряда шагов, нацеленных на упрощение процесса экспортного лицензирования в рамках проводимой ею имплементации Директивы ЕС об упрощении условий перемещения продукции, имеющей оборонное значение, по территории Сообщества (см. ниже). Это упрощение включало не только введение генеральных и глобальных лицензий, но и замену индивидуальной лицензией ее двухэтапной процедуры экспортного лицензирования военной техники, состоявшей из предварительного согласования (*Agrément préalable)* и выдачи разрешения на экспорт военного имущества (*Autorisation d'exportation de matériel de guerre*)[9].

В Соединенных Штатах происходящая в настоящее время реформа экспортного контроля (РЭК) нацелена на сокращение лежащего на промышленности США регулятивного бремени и сосредоточение контроля на наиболее чувствительных технологиях и пунктах назначения. На данный момент основное внимание РЭК сосредоточено на том, чтобы перенести десятки тысяч наименований из Списка вооружений США (СВ) в Список торгового контроля (СТК), где они будут подлежать менее строгим механизмам лицензионного контроля за экспортом доверенным адресатам[10]. В соответствии с планами правительства США к моменту окончания этого процесса большинство позиций СВ будет перенесено в СТК или же они будут полностью выведены из-под контроля[11]. На исходе 2015 г. все еще предстояло урегулировать ряд ключевых элементов РЭК, в том числе ряд требующих согласования переработанных вариантов СВ[12]. Правительство США нацелено до конца 2016 г. решить эти остающиеся вопросы[13]. США в качестве одной из форм генерального лицензирования используют режим безлицензионной торговли стратегическими товарами (РТСТ) и снимают лицензионные требования для торговли многими изделиями двойного на-

---

[9] *Beraud-Sudreau, L.*, 'French adaptation strategies for arms export controls since the 1990s', IRSEM, Paris Paper no. 10 (Oct. 2014).

[10] *Fergusson, I. F.* and *Kerr, P. K.,* The US Export Control System and the President's Reform Initiative, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress R41916, Summary (US Congress, CRS: Washington, DC, 13 Jan. 2014).

[11] White House, Office of the Press Secretary, 'White House Chief of Staff Daley highlights priority for the President's Export Control Reform Initiative', 19 July 2011.

[12] *Nilsson, B.,* Deputy Assistant Secretary for Defense Trade Controls, US Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, Statement Before the House Small Business Committee, Hearing on Export Control Reform, 11 Feb. 2016.

[13] Nilsson (сноска 12).

значения с 36 странами, в том числе 25 государствами – членами ЕС[14]. В ряде азиатских стран, таких как Япония, Малайзия и Сингапур, в добавление к выдаче индивидуальных лицензий уже введены другие типы генерального и глобального лицензирования: массовые или многоразовые разрешения[15].

Процессы, происходящие на уровне ЕС

Для облегчения или активизации сдвига к более масштабному использованию глобального и генерального лицензирования у государств-членов задействован целый ряд процессов на уровне ЕС. В 2009 г. была согласована директива ЕС о трансфере внутри Сообщества, будучи частью более широкого спектра усилий по сокращению барьеров для сотрудничества внутри ЕС в области оборонной промышленности[16]. Она поощряет государства – члены ЕС выдавать генеральные лицензии для экспортных поставок: *(a)* национальным вооруженным силам другого государства-члена; *(b)* «сертифицированной компании» в другом государстве – члене ЕС; *(c)* имеющих место с демонстрационными, оценочными или выставочными целями; или *(d)* с целью возврата оригинальному изготовителю для технического обслуживания или ремонта. Однако государства-члены настояли на том, чтобы сфера действия этих генеральных лицензий определялась на национальном уровне, и теперь разные наборы позиций освобождены от их охвата, что создает ситуацию с отсутствием стандартизации[17].

Согласно постановлению о товарах двойного назначения ЕС выпустил шесть генеральных экспортных разрешений в рамках Евросоюза, которые представляют собой один из типов генеральной лицензии. Ожидается, что предложение Европейской комиссии о переработанном варианте постановления о товарах двойного назначения будет включать дополнительные генеральные экспортные разрешения Евросоюза для внутрифирменного трансфера технологий, малоценных грузов, крупных проектов, криптографической продукции и отдельных изделий двойного назначения, таких как преобразователи частоты и другие товары[18]. Однако достижение общеевропейского согласия по новым генеральным экспортным разрешениям в рам-

---

[14] US Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Export Administration Regulations, 16 Mar. 2016.

[15] См.: the Center for Information on Security Trade Control (CISTEC), Overview of Japan's Export Controls, 4th edition; Malaysian Ministry of Trade and Industry, Strategic Trade Act 2010, 'Online permit application process flow'; и Singapore Customs, Customs schemes, licences and framework.

[16] Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, *Official Journal of the European Union*, L146, 10 June 2009.

[17] См.: European Parliament, DG for External Policies Policy Department, 'The impact of the "defence package" directives on European defence', June 2015; и Mampaey, L. et al., 'Study on the implementation of Directive 2009/43/EC on transfers of defence-related products', GRIP, 22 Aug. 2014.

[18] European Commission, Presentation at the 2015 Export Control Forum, Brussels, 5 Dec. 2015.

ках Евросоюза в прошлом уже оказывалось непростой задачей. Государства – члены ЕС расходятся в оценке того, какие технологии и пункты назначения должны охватываться генеральными экспортными разрешениями Евросоюза в зависимости от размера и состава национальных отраслей, на которых сказываются механизмы контроля за экспортом товаров двойного назначения и приоритеты государств во внешней политике и политике в области безопасности. Несколько государств предпочитают выпуск генеральных лицензий, определяемых на национальном уровне. Хотя они и в меньшинстве, сюда входят самые крупные в ЕС экспортеры товаров двойного назначения: Франция, Германия, Италия и Великобритания[19].

Разработка стимулов и стандартов для ПВС

Программа внутреннего соответствия (ПВС, Internal Compliance Program) – это механизм, который задействует компания, чтобы гарантировать, что «она выполняет легальные транзакции, подчиняется постановлениям правительства и удовлетворяет экспортной политике компании»[20]. Чтобы быть эффективными, задействованные процедуры, политики и инфраструктура должны основываться на более широкой культуре соответствия внутри компании, особенно с учетом того, что многие лица в компании могут стать нарушителями меры торгового контроля. Можно утверждать, что обеспечение соответствия в результате может сократить издержки благодаря доступу к упрощенным экспортным процедурам, снижению риска нелегального экспорта (а следовательно, и штрафных санкций и ущерба для бренда или репутации) и увеличению потенциала для привлечения потребителей и инвесторов. Работа в этой сфере сосредоточена на создании дополнительных механизмов либо для стимулирования, либо для обязательного вменения принятия ПВС и на проектировании усовершенствованных стандартов или создании новых стандартов для промышленных секторов, где их не существует.

Некоторые государства дошли до того, что требуют от компаний наличия ПВС или отдельно оговоренных элементов ПВС, необходимых, чтобы они смогли подать заявки для получения экспортных лицензий. В Польше компаниям требуется иметь у себя ПВС для получения экспортных лицензий на вооружения, хотя для получения лицензий на изделия двойного назначения этого больше не требуется[21]. Указанное требование применяется к

---

[19] Information Note, Regulation (EC) no. 428/2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items, Information on measures adopted by member states in conformity with articles 5, 6, 8, 9, 10, 17 и 22, *Official Journal of the European Union*, C51, 13 Feb. 2015, pp. 31–35.

[20] Institute for Science and International Security (ISIS), 'Key elements of an effective export control system', 2003. В зависимости от компании экспортный контроль может составлять лишь один из элементов в системах обеспечения соответствия компании, которые могут включать ряд других инструментов регулирования, таких как антикоррупционная политика и нормы безопасности.

[21] Впрочем, по сообщению от лицензирующих органов Польши от 25 апреля 2016 г., ПМС решительно рекомендована для экспортеров товаров двойного назначения. ст. 11 польского закона от 25 мая 2012 г., «вносящего поправки в Закон о внешней торговле

«изготовителям, экспортерам, пользователям и научно-исследовательским центрам»[22]. Согласно вторичному законодательству Румынии заявки на получение лицензии для экспорта военной техники или посреднических операций с военной техникой будут отклоняться, если заявитель не имеет у себя в наличии ПВС[23]. Явные требования, касающиеся ПВС, также содержатся в первичном и вторичном законодательстве, регулирующем экспорт товаров двойного назначения. Похожие положения действуют также в Венгрии. Немецкое право требует назначения из старшего руководящего звена «лица, отвечающего за экспортный контроль», которое будет нести персональную ответственность за нарушения и таким образом отвечать за учреждение ПВС. У Австрии и Венгрии существуют подобные же положения.

Процессы, происходящие на уровне ЕС

Для облегчения торговой деятельности «надежных компаний» с твердыми ПВС в ЕС в последние годы был задействован целый ряд систем, относящихся к контролю как за обычными вооружениями, так и за изделиями двойного назначения. Согласно Директиве об упрощении условий перемещения продукции, имеющей оборонное значение, по территории Сообщества, если компания желает получать товары, экспортируемые по генеральной лицензии на трансфер, она должна быть сертифицирована национальными властями. В рамках этого процесса компания должна предоставить описание «программы внутреннего соответствия или системы управления трансфером и экспортом». Однако темпы сертификации были гораздо ниже тех, на которые надеялись изначально, главным образом из-за отсутствия в промышленных кругах ясности относительно выгод от этого процесса с учетом различий в охвате генеральных лицензий государств-членов (см. выше). По состоянию на 31 января 2016 г., статус сертифицированных поставщиков был присужден 48 компаниям в 14 государствах – членах ЕС[24].

В результате поправок 2005 г. к Таможенному кодексу ЕС был создан и в январе 2008 г. вступил в силу статус уполномоченного экономического оператора (УЭО). Национальные власти могут присуждать статус УЭО из-

---

товарами, технологиями и услугами, имеющими стратегическое значение для безопасности государства и для поддержания международного мира и безопасности, и в другие определенные правовые акты», гласит: «Предприниматель, обращающийся с заявкой о получении разрешения на торговлю военными товарами или пользующийся национальным генеральным разрешением на торговлю военными товарами, должен учредить и имплементировать внутреннюю систему контроля и управления торговлей военными товарами, далее именуемую «система внутреннего контроля»». Английский перевод закона см.: the Polish Foreign Ministry, National Report on Arms Export 2014.

[22] Министерство экономики Польши [Партнерство предпринимателей и правительственной администрации, нацеленное на реализацию общей политики безопасности] (на польск. яз.).

[23] Article 13-h, ANCEX Presidential Order no. 59/2005 for the implementation of Government Ordinance no. 158/1999 on the control regime of exports, imports and other transfers of military goods, approved with amendments by Law no. 595/2004.

[24] European Commission, Register of the Certified Defence-related Enterprises (CERTIDER) [n.d].

готовителям, экспортерам, экспедиторам, руководителям складов, таможенным агентам и перевозчикам, которые отвечают общим критериям по ряду направлений, включая «надлежащий учет соответствия таможенным требованиям» и «надлежащие стандарты защищенности и безопасности»[25]. Статус УЭО признается на всей территории ЕС и наделяет получателя правом на определенные льготы, связанные с таможенным контролем, в том числе ускоренные процедуры на пунктах въезда и выезда и упрощенный досмотр, относящийся к защищенности и безопасности. Впрочем, как и в случае сертификации по директиве об упрощении условий перемещения продукции, имеющей оборонное значение, по территории Сообщества, все это еще слабо усвоено.

Согласно постановлению ЕС о товарах двойного назначения при выдаче конкретному экспортеру глобального разрешения на экспорт должно приниматься во внимание, имеются ли у экспортера «соразмерные и достаточные средства», чтобы соответствовать нормативным и разрешающим документам (статья 12)[26]. Создание дополнительных стимулов для внедрения ПВС и согласованных стандартов в этой сфере, вероятно, будет ключевым пунктом предложений Еврокомиссии о переработке постановления ЕС о товарах двойного назначения (см. выше)[27].

Международные процессы

До сих пор режимы экспортного контроля лишь эпизодически имели дело с вопросами, связанными с ПВС, например, на промышленном форуме Вассенаарских договоренностей в 2005 г. и Группы ядерных поставщиков в 2014 г. Комитет 1540 СБ ООН стремится наладить диалог с промышленными кругами посредством так называемого Висбаденского процесса, который был инициирован в 2012 г. и в рамках которого в Германии при содействии германского правительства на сегодняшний день были проведены четыре конференции[28]. Диалог нацелен на появление регулярного форума для обмена информацией, и его результатом помимо прочего уже стало создание проекта Боттичелли, возглавляемой промышленными кругами сети, запущенной в октябре 2015 г. в Брюсселе, Бельгия. К участию привлечены целый ряд объединений, таких как Всемирная ядерная ассоциация, и крупнейшие компании-экспортеры. Заявленной целью является «формирование более эффективного диалога и сотрудничества с правительствами и между-

---

[25] Regulation (EC) no. 648/2005 of the European Parliament and of the Council of 13 Apr. 2005 amending Council Regulation (EEC) no. 2913/92 establishing the Community Customs Code, *Official Journal of the European Union*, L117, 4 May 2005, p. 15.

[26] Council Regulation (EC) no. 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items, *Official Journal of the European Union*, L134, 29 May 2009.

[27] European Commission, Presentation at the 2015 Export Control Forum, Brussels, 5 Dec. 2015.

[28] *Kiessler, K. K.,* 'Private sector engagement: lessons learnt from the Wiesbaden Process', eds *N. Kasprzyk, M. Shadung* and *N. Stott,* Towards the 2016 Review: Former Experts Assess UNSC Resolution 1540, Institute for Security Studies (ISS) Monograph no. 191 (ISS: 2015).

народными институтами для предотвращения незаконного товарооборота и гармонизации международных норм и практик по укреплению конкурентоспособности». Указанная инициатива также стремится инициировать ряд практических шагов, таких как подготовка «руководящих указаний, чтобы помогать компаниям имплементировать программы внутреннего соответствия, предлагать малым и средним предприятиям поддержку от экспертов и быть рупором для общения экспортеров с международными институтами». В более долгосрочной перспективе в число целей входят также повышение международной конвергенции и упрощение процедур для соответствующих требованиям компаний[29].

Потенциальные последствия для информационной прозрачности и регулятивного бремени

Хотя попытка сократить лицензионные требования через использование «глобальных лицензий» и «генеральных лицензий», возможно, нацелена на снижение административного бремени, сопряженного с имплементацией экспортного контроля, она также ведет за собой потенциальное сокращение надзора, особенно касательно информационной прозрачности. Так как глобальные, а особенно генеральные лицензии могут использоваться для отправки широкого круга товаров широкому кругу адресатов, любая информация, публикуемая о выданных лицензиях, мало что сообщает о том, что и куда собираются экспортировать. Для получения определенных лицензий особенно на изделия двойного назначения, экспортерам потребуется вести учет использования этих лицензий, но во многих странах эту информацию и не докладывают правительственным органам, и не предают гласности.

Кроме того, регулирование и администрирование глобальных и генеральных лицензий подразумевает сдвиг от долицензионного к постлицензионному контролю. В связи с этим сдвигом больший акцент делается на ведении учета и аудите, что не всегда сокращает административное бремя для компаний или органов власти. Такие требования, наряду с усилением акцента на стандартах ПМС и выгодах для тех компаний, которые в состоянии им соответствовать, возможно, благоприятствуют более крупным компаниям за счет малых и средних предприятий, в то же время не снижая регулятивного бремени, лежащего на национальных властях. Это происходит в тот момент, когда недостаточность ресурсов, усугубленная общими мерами строгой экономии, ограничивает административные возможности национальных властей.

Как уже говорилось, экспортеры – это первая линия обороны для экспортного контроля. Хотя признано, что ключевую роль играет частный сектор, усилия по обеспечению соответствия нуждаются в дальнейшей адаптации к сегодняшней технологической и торговой действительности, чтобы эффективно отвечать на усматриваемые риски и угрозы. Недостаточная сбалансированность между потребностями компаний и регулятивными решениями отчасти отражается в ограниченных масштабах усвоения инстру-

---

[29] *Zero, S.,* 'Towards smarter nuclear export controls', *World Nuclear News*, 6 Oct. 2015.

ментов ЕС. Между тем обсуждения на уровне ЕС программ внутреннего соответствия главным образом сосредоточены на части, касающейся обычных вооружений, в контексте директивы об упрощении условий перемещения продукции, имеющей оборонное значение, по территории Сообщества. Обсуждения на уровне ЕС программ внутреннего соответствия в сфере экспорта товаров двойного назначения носят ограниченный характер, хотя, возможно, ситуация изменится в процессе происходящего в настоящее время пересмотра. Кроме того, как на уровне ЕС, так и на международном уровне обсуждения ПВС в целом больше сосредотачивались на внутрифирменных ПВС. На текущий момент такие обсуждения по большей части проходят все еще без участия исследовательских институтов. Наконец, определенная потеря контролируемости сопровождается технологическими разработками, а следовательно, увеличением доступности, скорости и сложности транзакций и сокращением контрольной функции, осуществляемой физическими границами. Эффективные меры могут поэтому потребовать фундаментальной переоценки рисков, переноса центра внимания на наивысшие риски и подгонки механизмов к иным типам заинтересованных сторон.

ДОПОЛНЕНИЕ А. СОГЛАШЕНИЯ ПО КОНТРОЛЮ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И РАЗОРУЖЕНИЮ

Иан ДЭВИС

В настоящем дополнении приведены двусторонние и многосторонние договоры, конвенции, протоколы и соглашения, касающиеся контроля над вооружениями и разоружения. Детализированная база данных, отражающая статусы соглашений, перечни их государств-участников и государств, подписавших их, доступна на веб-сайте СИПРИ <www.sipri.org/databases/arms-control-agreements>.

Соглашения подразделяются на универсальные (т. е. многосторонние договоры, открытые для подписания всеми государствами – раздел I), региональные (многосторонние договоры, открытые для государств определенного региона – раздел II) и двусторонние (раздел III). Внутри каждого раздела соглашения приведены в хронологическом порядке их принятия, подписания или открытия для подписания (многосторонние соглашения), либо подписания (двусторонние соглашения). Помимо этого указаны даты их вступления в силу, а также данные по депозитариям многосторонних соглашений.

I. УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ

Протокол о запрещении на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств (Женевский протокол 1925 г.)

Подписан в Женеве 17 июня 1925 г.; вступил в силу 8 февраля 1928 г.; депозитарий – правительство Франции.

Конвенция о предупреждении геноцида и наказании за него (Конвенция по геноциду)

Принята в Париже Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1948 г.; вступила в силу 12 января 1951 г.; депозитарий – Генеральный секретарь ООН.

Женевская конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны

Подписана в Женеве 12 августа 1949 г.; вступила в силу 21 октября 1950 г.; депозитарий – Федеральный совет Швейцарии.

Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов.

Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям от 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера

Открыты для подписания в Берне 12 декабря 1977 г.; вступили в силу 7 декабря 1978 г.; депозитарий – Федеральный совет Швейцарии.

Договор об Антарктике

Подписан в Вашингтоне 1 декабря 1959 г.; вступил в силу 23 июня 1961 г.; депозитарий – правительство США.

Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой

Подписан тремя первоначальными участниками в Москве 5 августа 1963 г. и открыт для подписания другими государствами в Лондоне, Москве и Вашингтоне 8 августа 1963 г.; вступил в силу 10 октября 1963 г.; депозитарии – правительства Великобритании, России и США.

Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (Договор о космосе)

Открыт для подписания в Лондоне, Москве и Вашингтоне 27 января 1967 г.; вступил в силу 10 октября 1967 г.; депозитарии – правительства Великобритании, России и США.

Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)

Открыт для подписания в Лондоне, Москве и Вашингтоне 1 июля 1968 г.; вступил в силу 5 марта 1970 г.; депозитарии – правительства Великобритании, России и США.

Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в их недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения (Договор о морском дне)

Открыт для подписания в Лондоне, Москве и Вашингтоне 11 февраля 1971 г.; вступил в силу 18 мая 1972 г.; депозитарии – правительства Великобритании, России и США.

Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБТО)

Открыта для подписания в Лондоне, Москве и Вашингтоне 10 апреля 1972 г.; вступила в силу 26 марта 1975 г.; депозитарии – правительства Великобритании, России и США.

Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (Конвенция ЭНМОД)

Открыта для подписания в Женеве 18 мая 1977 г.; вступила в силу 5 октября 1978 г.; депозитарий – Генеральный секретарь ООН.

Конвенция о физической защите ядерных материалов и ядерного оборудования

Первоначальная Конвенция открыта для подписания в Вене и Нью-Йорке 3 марта 1980 г.; вступила в силу 8 февраля 1987 г.; поправки включены в 2005 г.; депозитарий – генеральный директор МАГАТЭ.

Конвенция о запрещении или ограничении военного применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Конвенция о «негуманных» видах оружия)

Конвенция с Протоколами I, II и III была открыта для подписания в Нью-Йорке 10 апреля 1981 г.; вступила в силу 2 декабря 1983 г.; депозитарий – Генеральный секретарь ООН.

Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (КХО)

Открыта для подписания в Париже 13 января 1993 г.; вступила в силу 29 апреля 1997 г.; депозитарий – Генеральный секретарь ООН.

Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ)

Открыт для подписания в Нью-Йорке 24 сентября 1996 г.; не вступил в силу; депозитарий – Генеральный секретарь ООН.

Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении (КПМ)

Открыта для подписания в Оттаве 3–4 декабря 1997 г. и в Нью-Йорке 5 декабря 1997 г.; вступила в силу 1 марта 1999 г.; депозитарий – Генеральный секретарь ООН.

Конвенция о запрете кассетных боеприпасов

Принята в Дублине 30 мая 2008 г.; открыта для подписания в Осло 3 декабря 2008 г.; вступила в силу 1 августа 2010 г.; депозитарий – Генеральный секретарь ООН.

Международный договор о торговле оружием (МДТО)

Принят в Нью-Йорке 2 апреля 2013 г.; открыт для подписания в Нью-Йорке 3 июня 2013 г.; депозитарий – Генеральный секретарь ООН; вступил в силу 24 декабря 2014 г.

II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ

Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне (Договор Тлателолко)

Первоначально Договор был открыт для подписания в Мехико 14 февраля 1967 г.; вступил в силу 22 апреля 1968 г.; в Договор были внесены поправки в 1990, 1991 и 1992 гг.; депозитарий – правительство Мексики.

Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (Договор Раротонга)

Открыт для подписания в Раротонге 6 августа 1985 г.; вступил в силу 11 декабря 1986 г.; депозитарий – директор Секретариата Форума островов Тихого океана.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)

Первоначальный договор подписан в Париже 19 ноября 1990 г.; вступил в силу 9 ноября 1992 г.; депозитарий – правительство Нидерландов.

Итоговый акт переговоров о численности личного состава обычных вооруженных сил в Европе (Соглашение ДОВСЕ-1А)

Подписан участниками ДОВСЕ в Хельсинки 10 июля 1992 г.; вступил в силу одновременно с ДОВСЕ; депозитарий – правительство Нидерландов.

Соглашение об адаптации ДОВСЕ

Подписано в Хельсинки 19 ноября 1999 г.; не вступило в силу; депозитарий – правительство Нидерландов.

Договор по открытому небу

Открыт для подписания в Хельсинки 24 марта 1992 г.; вступил в силу 1 января 2002 г.; депозитарии – правительства Венгрии и Канады.

Договор о зоне, свободной от ядерного оружия в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор)

Подписан в Бангкоке 15 декабря 1995 г.; вступил в силу 27 марта 1997 г.; депозитарий – правительство Таиланда.

Договор о зоне, свободной от ядерного оружия в Африке (Пелиндабский договор)

Подписан в Каире 11 апреля 1996 г.; вступил в силу 15 июля 2009 г.; депозитарий – генеральный секретарь Африканского союза.

Соглашение о субрегиональном контроле над вооружениями (Флорентийское соглашение)

Принято во Флоренции и вступило в силу 14 июня 1996 г.

Межамериканская конвенция о борьбе с незаконным производством и оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других связанных с ними материалов

Принята в Вашингтоне, Округ Колумбия, 13 ноября 1997 г.; открыта для подписания в Вашингтоне, Округ Колумбия, 14 ноября 1997 г.; вступила в силу 1 июля 1998 г.; депозитарий – генеральный секретариат Организации американских государств.

Межамериканская Конвенция о транспарентности в области приобретения обычных вооружений

Принята в г. Гватемала 7 июня 1999 г.; вступила в силу 21 ноября 2002 г.; депозитарий – генеральный секретариат Организации американских государств.

Протокол о контроле за огнестрельным оружием, боеприпасами и другими связанными с ними материалами в странах Сообщества развития Юга Африки (СРЮА)
Подписан в Блантире 14 августа 2001 г., вступил в силу 8 ноября 2004 г.; депозитарий – исполнительный секретарь СРЮА.

Найробийский протокол о предотвращении распространения, регулировании и сокращении стрелкового оружия и легких вооружений в районе Великих озер и на Африканском Роге
Подписан в Найроби 21 апреля 2004 г., вступил в силу 5мая 2006 г.;депозитарий – Региональный центр по стрелковому оружию и легким вооружениям в районе Великих озер, на Африканском Роге и в сопредельных государствах (РЦСО).

Конвенция Экономического сообщества западноафриканских стран (ЭКОВАС) о легком и стрелковом оружии, боеприпасах к нему и других материалах, имеющих отношение к этому оружию
Принята странами – членами Экономического сообщества западноафриканских стран (ЭКОВАС) в Абудже 14 июня 2006 г.; вступила в силу 29 сентября 2009 г.; депозитарий – председатель Комиссии ЭКОВАС.

Договор о безъядерной зоне в Центральной Азии (Семипалатинский договор)
Подписан в Семипалатинске 8 сентября 2006 г.; вступил в силу 21 марта 2009 г.; депозитарий – правительство Кыргызстана.

Центральноафриканская конвенция о контроле над стрелковым оружием и легкими вооружениями, боеприпасами к ним и составными частями и компонентами, которые могут быть использованы для их производства, ремонта или сборки (Киншасская конвенция)
Принята в Киншасе 30 апреля 2010 г.; открыта для подписания в Браззавиле 19 ноября 2010 г., не вступила в силу; депозитарий – Генеральный секретарь ООН.

Венский документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности
Принят государствами – участниками Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Вене 30 ноября 2011 г.; вступил в силу 1 декабря 2011 г.

III. ДВУСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ

Договор об ограничении систем противоракетной обороны (Договор по ПРО)
Подписан СССР и США 26 мая 1972 г. в Москве; вступил в силу 3 октября 1972 г.; 13 июня 2002 г. Договор утратил силу.

Договор об ограничении подземных испытаний ядерного оружия (Договор о пороговом запрещении испытаний, ДПЗИ)
Подписан СССР и США 3 июля 1974 г. в Москве; вступил в силу 11 декабря 1990 г.

Договор о подземных ядерных взрывах в мирных целях (Договор о мирных ядерных взрывах, ДМЯВ)
Подписан СССР и США 28 мая 1976 г. в Вашингтоне и в Москве; вступил в силу 11 декабря 1990 г.

Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (Договор РСМД)
Подписан СССР и США в Вашингтоне 8 декабря 1987 г.; вступил в силу 1 июня 1988 г.

Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (Договор СНВ-1)
Подписан СССР и США в Москве 31 июля 1991 г.; вступил в силу 5 декабря 1994 г., прекратил действие 5 декабря 2009 г.

Договор о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (Договор СНВ-2)
Подписан Россией и США в Москве 3 января 1993 г.; не вступил в силу.

Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов (Договор СНП, Московский договор)
Подписан Россией и США в Москве 24 мая 2002 г.; вступил в силу 1 июня 2003 г.; прекратил действие 5 февраля 2011 г.

Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (новый Договор СНВ, Пражский договор)
Подписан Россией и США в Праге 8 апреля 2010 г.; вступил в силу 5 февраля 2011 г.

ДОПОЛНЕНИЕ В. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

Иан ДЭВИС

В настоящем дополнении перечислены основные международные организации, межправительственные органы, организации, реализующие договоры и режимы контроля над экспортом, целью которых является обеспечение безопасности, стабильности, мира или контроля над вооружениями. Детализированная база данных, содержащая описание этих организаций и списки их государств-участников, доступна на веб-сайте СИПРИ <www.sipri.org/databases/security-cooperation-bodies>. Все организации разделены на три группы: организации глобального сотрудничества (раздел I), организации регионального сотрудничества (раздел II) и соглашения по укреплению режима экспортного контроля (раздел III).

I. ОРГАНИЗАЦИИ ГЛОБАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Организация Объединенных Наций (ООН)

Совет Безопасности ООН
Комиссия ООН по разоружению
Конференция по разоружению (КР)
Первый комитет Генеральной Ассамблеи ООН
Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)
Международный суд (МС)

Двусторонняя консультативная комиссия (ДКК)

Содружество наций

Организация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ)

Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ)

Глобальная инициатива по борьбе с актами ядерного терроризма

Группа семи

Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения

Международный уголовный суд (МУС)

Движение неприсоединения (ДН)

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО)

Организация исламского сотрудничества (ОИС)

Специальная комиссия по проверке (СКП)

II. ОРГАНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Африканский союз (АС)

Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС)

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)

Региональный форум АСЕАН (РФА)

АСЕАН плюс три (АПТ)

Восточноазиатский саммит (ВАС)

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)

Содружество Независимых Государств (СНГ)

Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ЭСЦАГ)

Конференция по взаимодействию и мерам доверия в Азии (КВМДА)

Совет Европы (СЕ)

Совет государств Балтийского моря (СГБМ)

Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС)

Европейский союз (ЕС)

Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом)

Европейское оборонное агентство (ЕОА)

Совет сотрудничества стран Залива (ССЗ)

Межправительственный орган по развитию (МОР)

Международная конференция по району Великих озер в Африке (МКРВО)

Совместная консультативная группа (СКГ)

Лига арабских государств (ЛАГ)

Организация Североатлантического договора (НАТО)

Совет евро-атлантического партнерства (СЕАП)

Стамбульская инициатива о сотрудничестве (СИС)

Комиссия НАТО–Грузия (КНГ)

Совет Россия–НАТО (СРН)

Комиссия НАТО–Украина (КНУ)

Средиземноморский диалог НАТО

Консультативная комиссия по открытому небу (ККОН)

Организация по совместной разработке вооружений (ОСРВ)

Агентство по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне (ОПАНАЛ)

Организация за демократическое и экономическое развитие – ГУАМ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Минская группа

Организация американских государств (ОАГ)

Организация черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС)

Форум островов Тихого океана

Совет регионального сотрудничества (СРС)

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)

Система центральноамериканской интеграции (СЦАИ)

Шестисторонние переговоры

Сообщество по развитию Южной Африки (СРЮА)

Союз южноамериканских наций (УНАСУР)

Южноамериканский совет обороны (ЮАСО)

III. РЕЖИМЫ КОНТРОЛЯ ЗА ТОРГОВЛЕЙ ТОВАРАМИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Австралийская группа (АГ)

Гаагский кодекс поведения против распространения баллистических ракет (ГКП)

Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ)

Группа ядерных поставщиков (ГЯП)

Инициатива по безопасности в борьбе с распространением ОМУ (ИБОР)

Вассенаарские договоренности (ВД)

Комитет Цангера

ДОПОЛНЕНИЕ С. ХРОНОЛОГИЯ 2015

Иан ДЭВИС

В хронологии приводятся наиболее важные события 2015 г., касающиеся вооружений, разоружения и международной безопасности. Ключевые слова занесены в правую колонку. Расшифровка сокращений приводится на с. xxvi–xxxi.

1 янв.	Миссия «Решительная поддержка», возглавляемая Организацией Североатлантического договора (НАТО) начинает свою работу в Афганистане, и афганское правительство берет на себя полную ответственность за безопасность на всей территории Афганистана.	Афганистан; НАТО
3 янв.	Боевики «Боко Харам» атакуют город Бага и близлежащие города в штате Борно, Нигерия. По сообщениям, количество убитых варьируется от 150 до 2000 человек	Нигерия; «Боко Харам»
7–9 янв.	Боевики «Аль-Каиды на Аравийском полуострове» проводят серию из пяти террористических нападений во французском регионе Иль-де-Франс, главным образом в Париже, в результате которых убиты 17 и ранены 22 человека. Нападения начались с резни в офисе сатирического журнала «Шарли Эбдо».	«Аль-Каида»; Франция
8 янв.	Правительство Сирии утверждает, что против сирийских вооруженных сил в двух пригородах Дамаска – Нубель и аль-Сахра – было использовано химическое оружие.	Сирия; химическое оружие
15 янв.	Миссия в рамках Общей политики в области безопасности и обороны (ОПБО) ЕС – Миссия Европейского союза по укреплению потенциала в Мали (ЕВКАП Сахель Мали) – официально начала свою работу.	Мали; ЕС
18 янв.	Один иранский генерал и шесть боевиков организации «Хезболла» были убиты в ходе израильского воздушного налета на сирийский сектор Голанских высот, что вызвало усиление напряженности в отношениях между «Хезболлой» и Израилем.	Израиль; «Хезболла»
20 янв.	Усиливаются боевые действия в Сане, Йемен, между повстанцами-хуситами и правительственными войсками. Хуситы захватили контроль над президентским комплексом, и это вызвало опасения, что произойдет переворот.	Йемен
20 янв.	Прекращение огня в восточной Украине между сепаратистами и правительством заканчивается.	Украина; Россия
21 янв.	Франция официально прекращает свою миротворческую миссию «Операция Единорог» в Кот-д'Ивуаре.	Кот-д'Ивуар; Франция
23 янв.	Северная Корея проводит первый запуск баллистической ракеты морского базировановия KN 11, разрабатываемой для запуска с морской платформы.	Северная Корея; распространение ракетных технологий
23 янв.	Утверждается, что вооруженные силы Исламского государства использовали хлор против курдских сил в Ираке (согласно заявлениям курдских властей от 14 марта).	Ирак; химическое оружие

23 янв.	Умирает король Саудовской Аравии Абдалла, и его сводный брат наследный принц Салман наследует трон.	Саудовская Аравия
27 янв.	После 122 дней жестоких боев город Кобани в северной Сирии освобожден от сил ИГ.	ИГ; Сирия
28 янв.	Испанский миротворец из Временных сил ООН в Ливане погиб в результате обстрела израильской артиллерии возле деревни Гхаджар в районе Шебаа Фармс, Ливан.	Ливан; Израиль; ООН
30 янв.	Салих Джасим Мохаммед Фалах аль-Сабави (также известный как Абу Малик), специалист в области химического оружия во время режима Саддама Хусейна и участник группировки ИГ, по сообщениям, погиб в результате бомбардировки США.	США; противодействие терроризму
30 янв.	Суннитские боевики, связанные с пакистанским «Талибаном» убивают по крайней мере 61 человека и серьезно ранят 50 человек в результате обстрела шиитской мечети в районе Шикарпур пакистанской провинции Синдх.	Пакистан; «Талибан»
3–5фев.	Боевики группировки «Боко Харам» убивают около 90 гражданских лиц и ранят 500 человек в ходе продолжающихся боев в пограничном городе Фотокол в Камеруне.	«Боко Харам»; Камерун; Нигерия
6 фев.	Хуситы распускают парламент Йемена и провозглашают, что он будет заменен национальным советом, что позволит сформировать комитет для назначения нового президента.	Йемен
7 фев.	В ходе трех отдельных обстрелов в Багдаде погибли по крайней мере 36 и ранены как минимум 70 человек. Впоследствии ИГ берет на себя ответственность за атаки.	Ирак; ИГ
11–12 февраля	Лидеры Украины, России, Франции и Германии согласуют в Минске комплекс мер с целью ограничить продолжающуюся войну в Донбассе, Украина.	Россия; Украина
15 фев.	Правительство Сирии утверждает, что против его вооруженных сил в Дарайе, пригороде Дамаска, было использовано химическое оружие.	Сирия; химическое оружие
15 фев.	Боевики, связанные с ИГ, обезглавливают 21 египетского христианина-копта, которые были похищены в Сирте. Египет отвечает нанесением авиаударов по Дерне, военному оплоту боевиков в восточной Ливии.	ИГ; Египет
24 фев.	Гражданским обществом и государствами – членами ООН создан новый международный финансовый механизм – Глобальный инструмент ускорения (ГИУ) в целях преодоления препятствий в реализации программы «Женщины, мир и безопасность».	ООН; пол
25 фев.	В своей речи президент Франции подтверждает обязательство Франции по поддержанию на уровне «строгой достаточности» ее современных сил ядерного сдерживания, состоящих из морского и воздушного компонентов.	Франция; ядерное оружие
27 фев.	Убит российский оппозиционный политик Борис Немцов за два дня до того, как он должен был участвовать в антикремлевской демонстрации.	Россия
28 фев.	Министры турецкого правительства и депутаты прокурдской Народно-демократической партии согласовывают во дворце Долмабахчи в Стамбуле план действий по установлению мира, состоящий из девяти пунктов (Долмабахчийская декларация).	Турция; курды

2 мар.	Премьер-министр Израиля Биньямин Нетаньяху в обращении к Конгрессу США указывает на угрозы Соединенным Штатам, странам Персидского залива и Ближнего Востока со стороны Ирана.	Израиль; США; Иран
2 мар.	Иракские войска с помощью поддерживаемой Ираном шиитской милиции, а также иранских войск и советников начинают крупное наступление на Тикрит, Ирак (который был захвачен ИГ в июне 2014 г.).	Ирак; ИГ
2–9 мар.	Министры иностранных дел и высокопоставленные должностные лица из 31 стран-членов обращаются к Конференции по разоружению (КР), подчеркивая важность Обзорной конференции 2015 г. стран – участниц Договора 1968 г. о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), а также гуманитарных последствий использования ядерного оружия.	КР
3 мар.	Совет Безопасности ООН принимает Резолюцию 2026, которая вводит санкции на главных действующих лиц, виновных в кризисе в Южном Судане.	ООН; Южный Судан
6 мар.	Статистическая комиссия ООН создает межучрежденческую и экспертную группу по индикаторам Целей устойчивого развития (МЭГ – ЦУР) с намерением разработать систему показателей для мониторинга реализации ЦУР.	ООН; ЦУР
6 мар.	Совет Безопасности ООН принимает Резолюцию 2209, осуждающую использование любых токсических веществ в Сирии. Резолюция не прописывает ответственность каких-либо сил.	ООН; Сирия
6 мар.	«Боко Харам» дает обещание верности ИГ.	«Боко Харам»; ИГ
9 мар.	Пакистан успешно испытывает БРСД увеличенной дальности Shaheen III, которая обеспечивает ему возможность нанести удар в любом месте Индии, достичь Ближнего Востока и части Южной Европы.	Пакистан; ракетное распространение
9 мар.	47 американских сенаторов-республиканцев подписывают открытое письмо к лидерам Ирана, в котором указывается, что любое ядерное соглашение, не прошедшее законодательного утверждения, может быть отменено следующим президентом США.	США; Иран
15 мар.	Военная консультационная миссия ЕС в Центрально-Африканской Республике (ВКМЕС ЦАР) заменена на Вооруженные силы под руководством ЕС в ЦАР (СЕС ЦАР).	ЦАР; ЕС
15 мар.	Президент РФ заявляет в одной из телепередач, что он собирался привести ядерное оружие в состояние боеготовности в ходе кризиса в Крыму в 2014 г.	Россия; ядерное оружие
17 мар.	Премьер-министр Израиля Биньямин Нетаньяху и его партия Ликуд выигрывают израильские выборы.	Израиль
18 мар.	Сендайская рамочная программа по уменьшению риска стихийных бедствий (2015–2030) принята на Третьей международной конференции ООН в Сендае, Япония. Она является преемницей Хиогской рамочной программы действий (2005–2015) – рассчитанного на 10 лет плана по сокращению риска стихийных бедствий и потерь от них.	Противодействие стихийным бедствиям
18 мар.	ИГ атакует Национальный музей Бардо в Тунисе, в результате чего погибает 22 человека.	ИГ; Тунис

19 мар.	В рамках Конференции по разоружению состоялся Первый неофициальный форум гражданского общества в целях содействия инициативам, которые могут помочь в разрешении тупика на КР через неформальное взаимодействие между государствами и представителями гражданского общества.	Гражданское общество; разоружение
19–20 марта	Первая встреча Международного партнерства в области ядерного разоружения (МПЯР) состоялась в Вашингтоне (округ Колумбия, США) с участием 26 стран и представителей со стороны ЕС.	Ядерное разоружение
20 мар.	В результате скоординированных нападений террористов-смертников на шиитские мечети в Зайадив Йемене убито 130 человек. Ответственность за нападения взяло на себя ИГ.	ИГ; Йемен
22 мар.	Хуситы и армейские части, лояльные экс-президенту Салеху, берут под контроль Таиз, третий по величине город в Йемене.	Йемен
24 мар.	США заявляют об отсрочке их первоначальных планов по выводу приблизительно половины всех своих сил из Афганистана к концу 2015 г. Численность американских военных, находящихся в Афганистане, заморожена на уровне 9800 человек после встречи в Белом доме с президентом Афганистана Ашрафом Гани.	США; Афганистан
25 мар.	США начинают наносить авиаудары по позициям ИГ в Тикрите, Ирак.	ИГ; Ирак; США
25 мар.	Саудовская Аравия и ее союзники в регионе Персидского залива начинают военные операции и наносят авиаудары по силам хуситов и экс-президента Салеха, осаждающим расположенный на юге город Аден. Созданная Саудовской Аравией коалиция поддерживает правительство президента Йемена Аба Раббу Мансура Хади. Бои длились до июля 2015 г. и закончились решительной победой коалиции Хади/Саудовская Аравия.	Йемен; Саудовская Аравия
28 мар.	Оппозиционный кандидат Мохаммаду Бухари выигрывает всеобщие выборы в Нигерии. Тем самым впервые в Нигерии действующий президент не смог переизбраться.	Нигерия
30 мар.	Лига арабских государств одобряет концепцию по созданию объединенных арабских вооруженных сил «для противостояния вызовам в области безопасности, с которыми может столкнуться любое государство-участник, представляющим прямую угрозу арабской национальной безопасности, в частности, вызовам со стороны террористических организаций». Переговоры были приостановлены в августе в связи с разногласиями по поводу целей и руководящих принципов объединенных арабских вооруженных сил.	Лига арабских государств
2 апр.	Боевики группировки «Аль-Шабаб» атакуют университетский колледж Гарисса в северо-восточной Кении, убив 140 человек.	«Аль-Шабаб»; Кения
2 апр.	Постоянные члены Совета Безопасности ООН, Германия и Иран приходят к соглашению о создании подробной всеобъемлющей рамочной основы для подтверждения того, что деятельность Ирана в ядерной области проводится исключительно я мирных целях.	Иран; ядерная программа
8 апр.	По сообщениям, полиция в Лукноу, Индия, успешно испытывает дроны для распыления перечного газа.	Индия; БЛА; нелетальное оружие

9 апр.	Государственный секретарь США Джон Керри и кубинский министр иностранных дел Бруно Родригес встречаются в Панама-сити, Куба. Это – единственная встреча на столь высоком уровне между лидерами США и Кубы за последние 50 с лишним лет.	Куба; США
10–11 апреля	Седьмой саммит Америк проходит в Панама-сити, Куба, на нем обсуждается центральная тема «Процветание и равенство: проблемы сотрудничества Америк».	Саммит Америк
14 апр.	Реагируя на активизацию боевых действий и быстро ухудшающуюся гуманитарную ситуацию в Йемене, Совет Безопасности ООН вводит эмбарго на поставки оружия силам хуситов и Салеха.	ООН; эмбарго на поставки оружия; Йемен
15 апр.	В Германии состоялся саммит G-7. Министры иностранных дел соглашаются с необходимостью лучше понять, определить, отследить и отреагировать на сложные риски, связанные с изменением климата.	G-7; изменение климата
18 апр.	В результате взрыва бомбы террористом-смертником в Джалабадине, Афганистан, погибает по меньшей мере 33 человека и ранены 100. Нападение совершено, предположительно, одной из боевых группировок «провинции Хорасан» – филиала ИГ.	Афганистан; ИГ
19 апр.	Свыше 800 мигрантов пропали и считаются погибшими после того, как корабль опрокинулся у побережья Ливии.	Кризис, связанный с беженцами
21 апр.	Саудовская Аравия заявляет, что она приостанавливает боевые операции против повстанческих группировок в Йемене.	Йемен; Саудовская Аравия
22 апр.	Возглавляемая Саудовской Аравией коалиция возобновляет нанесение авиационных ударов по Йемену.	Йемен; Саудовская Аравия
23 апр.	Президент США Барак Обама извиняется за нанесение авиаудара с помощью дрона в Пакистане в январе, в результате которого случайно погиб американский сотрудник по оказанию помощи и итальянец, находившийся в заложниках у «Аль-Каиды».	США; БЛА
24 апр.	Третья конференция стран – участниц Договоров по созданию зон, свободных от ядерного оружия (ЗСЯО) и Монголии собирается в Нью-Йорке, США.	ЗСЯО
25 апр.	В Непале происходит землетрясение мощностью 7.8 балла по шкале Рихтера с эпицентром в районе Ламчжун, которое приводит к серьезным разрушениям в 14 из 75 районов страны.	Непал
27 апр.	Обзорная конференция 2015 г. по ДНЯО начинается в Нью-Йорке. Срок ее окончания – 22 мая.	Обзорная конференция по ДНЯО
27–29 апреля	Нигерийская армия входит в Самбиса Форест и освобождает около 300 человек, удерживаемых в заложниках группировкой «Боко Харам». Она также заявляет, что было убито более 400 повстанцев из «Боко Харам». К концу апреля было спасено около 700 заложников.	Нигерия; «Боко Харам»
1 мая	Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО) уполномочивает Миссию по обнаружению фактов (МОФ) расследовать утверждения об использовании химического оружия в Сирии. В октябре 2015 г. МОФ представила три доклада: два из них были окончательными, а третий носил промежуточный характер и должен быть окончательно представлен в декабре 2015 г. МОФ подтверждает несколько случаев использования химического оружия.	ОЗХО; Сирия; химическое оружие

9 мая	Северная Корея заявляет об успешном испытании баллистической ракеты “Bukkeukseong-1” («Поларис-1») с погруженной подводной лодки, местоположение которой не было определено.	Северная Корея; ядерное распространение
11 мая	Гражданские беспорядки в Бурунди заставили агентство ООН по делам беженцев (ВКБ ООН) объявить второй уровень чрезвычайной ситуации и назначить регионального координатора по вопросам беженцев.	Бурунди
11 мая	Гражданские беспорядки в Македонии с участием этнических албанских боевиков привели к гибели по крайней мере 22 человек.	Македония
12 мая	В Непале произошло второе землетрясение в 7.2 балла по шкале Рихтера; оно усилило и без того сложную гуманитарную ситуацию, которую вызвало землетрясение от 25 апреля.	Непал
13 мая	Три боевика «Талибана» штурмуют гостевой дом Парк Палас в Кабуле, Афганистан, уничтожив 14 человек.	Афганистан
13 мая	Восемь боевиков атакуют автобус, следовавший в Сафура Гот, Карачи (Пакистан). По крайней мере 46 человек были убиты, все они являются представителями шиитского меньшинства. Военная группировка «Джундалла» берет на себя ответственность за нападение.	Пакистан
13 мая	Европейская комиссия представляет свою европейскую политику по вопросам миграции – политическую инициативу, которая пересматривает подходы ЕС к миграции и убежищам в свете кризиса с беженцами.	ЕС; беженцы
15 мая	Подписано мирное соглашение между правительством Мали и членами платформы Коалиция вооруженных группировок.	Мали
17 мая	Город Рамади, столица провинции Анбар в Ираке, захвачен ИГ.	ИГ; Ирак
18 мая	В целях предотвращения гибели людей при морских перевозках, а также незаконного ввоза и торговли людьми в Средиземноморском регионе Совет Европейского союза утверждает Концепцию антикризисного управления по операциям в рамках ОПБО ЕС.	ЕС; беженцы
20 мая	ЕС принимает четвертую директиву по борьбе с отмыванием денег в целях обеспечения того, чтобы последние рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) были включены в законодательство ЕС и для снижения дальнейшего риска, связанного с отмыванием денег и финансированием террористов.	ЕС; Противодействие терроризму
21 мая	ИГ устанавливает контроль над Пальмирой, городом с 50-тысячным населением в центральной Сирии. Впервые ИГ захватило крупный населенный центр непосредственно у сирийских проправительственных вооруженных сил.	ИГ; Сирия
22 мая	Обзорная конференция по ДНЯО завершается в Нью-Йорке без принятия заключительного документа или рекомендаций, что является отражением глубоких расхождений по поводу создания зоны, свободной от ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения на Ближнем Востоке и по поводу достижения полного ядерного разоружения.	Обзорная конференция по ДНЯО
29 мая	Боевики угоняют автобус в Мастунге, Пакистан, убив 22 пассажира.	Пакистан

29 мая	Очередное заседание Совета Безопасности ООН собирается для обсуждения реализации Резолюции 2178, в которой предусмотрен ряд мер в области безопасности, законодательства и разведки, направленных против угрозы со стороны иностранных боевиков-террористов.	Иностранные боевики-террористы
29 мая	Ежегодная встреча участников Гаагского кодекса поведения против распространения баллистических ракет (ГКП) проходит в Вене с участием 63 зарегистрированных делегаций.	ГКП; ядерное распространение
29 мая	США исключают Кубу из списка государств, спонсирующих терроризм.	США; Куба
3 июня	Боевые действия вспыхивают возле города Маринка (23 км от Донецка), который находится под контролем правительства Украины. Наблюдатели ОБСЕ отмечают передвижение большого количества тяжелых вооружений в районах, контролируемых ДНР.	Украина
4 июня	Представители Объединенного национального фронта освобождения запада Юго-Восточной Азии убивают 18 индийских солдат.	Индия
4–5 июня	Группа ядерных поставщиков (ГЯП) проводит свое пленарное заседание в Барилоче, Аргентина, при участии 48 стран – членов ГЯП, представителей Европейской комиссии и председателя комитета Цангера.	ГЯП
5 июня	Пленарное заседание Австралийской группы (АГ), отмечающей 30-летие, проходит в Перте, Австралия. В заседании участвуют представители 41 страны-члена и ЕС.	АГ
6–7 июня	Вопросы украинского кризиса, изменения климата и проблемы экономики Греции включены в повестку дня саммита G-7, проводимого в Германии.	Саммит G-7
7 июня	Всеобщие выборы в Турции привели к созданию первого с 1999 г. «подвешенного» парламента (правящая партия утратила большинство).	Турция
10 июня	Президент США Барак Обама разрешает размещение 450 американских советников в Ираке для оказания помощи в подготовке иракских вооруженных сил.	Ирак; США
10 июня	ЕС принимает обновленную внутреннюю стратегию безопасности, которая определяет приоритетные направления работы на пятилетней политический цикл, 2015–2020 гг.	ЕС; внутренняя безопасность
16 июня	Россия заявляет, что будет модернизировать свои МБР, введя в строй в 2015 г. 40 новых ракет.	Россия; ядерное оружие
17 июня	Независимая группа высокого уровня по операциям ООН в пользу мира (НГВУОПМ ООН) выпускает доклад под названием «Объединение наших сил для мира: Политика, Партнерство и Люди».	ООН; миротворчество
18 июня	Совет Безопасности ООН публикует доклад Генерального секретаря о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте.	ООН
20 июня	Союз повстанцев, руководимый туарегами, и правительство Мали подписывают мирное соглашение, которое уже было подписано в мае другими сторонами конфликта.	Мали
22 июня	Началась операция Военно-морских сил ЕС в Средиземном море (EUNAVFOR MED, операция «София») в целях выполнения решения Европейского совета от 18 мая.	ЕС; кризис с беженцами

25 июня	Высокий представитель союза по иностранным делам и политике безопасности / вице-президент Европейской комиссии (HR / VP) представляет Европейскому совету результаты стратегического обзора внешней политики ЕС и его политики в области безопасности.	ЕС; политика
25–28 июня	В результате действий террористов-смертников и нападений со стороны ИГ на курдское гражданское население в городе Кобани, Сирия, убито около 230 гражданских лиц.	Сирия; ИГ
26 июня	В результате нападения боевиков ИГ на туристический курорт возле города Сусс, Тунис, погибли 38 человек.	ИГ; Тунис
28 июня	По сообщениям, боевики ИГ использовали «самодельные химические снаряды» против курдских военных отрядов в городах Хазаках и Тель-Брак в Сирии.	ИГ; Сирия; химическое оружие
29 июня	Обзор миротворческой деятельности ООН в 2015 г. опубликован консультативной группой экспертов при Генеральном секретаре ООН.	ООН; миротворчество
29 июня	Совет Безопасности ООН принимает Резолюции 2227 и 2228, расширяющие мандаты Многопрофильной комплексной миссии ООН по стабилизации в Мали (МИНУСМА) и Смешанной операции Африканского союза и ООН в Дарфуре (ЮНАМИД) в Судане до 30 июня 2016 г.	ООН; миротворчество; Мали; Судан
1 июля	Куба и США пришли к соглашению об открытии посольств в Вашингтоне, округ Колумбия, и в Гаване.	Куба; США
1–2 июля	Боевики группировки «Боко Харам» атакуют несколько мечетей в Нигерии, убив около 145 человек.	«Боко Харам»; Нигерия
5 июля	На референдуме 61% голосующих поддержали призыв греческого премьер-министра Алексиса Ципраса проголосовать против предложения кредиторов урезать бюджет в ответ на займы, в которых нуждается Греция.	Греция
13–16 июля	Третья международная конференция по финансированию развития проходит в Аддис-Абебе, Эфиопия, где главы государств и правительств, а также высокие представители согласовывают глобальную рамочную основу по финансированию развития.	Развитие; финансы
14 июля	Иран и группа стран Е3/ЕС+3 подписывают совместный всеобъемлющий план действий (СВПД). Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и Иран согласовывают рабочий план (дорожную карту) для уточнения характера последних возможных военных направлений деятельности и подтверждения того, что деятельность Ирана в ядерной области имеет исключительно мирные цели.	Иран; ядерная сделка
16 июля	Нижняя палата японского парламента одобряет законопроект, который позволит военнослужащим Японии принимать участие в конфликтах за рубежом впервые после окончания Второй мировой войны; это вызывает ряд общественных протестов.	Япония
17 июля	В результате подрыва автомобиля террористом-смертником в иракском городе Хан Бани Саад погибает около 130 человек и столько же ранено. ИГ берет на себя ответственность за нападение.	Ирак; ИГ
20 июля	Совет Безопасности ООН принимает Резолюцию 2231, которая одобряет СВПД и его реализацию как приемлемое для всех стран – членов ООН, а также международных и региональных организаций решение.	ООН; Иран; ядерная сделка

20 июля	Совет Европейского союза публикует итоговый документ по итогам обзора Общей позиции ЕС 2008 г., определяющий правила регулирования экспорта военных технологий и оборудования.	ЕС; экспортный контроль
21июля	Президент Пьер Нкурунзиза выигрывает выборы в Бурунди, несмотря на разногласия по поводу того, имеет ли он право избираться на третий срок. Оппозиция бойкотирует выборы.	Бурунди
29 июля	Разведывательное ведомство Афганистана заявляет, что мулла Мохаммед Омар, основатель и лидер «Талибана», умер в 2013 г. в Пакистане.	Афганистан
7 авг.	Серия обстрелов, осуществленных «Талибаном» в центре Кабула, Афганистан, привела к гибели около 30 человек, несколько сот человек были ранены.	Афганистан
7авг.	В попытках добиться ясности, кто является ответственным за использование химического оружия в Сирии, Совет Безопасности ООН создает Совместный механизм ОЗХО и ООН по расследованию химатак.	ООН; Сирия; химическое оружие
10–14 августа	В ходе встречи экспертов, которая проводится как часть третьего межсессионного процесса в рамках Конвенции по биологическому и токсинному оружию 1972 г. (КБТО), обсуждаются пути поддержания и укрепления режима реализации конвенции.	КБТО
13 авг.	Грузовик, начиненный взрывчаткой, взорвался в Садр Сити, Ирак, в результате чего погибли по меньшей мере 76 и ранены по меньшей мере 212 человек. ИГ берет на себя ответственность за взрыв.	Ирак; ИГ
14 авг.	Генеральный директор МАГАТЭ Юкия Амано передает свой доклад по проверке и мониторингу в Иране с позиций положений Резолюции 2231 Совета Безопасности ООН Совету управляющих МАГАТЭ.	МАГАТЭ; Иран
17 авг.	В храме Ераван, являющемся популярным туристическим центром в Бангкоке, Таиланд, взорвалась бомба. В результате погибли по меньшей мере 20 и более 120 человек были ранены. Ни одна группировка не взяла на себя ответственность за взрыв.	Таиланд; Терроризм
18 авг.	Финляндия заявляет, что она уничтожила последние противопехотные мины в соответствии с Оттавской конвенцией, к которой она присоединилась в 2012 г.	Финляндия; ППМ
19–20 августа.	Парламент Германии по итогам голосования одобряет третий заем для Греции на сумму 95,6 млрд долл., предоставляемый в течение трех лет. Премьер-министр Греции Алексис Ципрас уходит в отставку.	Германия; Греция
21 авг.	Выдвинуты обвинения в использовании химического оружия в городе Мареа, Сирия (см. также 1 и 4 сентября).	Сирия; Химическое оружие
22 авг.	По крайней мере 10 человек были убиты и более чем 60 человек ранены в результате взрыва, осуществленного террористом-смертником в Кабуле.	Афганистан
24 авг.	ИГ уничтожает или частично разрушает памятники античности, включая храм Баалшамин в Пальмире, Сирия.	ИГ; Сирия
24–27 августа	Первая конференция государств – участников Договора о торговле оружием проходит в Канкуне, Мексика, с участием 119 государств.	ДТО

26 авг.	Президент Южного Судана Салва Киир подписывает мирное соглашение вслед за подписанием ранее соглашения другими участниками конфликта. Однако широкомасштабные убийства и насилие против гражданского населения продолжаются.	Южный Судан
28–30 августа	Тела 71 мигранта находят в брошенном грузовике в Австрии возле границы с Венгрией. Два дня спустя Австрия вновь устанавливает контроль над своими восточными границами, относящимися к Шенгенской зоне.	ЕС; беженцы
31 авг.	Украинский парламент одобряет законопроект о конституционной реформе, что вызывают протесты, которые привели к гибели трех полицейских.	Украина
2 сен.	Китай заявляет, что сократит численность военнослужащих страны на 300 тыс. человек.	Китай
10 сен.	Канцлер ФРГАнгела Меркель заявляет, что нет правовых ограничений, касающихся численности людей, спасающихся от политического преследования и нуждающихся в предоставлении Германией политического убежища.	Германия; кризис, связанный с беженцами
12 сен.	Министры обороны стран – членов ЕС согласовали начало второй фазы операции Военно-морских сил ЕС в Средиземноморском регионе (EUNAVFOR MED, операция «София»), которая будет включать нацеливание на лодки контрабандистов, незаконно перевозящих людей.	ЕС; кризис, связанный с беженцами
13 сен.	Германия вводит чрезвычайный пограничный контроль для пресечения потока мигрантов в страну.	Германия; кризис, связанный с беженцами
14 сен.	Канада начинает операцию «Объединитель» – обучающую миссию поддержки с размещением приблизительно 200 военнослужащих на Украине до марта 2017 г.	Канада; Украина
14 сен.	Страны – члены ЕС одобряют первое из двух решений Совета Европы (о другом см. 22 сентября) переместить 160 тыс. беженцев из приграничных стран – Италии и Греции – на территорию других стран – членов ЕС в течение двух лет.	ЕС; беженцы
15 сен.	Граница между Венгрией и Сербией закрыта в целях прекращения потока мигрантов в другие страны ЕС.	ЕС; беженцы
15 сен.	Генеральный секретарь ООН назначает Виргинию Гамба (Аргентина) главой Совместного механизма ОЗХО и ООН по расследованию случаев применения химического оружия в Сирии.	Сирия; химическое оружие
17 сен.	Мозамбик сообщает об окончании процесса ликвидации противопехотных мин после 20 лет работ, в ходе которых были обнаружены около 171 тыс. наземных (противопехотных) мин.	Мозамбик; наземные мины
21 сен.	По меньшей мере 54 человека были убиты в результате трех взрывов в Майдугури, Нигерия. В нападении обвинялась группировка «Боко Харам».	«Боко Харам»; Нигерия
22 сен.	Правительство Колумбии и организация Революционные вооруженные силы Колумбии (FARC) согласились установить крайний срок в шесть месяцев с целью достичь окончательного перемирия к 23 марта 2016 г.	Колумбия; РВСК

25 сен.	Странами – членами ООН принята Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. 17 целей устойчивого развития и 169 задач, которые содержатся в этом документе, являются более полными и амбициозными по сравнению с Целями развития тысячелетия (ЦРТ), срок действия которых истекает в конце 2015 г.	Устойчивое развитие
25 сен.	Китай провозглашает обязательство в 2017 г. начать реализацию национальной программы, которая ограничит и оценит объемы выбросов парниковых газов.	Китай; изменение климата
25 сен.	Официальные представители КНР и США заключают соглашение в области кибербезопасности, в котором провозглашаются цели сотрудничества по вопросам киберпреступности. Стороны также обязуются не использовать экономический кибершпионаж друг против друга.	Китай; США; кибербезопасность
27 сен.	Россия соглашается обмениваться разведданными в отношении ИГ с Ираном, Ираком и Сирией.	Россия; ИГ
28 сен.	Боевики «Талибана» захватывают контроль над городом Кундуз, столицей провинции в северном Афганистане.	Афганистан
30 сен.	Россия начинает операцию по нанесению воздушных ударов против ИГ и других повстанческих группировок, выступающих против правительства Сирии.	Сирия; Россия
1–15 окт.	В ходе насильственных столкновений погибают 32 палестинца и 7 израильтян.	Израиль; Палестина
3 окт.	Американские самолеты разбомбили больницу международной организации «Врачи без границ» (ВБГ) в Кундузе, Афганистан. В результате авиаудара погибли 42 человека, включая пациентов и медицинский персонал.	США; Афганистан
5 окт.	США, Япония и другие страны Тихоокеанского региона договариваются о заключении соглашении о Транстихоокеанском партнерстве.	Транстихоокеанское партнерство
6 окт.	Проект Боттичелли по созданию возглавляемой промышленностью сети ассоциаций и крупных экспортных компаний запускается в Брюсселе с целью внести вклад в улучшение режима экспортного контроля за торговлей стратегическими товарами.	Экспортный контроль
9 окт.	Совет Безопасности ООН принимает Резолюцию 2240, уполномочивающую страны-члены перехватывать корабли у побережья Ливии, подозреваемые в нелегальной перевозке мигрантов.	ООН; кризис связанный с беженцами
9 окт.	Страны – члены Режима контроля за ракетными технологиями проводят свое 29-е заседание в Роттердаме, на котором председательское кресло на ротационной основе переходит совместно к представителям Нидерландов и Люксембурга.	РКРТ
10 окт.	В ходе мирного митинга в Анкаре, Турция, в результате нескольких взрывов было убито 103 человека. Личности организаторов взрывов не установлены, хотя имеются сильные подозрения в их связях с ИГ.	Турция; терроризм
10 окт.	Иран испытывает баллистическую ракету, что США считают нарушением Резолюции Совета Безопасности ООН 1929.	Иран; США; ракетное распространение
13 окт.	Парламент Ирана одобряет СВПД 161 голосами за, при 50 – против и 13 – воздержавшихся.	Иран; ядерная сделка

13 окт.	Совет Безопасности Нидерландов представляет свой доклад, касающийся сбитого самолета Малазийских авиалиний MH-17. В докладе делается вывод, что самолет был сбит ракетой «Бук», вероятно, выпущенной с территории Украины, находящейся под контролем повстанцев.	Терроризм
13–14 октября	По случаю 15-й годовщины принятия Резолюции 1325 Совет Безопасности ООН проводит обзор высокого уровня по теме «Женщины, мир и безопасность» (ЖМБ) и представляет глобальное исследование по выполнению Резолюции СБ ООН 1325. Совет Безопасности ООН единогласно принимает Резолюцию 2242 в целях улучшения условий для реализации своейповестки по теме ЖМБ.	ООН; пол
14 окт.	Министерство иностранных дел Франции организует конференцию высокого уровня по изменению климата и безопасности, собирая вместе многих министров обороны, в первую очередь из стран, которые сильно затрагивает проблематика изменения климата и нестабильности.	Франция; изменение климата
15 окт.	Президент США Барак Обама заявляет, что 5500 военнослужащих США останутся в Афганистане по крайней мере до 2017 г.	США; Афганистан
16 окт.	Индия прерывает испытание своей дозвуковой крылатой ракеты наземного базирования Nirbhay в связи с неполадкой в системе управления.	Индия; ракетное распространение
17 окт.	В Египте проходят парламентские выборы (в два этапа до 2 декабря) при очень низкой явке – около 10% – в связи с призывами оппозиции бойкотировать выборы.	Египет
18 окт.	СВПД вступает в силу в день принятия, наступивший через 90 дней после его одобрения Советом Безопасности ООН.	Иран; ядерная сделка
19 окт.	Объединенная комиссия, учрежденная в соответствии с СВПД, проводит свое первое заседание на уровне политических директоров стран, подписавших СВПД.	Иран; ядерная сделка
20 окт.	Уганда объявляет о выводе своих войск, поддерживающих правительство Южного Судана.	Уганда; Южный Судан
21 окт.	В ходе заседания Совета Безопасности ООН Франция, Германия, Великобритания и США призывают Комитет Совета Безопасности по санкциям расследовать испытания иранских ракет.	ООН; Иран; ракетное распространение
24 окт.	ООН отмечает 70-летие своего создания.	ООН
25 окт.	Президентские выборы в Кот-д'Ивуаре уверенно выигрывает действующий президент Алассан Уаттара.	Кот-д'Ивуар
26 окт.	Специальный посланник ООН по делам Йемена Исмаил Килд Шейх Ахмед заявляет о подготовке к переговорам между сторонами конфликта.	Йемен
26 окт.	Авиация возглавляемой Саудовской Аравией коалиции уничтожила больницу ВБГ в Сааде, Йемен. Жертв не было.	Саудовская Аравия; Йемен
27 окт.	ВВС США заключили контракт на разработку бомбардировщика дальнего действия следующего поколения, способного нести ядерное оружие, известного как B-21.	США; ядерное оружие
29 окт.	ОЗХО публикует свой доклад по расследованию сведений об использовании химического оружия в провинции Сирии Идлиб между 16 марта и 20 мая 2015 г.	ОЗХВ; Сирия; химическое оружие

29 окт.	ЕС приостанавливает некоторые санкции в отношении конкретных лиц и организаций в Беларуси на четыре месяца.	Санкции ООН; Беларусь
30 окт.	Первый раунд мирных переговоров по Сирии проходит в Вене, Австрия, с участием министров иностранных дел 20 стран.	Сирия; мирные переговоры
31 окт.	Египетский филиал ИГ заявляет, что он взорвал российский пассажирский самолет, в результате чего погибли все его 224 пассажира.	ИГ; Египет
1 нояб.	Турция проводит досрочные всеобщие выборы, последовавшие за неудачными попытками сформировать коалиционное правительство после всеобщих выборов 7 июня. Партия справедливости и развития (ПСР) президента Реджепа Тайипа Эрдогана возвращает себе абсолютное парламентское большинство.	Выборы; Турция
2–3 нояб.	Министерство иностранных дел Нидерландов организует первую международную планетарную конференцию по безопасности под названием «Планетарная безопасность: мир и сотрудничество во времена изменения климата и глобальных вызовов» и обязуется сделать это ежегодным событием для привлечения на форум экспертов, политических деятелей и практиков.	Нидерланды; изменение климата
4 нояб.	Президенты Тайваня и КНР встречаются впервые с 1949 г.	Китай; Тайвань
8 нояб.	Национальная лига за демократию под руководством Аунг Сан Су Ки одерживает сокрушительную победу в Мьянме на всеобщих выборах. Это первое голосование в национальном масштабе с 2011 г., когда было создано номинально гражданское правительство, что стало окончанием 50-летнего периода военного правления.	Мьянма
13 нояб.	По меньшей мере 129 человек убиты в результате серии нападений вокруг Парижа, скоординированных ИГ.	ИГ; Франция
13 нояб.	Совместный механизм ОЗХО и ООН по расследованию, в состав которого входят 24 эксперта и который будет расследовать обвинения об использовании химического оружия в Сирии, становится полностью работоспособным и будет работать в течение 12 месяцев.	ОЗХО; ООН; Сирия; химическое оружие
14 нояб.	В ходе второго раунда мирных переговоров по Сирии, проходящего в Вене, Австрия, выработано соглашение о необходимости созвать представителей правительства Сирии и оппозиции для проведения официальных переговоров под эгидой ООН 1 января 2016 г.	Сирия; мирные переговоры
15 нояб.	Франция осуществляет воздушный налет на город Ракка, Сирия, в качестве возмездия за нападения в Париже двумя днями ранее.	ИГ; Франция
15–16 ноября	10-я ежегодная встреча глав правительства стран, входящих в G-20, проходит в Анталии, Турция.	Саммит G-20
16–18 ноября	Вторая встреча инициативы «Международное партнерство в области проверки ядерного разоружения» (МППЯР) проходит в Осло.	ядерное разоружение
18–19 ноября	Саммит Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) проходит в Маниле, Филиппины, и концентрируется на вопросах создания инклюзивной экономики и последних террористических нападениях.	Саммит АТЭС

19 нояб.	Индия испытывает свою двухступенчатую ракету «Агни-IV», в которой воплощены ряд технологических новинок, включая композитные ракетные двигатели, улучшенную систему разделения ступени и новейшую систему навигации.	Индия; ядерное распространение
20 нояб.	Европейская комиссия выступает с предложениями об ужесточении контроля за приобретением и владением стрелковым оружием и об общих минимальных стандартах по дезактивации стрелкового оружия.	ЕС; стрелковое оружие
20 нояб.	Отель «Рэдиссон Блю» в Бамако, Мали, подвергся нападению, в результате которого погибли 27 человек. Организация «Аль-Мурабитун» берет ответственность за нападение.	Мали
21нояб.	Иран испытывает баллистическую ракету, что с точки зрения США, является нарушением Резолюции 1929 Совета Безопасности ООН.	Иран; США; ракетное распространение
24 нояб.	Российско-турецкие отношения ухудшаются после того, как Турция сбила российский Су-24, вторгшийся в ее воздушное пространство.	Россия; Турция
24 нояб.	Представители МАГАТЭ и Ирана проводят в Вене «техническую встречу по подведению итогов и отчетности».	МАГАТЭ; Иран
28 нояб.	Южная Корея сообщает, что Северная Корея безуспешно провела подводный запуск своей ракеты KN-11 со своей единственной экспериментальной подводной лодки класса Sinpo.	Северная Корея; ракетное распространение
29 нояб.	Роч Марк Каборе, бывший премьер-министр Буркина-Фасо, выигрывает первые национальные президентские выборы после переворота 2014 г.	Буркина-Фасо
29 нояб.	Турция и ЕС достигают соглашения по ограничению потока беженцев. Взамен на предоставление Турции 3 млрд долл. и политических уступок Турция будет укреплять свои границы и предотвращать потоки беженцев.	Турция; ЕС; потоки беженцев
30 нояб.	21-я Конференция участников Рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКООНИК) начинается в Париже.	Саммит по изменению климата
30 нояб. – 4 дек.	20-я Конференция стран – участниц Конвенции по химическому оружию (КХО) проходит в Гааге, Нидерланды. Она оценивает соблюдение Сирией КХО, в том числе с учетом докладов миссии по установлению фактов, связанных с обвинениями о применении химического оружия в Сирии.	КХО; Сирия
30 нояб. – 4 дек.	14-я встреча государств – участников Конвенции по противопехотным минам проходит в Женеве. На встрече продлены сроки окончательного уничтожения противопехотных мин (ППМ) для Кипра, Эфиопии, Мавритании, Нигера и Сенегала.	ППМ
2 дек.	Европейская комиссия представляет план действий, касающихся незаконной торговли стрелковым оружием и использования взрывчатых веществ, который предлагает меры по оказанию помощи в расследовании, обнаружении и захвате стрелкового оружия, взрывчатых веществ и взрывчатых прекурсоров, которые планируется использовать в криминальных и террористических целях.	ЕС; стрелковое оружие
2 дек.	МАГАТЭ представляет свою окончательную оценку утверждений о возможной военной направленности ядерной программы Ирана. 15 декабря Совет управляющих МАГАТЭ принимает резолюцию, в которой на основе консенсуса одобряются выводы доклада.	МАГАТЭ; Иран

2–3 дек.	Ежегодное пленарное заседание Вассенаарских соглашений проходит в Вене, Австрия, под председательством Испании.	Вассенаарские соглашения
3 дек.	После голосования в парламенте Великобритания расширяет масштаб своих боевых операций, направленных против ИГ в Сирии.	Великобритания; Сирия; ИГ
7 дек.	Перспективный республиканский кандидат на пост президента Дональд Трамп призывает США запретить въезд в страну всем мусульманам.	США
7 дек.	Индия и Пакистан соглашаются после трехлетнего тупика переговорного процесса возобновить мирные переговоры на высоком уровне после проведения встречи советников в области национальной безопасности в Бангкоке, Таиланд.	Индия; Пакистан
8 дек.	Несколько террористов-смертников из «Талибана» проникают в зону аэропорта в Кандагаре и вступают в бой с афганскими солдатами. 50 гражданских лиц и представителей сил безопасности, а также 11 атакующих были убиты.	Афганистан
10 дек.	В Эр-Рияде, Саудовская Аравия, открылась двухдневная встреча в целях объединения сирийских оппозиционных групп и формирования делегации оппозиции для планируемых переговоров с правительством Сирии.	Саудовская Аравия; Сирия; мирные переговоры
11 дек.	Боевики «Талибана» взрывают заминированный автомобиль и штурмуют гостиницу возле испанского посольства в Ширпуре (район Кабула, Афганистан). В результате атаки погибли 9 человек.	Афганистан
12 дек.	На Парижской конференции по климату (ПКК-21) 195 стран заключают первое в мире универсальное юридически обязывающее соглашение по изменению климата, которое должно вступить в силу в 2020 г. План действий предусматривает ограничение глобального потепления на уровне менее 2°C.	Соглашение по климату
12 дек.	Саудовская Аравия проводит выборы в муниципальные советы, которые имеют ограниченные полномочия по принятию решений по вопросам местного значения. Впервые женщинам дано право голоса и занятия должностей.	Саудовская Аравия; пол
14 дек.	ЕС вновь рассматривает требования Турции по поводу членства и начинает переговоры о принятии в свой состав Сербии.	ЕС; Турция; Сербия
15 дек.	Европейская комиссия предлагает поправку к Шенгенскому кодексу о границах, которая обяжет страны осуществлять систематическую проверку всех лиц, включая граждан ЕС, у которых были утеряны или украдены проездные документы.	ЕС; противодействие терроризму
15 дек.	34 члена Организации исламского сотрудничества (ОИС) создают союз, возглавляемый Саудовской Аравией, для координации и поддержки контртеррористических операций.	Саудовская Аравия; ОИС
15дек.	Председатель Комитета СБ ООН по санкциям в отношении Ирана в соответствии с Резолюцией 1737 заявляет, что запуск Ираном 21 ноября ракеты является нарушением Резолюции Совета Безопасности ООН 1929. Заявление отвергнуто Ираном и Россией.	ООН; Иран; ядерное распространение
17 дек.	После вспышки насилия в Бужумбуре, Бурунди, Африканский союз (АС) одобряет развертывание Африканской миссии предотвращения и защиты в Бурунди (МАПРОБУ) в количестве 5000 человек.	Бурунди; АС

17 дек.	Представители двух соперничающих правительств в Ливии – международно признанного Всеобщего национального конгресса (ВНК) и Палаты представителей (ПП) – подписывают политическое соглашение. ВНК и ПП согласились сформировать президентский совет, что в свою очередь позволит создать правительство национального согласия (ПНС).	Ливия
18 дек.	Совет Безопасности ООН единогласно принимает Резолюцию 2254, призывающую к прекращению огня и политическому урегулированию в Сирии. Резолюция предусматривает формирование правительства национального единства и призывает к немедленному прекращению нападений на гражданские цели.	ООН; Сирия
21 дек.	Северная Корея безуспешно проводит третье испытание ракеты, запускаемой с подводной лодки (даже, скорее всего, с погруженной баржи).	Северная Корея; ракетное распространение
21 дек.	ЕС голосует за расширение эмбарго на поставки вооружений России по крайней мере до 31 июля 2016 г.	ЕС; эмбарго на поставки оружия; Россия
21 дек.	Террорист-смертник убивает шестерых солдат НАТО в Баграме, Афганистан.	Афганистан; НАТО
31 дек.	Президент Путин подписывает новую Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, в которой США и НАТО определяются как угрозы безопасности России.	Россия; НАТО.

ОБ АВТОРАХ

Д-р АЛАДЫШЕВА, Анастасия, Россия (ALADYSHEVA, Anastasia) – старший научный сотрудник в проекте СИПРИ «Жизнь в Кыргызстане», посвященном оценке влияния программ развития и миростроительства в Кыргызской республике. Ее главные научные интересы включают экономику развивающихся стран, методы оценки влияния, социальную и поведенческую экономику, политэкономию. Защитила диссертацию в области мировой экономики в Женевском институте международных исследований и развития, имеет степень магистра (MA) в области экономики Центрально-европейского университета в Будапеште и магистра в области вычислительной математики и кибернетики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

АСЫЛБЕК-кызы, Гульжан, Кыргызстан (ASYLBEK kyzy, Gulzhan) – научный ассистент в проекте СИПРИ «Жизнь в Кыргызстане», особое внимание уделяет оценке влияния программ развития и миростроительства в Кыргызстане. Также ведет исследования социальных связей и гендерных проблем в Центральной Азии. Ранее работала над различными вопросами безопасности в Корпусе мира США и в представительстве Европейского союза в Кыргызской Республике. Получила в Университете Мальме степень магистра в области лидерства и управления (со специализацией по корпоративно-общественной ответственности) и бакалавра в области европейских исследований в Американском университете в Центральной Азии.

Д-р БАУЭР, Сибилл, Германия (BAUER, Sibylle) – содиректор программы СИПРИ по контролю над торговлей оружием и товарами двойного назначения. С 2005 г. разрабатывает и реализует меры по укреплению потенциала в области экспортного контроля, контроля над транзитом и посреднической деятельностью в торговле оружием в Европе и Юго-Восточной Азии, с акцентом на правовые и правоприменительные аспекты. До прихода в СИПРИ в 2003 г. работала исследователем в Институте европейских исследований в Брюсселе. Ее последние публикации включают: The dual-use export control policy review: balancing security, trade and academic freedom in a changing world, Non-proliferation Paper no. 48 (Mar. 2016, соавтор) и Nuclear export control, *Routledge Handbook of Nuclear Non-proliferation and Policy* (Routledge, 2015).

Проф. БРЖОСКА, Михаэль, Германия (BRZOSKA, Michael) – профессор политических наук и директор Института проблем исследования мира и политики безопасности Гамбургского университета. Специалист в области экономических и политических наук, имеет много публикаций по вопросам, связанным с политэкономией войны и мира, производством и торговлей оружием, военным расходам, международным санкциям и европейской политикой в области безопасности. В настоящее время основные научные интересы лежат в области влияния последствий изменения климата на мир, конфликты и безопасность. Этими вопросами он занимается в объединенном центре превосходства по изучению изменения климата Гамбургского университета. Ранее работал заместителем директора в Международном центре конверсии в Бонне (BICC) и содиректором проекта СИПРИ по торговле оружием.

БРОМЛИ, Марк, Великобритания (BROMLEY, Mark) – содиректор программы СИПРИ по контролю над торговлей оружием и товарами двойного назначения. Специализируется на деятельности по регулированию международной торговли оружием на национальном, региональном и международном уровнях. Ранее работал политическим аналитиком в Британо-американском совете по информации в области безопасности (BASIC). Его последние публикации включают: 'The dual-use export control policy review: balancing security, trade and academic freedom in a changing world', Non-proliferation Paper no. 48 (Mar. 2016, соавтор) и 'ATT-related outreach assistance in sub-Saharan Africa: identifying gaps and improving coordination', SIPRI Background Paper (Feb. 2016, соавтор).

Д-р БУЛАНЕН, Венсан, Франция//Швеция (BOULANIN, Vincent) – научный сотрудник СИПРИ, работает над проблемами, связанными с созданием, использованием и контролем над перспективными (emerging) технологиями в военной области и в сфере безопасности, в особенности в области средств кибершпионажа и автономных систем оружия. В настоящее время ведет проект, в рамках которого изучается влияние технологического и индустриального развития на рост степени автономности систем оружия. Защитил диссертацию по политическим наукам в Высшей школе социальных наук в Париже. Его последние публикации включают: 'Mapping the debate on LAWS at the CCW: taking stock and moving forward', Non-proliferation Paper no. 49 (Mar. 2016) и 'Implementing Article 36 weapon reviews in the light of increasing autonomy in weapon systems', SIPRI Insights on Peace and Security no. 2015/1 (Nov. 2015).

БЬЕРТЕН-ГЮНТЕР, Эмма, Швеция (BJERTÉN-GÜNTHER, Emma) – научный ассистент в программе СИПРИ по безопасности и развитию. В настоящее время работает над проектом СИПРИ по безопасности, развитию и гендерным вопросам. В проекте изучаются вопросы применения гендерного подхода в мирное время и во время конфликтов, и то, как отсутствие безопасности и насилие по-разному влияют на мужчин и женщин. Получила в Уппсальском университете степень магистра гуманитарных наук в области изучения проблем мира и конфликтов.

ВЕЗЕМАН, Питер Д., Нидерланды (WEZEMAN, Pieter D.) – главный научный сотрудник в программе СИПРИ по военным расходам и вооружениям. Вернулся в СИПРИ в 2006 г., ранее работал старшим аналитиком Министерства обороны Нидерландов по вопросам распространения технологий ядерных и обычных вооружений. Среди его публикаций есть работы, посвященные потокам оружия, идущим в Африку южнее Сахары и в Сирию, а также военным потенциалам стран Ближнего Востока. Последние публикации включают: 'Trends in world military expenditure, 2015', SIPRI Fact Sheet (Apr. 2016, соавтор) и 'Trends in international arms transfers, 2015', SIPRI Fact Sheet (Feb. 2016, соавтор).

ВЕЗЕМАН, Симон Т., Нидерланды (WEZEMAN, Siemon T.) – главный научный сотрудник в программе СИПРИ по военным расходам и вооружениям. Область его исследований включает: мониторинг торговли оружием, военные расходы и компании, занимающиеся производством вооружений. Особое внимание уделяет Азиатско-Тихоокеанскому региону и странам бывшего СССР, использованию вооружений в конфликтах, проблеме транспарентности в сфере торговли оружием и разработкам технологий в области обычных вооружений. Последние публикации включают: 'Trends in world military expenditure, 2015', SIPRI Fact Sheet (Apr. 2016, соавтор) и 'Trends in international arms transfers, 2015', SIPRI Fact Sheet (Feb. 2016, соавтор).

ВИВЕКАНАНДА, **Джанани**, Великобритания (JANANI, Vivekananda) – руководитель проекта по окружающей среде, изменению климата и безопасности организации International Alert, отвечает за исследование и обеспечение реализации проекта, посвященного изменению климата, окружающей среде и природным ресурсам в ракурсе проблем миростроительства и безопасности. Занимается инновациями, аналитической работой, исследованиями и установлением связей между сообществами ученых, политиков и практиков, работающих над вопросами изменения климата, развития, мира и безопасности. Ее исследовательские интересы включают: уязвимость к конфликтам нестабильных государств как реакция на изменение климата, связь между изменением климата и устойчивостью к конфликтам и возможности позитивного для мира реагирования на изменение климата и природные катастрофы. Работает над проблемами изменения климата и безопасности с 2006 г., получила богатый практический опыт в Южной Азии и Африке. Закончила Оксфордский университет и Школу изучения стран Востока и Африки.

Проф. ВИЛЬСОН, Эндрю, Великобритания (WILSON, Andrew) – профессор Университетского колледжа Лондона, занимается изучением Украины. С 1990 г. работает в области сравнительного анализа политики постсоветских государств. Его последняя книга *Ukraine Crisis: What the West Needs to Know,* была опубликована в издательстве Йельского университета в 2014 г. Четвертое издание его книги *The Ukrainians: Unexpected Nation* вышло в свет в 2015 г. Другие его книги включают: *Belarus: The Last European Dictatorship* (2011), *Ukraine's Orange Revolution* (2005) и *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World* (2005). Периодически его публикации выходят под эгидой Европейского совета по международным отношениям, среди них: *Survival of the Richest: How Oligarchs Block Reform in Ukraine,* Policy Brief (ECFR, Apr. 2016) и *What Does Ukraine Think?* (ECFR, May 2015).

ГИАЗИ, Ричард, Афганистан//Нидерланды (GHIASY, Richard) – научный сотрудник и менеджер проекта СИПРИ по вооруженным конфликтам и их урегулированию. Ранее работал научным сотрудником в Афганском институте стратегических исследований в Кабуле и приглашенным аналитиком в посольстве Афганистана в Пекине. Длительное время проживал в Китае, учился и работал в семи странах, побывал в командировках в более чем двадцати странах. Получил степень магистра делового администрирования в Уханьском технологическом университете и магистра государственного управления в области изучения проблем развития в Университете Цинхуа.

ГИГЕ, Аннабель, Франция (GIGER, Annabelle) – консультант в проекте Every Casualty, работает и в других проектах, связанных с вынужденной миграцией. Ранее была специалистом по разработке практик в проекте Every Casualty. Также работала в гуманитарной миссии в Северном Ливане, где координировала образовательные программы для сирийских беженцев и ливанских групп населения и сообществ и специалистом по внешним связям в организации Oxfam France. Получила степень магистра в области международных отношений в Кембриджском университете.

Д-р ГЛАЗЕР, Александер, Германия (GLASER, Alexander) – доцент Школы общественных и международных отношений им. Вудро Вильсона и факультета машиностроительного и аэрокосмического инжиниринга Принстонского университета. Занимается темами ядерной энергетики и политики безопасности, специализируясь на нераспространении и контроле над ядерными вооружениями. Является

содиректором программы Принстонского университета по науке и глобальной безопасности, соредактором журнала *Science & Global Security* и сопредседателем Международной комиссии по расщепляющимся материалам, которая ежегодно публикует *Global Fissile Material Report*. Соавтор работы *Unmaking the Bomb: A Fissile Material Approach to Nuclear Disarmament and Nonproliferation* (MIT Press, 2014).

ГРИП, Лина, Швеция (GRIP, Lina) – научный сотрудник в программе СИПРИ по европейской безопасности. Ранее была исследователем в программе СИПРИ по разоружению, контролю над вооружениями и нераспространению. Является координатором проекта СИПРИ в Консорциуме ЕС по нераспространению и соискателем степени доктора политических наук. Одна из ее последних публикаций – History never repeats? Imports, impact and control of small arms in Africa, *Contemporary Security Policy*, vol. 36, no. 1 (2015).

ДАУД, Катрина, Ирландия (DOWD, Caitriona) – соискатель степени доктора географических наук в Университете Сассекса. Ее исследование посвящено динамике насильственных конфликтов в Африке к югу от Сахары при фокусе на конфликтах идентичности, проблемах уязвимости граждан для насилия, процессам и практике маргинализации, неравенстве и характерных особенностях государственного управления. Сочетая количественные, качественные и статистические методы, ее исследование концентрируется на определении и изучении специфике межгрупповых конфликтов, мобилизации и взаимоотношений между акторами в африканских странах, это относится как к межгосударственным, так и к внутригосударственным конфликтам, в том числе в Кении, Мали, Нигерии и Сомали. Получила степень магистра в области изучения проблем развития в Лондонской школе экономики, ранее занималась вопросами гуманитарной деятельности и развития в Западной и Восточной Африке.

Д-р ДЭВИС, Иан, Великобритания (DAVIS, Ian) – руководитель отдела редактирования, публикаций и библиотечного фонда СИПРИ, как ответственный редактор занимается выпуском Ежегодника СИПРИ. До прихода в СИПРИ в ноябре 2014 г. занимал ряд высоких должностей и работал независимым консультантом по проблемам безопасности человека и контроля над вооружениями. Автор большого количества исследований и публикаций по вопросам международной и региональной безопасности, а также ведет блоги по проблемам, связанным с НАТО. Одна из его последних публикаций – *The British Bomb and NATO: Six Decades of Contributing to NATO's Strategic Nuclear Deterrent* (Nov. 2015).

Д-р ИРВИН, Рэйчел, США (IRWIN, Rachel) – старший научный сотрудник в программе СИПРИ по безопасности и развитию, занимается изучением гендерных вопросов и проблем развития, а также проблем гуманитарного доступа. Также после защиты докторской диссертации является научным сотрудником Каролинского института в Стокгольме, занимается историей взаимоотношений Швеции с Всемирной организацией здравоохранения. Одна из ее последних публикаций – ‘Challenges in researching violence affecting health service delivery in complex security environments’, *Social Science and Medicine* (Mar. 2016).

ЙЕНГ, Суйюн, Республика Корея (JANG, Suyoun) – научный сотрудник в программе СИПРИ по безопасности и развитию. В настоящее время ее исследования посвящены индикаторам, выработанным в рамках Целей в области устойчивого

развития и политике в области развития по отношению к нестабильным государствам, пострадавшим от конфликтов. Одна из ее последних публикаций – ‘Measuring Peacebuilding and Statebuilding in the New SDG Framework’, *Journal of Peacebuilding and Development* (2016 г., соавтор).

Д-р ЙИЛМАЗ, Арзу, Турция (YILMAZ, Arzu) – возглавляет факультет политики и национальных интересов в Американском университете Курдистана и является директором Центра изучения мира и безопасности человека. В настоящее время (2016–2017 гг.) является сотрудником Центра политических исследований Mercator-Istanbul в Германском институте международных отношений и международной безопасности. Ранее работала преподавателем на факультете политических наук в Дахукском университете. Получила степень доктора наук в области международных отношений, магистра в области международных отношений и магистра в области гендерных исследований в Университете Анкары. Часто публикуется как автор колонки в *Birikim Haftalik,* специализируется на вопросах курдов и ближневосточной политики. К выпуску готовится ее книга, посвященная проблеме курдских беженцев в Курдистане.

КАЙЛ, Шеннон Н., США (KILE, Shannon N.) – главный научный сотрудник и руководитель проекта по ядерному оружию в программе СИПРИ по разоружению, контролю над вооружениями и нераспространению. Его основные области исследований: контроль над ядерными вооружениями и нераспространение, с акцентом на проблемах Ирана и Северной Кореи. Также занимается и вопросами региональной безопасности, посвященными Афганистану и Ближнему и Среднему Востоку. С 1994 г. принимает участие в работе над многочисленными публикациями СИПРИ, включая главы Ежегодника СИПРИ по контролю над ядерными вооружениями, по ядерным сил стран мира и технологиям вооружений.

КАРЛЕН, Никлас, Швеция (KARLEN, Niklas) – соискатель степени доктора наук на факультете исследований проблем мира и конфликтов Уппсальского университета. Его исследования посвящены решениям сторонних государств по оказанию или прекращению материально-технической поддержки воюющим сторонам и тому, как в свою очередь эти решения влияют на динамику конфликтов.

КЕЛЛИ, Ноэль, Ирландия (KELLY, Noel) – координатор в программе СИПРИ по военным расходам и вооружениям. Отвечает за ведение нескольких баз данных по этой программе. Пишет в Ежегодник СИПРИ с 2009 г., его работы посвящены эмбарго на поставки вооружений, данным СИПРИ о военных расходах и системе отчетности Организации Объединенных Наций о военных расходах. Получил степень магистра в области истории международных отношений в Лондонской школе экономики. Одна из его последних публикаций – ‘The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies, 2014’, SIPRI Fact Sheet (Dec. 2105, соавтор).

КРИСТЕНСЕН, Ханс М., Дания (KRISTENSEN, Hans M.) – директор проекта по ядерной информации Федерации американских ученых (ФАУ). Часто консультирует средства массовой информации и различные институты по вопросам ядерного оружия. Является соавтором колонки Nuclear Notebook в журнале *The Bulletin of the Atomic Scientists*. Одна из его последних публикаций – ‘Nuclear weapons modernizations: a threat to the NPT?’, *Arms Control Today* (May 2014).

Д-р Яир ван дер ЛЕЙН, Нидерланды (van der LIJN, Jaïr) – руководитель проекта СИПРИ по миротворческим операциям и урегулированию конфликтов. Одновременно является старшим научным сотрудником в Нидерландском институте международных отношений «Клингендаль» и доцентом в Университете им. св. Радбуда (г. Неймеген). Исследовательские интересы включают будущее операций по поддержанию мира, оценку успехов и неудач таких операций, факторы, влияющие на них, всесторонние подходы к осуществлению миссий. Его последние публикации: *Peace-building and Friction: Global and Local Encounters in Post-conflict Societies* (Routledge, 2016, соредактор), Peacekeepers under threat? Fatality trends in UN peace operations, SIPRI Policy Brief (Sep. 2015, соавтор) и *The Future Peace Operations Landscape: Voices from Stakeholders Around the Globe* (SIPRI, Jan. 2015, соавтор).

ЛИ, Йеон, Республика Корея (LEE, Jaeyeon) – стажер в в программе СИПРИ по безопасности и развитию, работает ассистентом в нескольких исследовательских проектах. Основные области исследовательских интересов – гендерные вопросы и развитие. Ранее занималась разработкой показателей развития с учетом гендерного фактора для правительства Южной Кореи в Корейском институте развития женщин и оценкой гендерного воздействия политики местных органов власти в Сеульском фонде женщин и семьи. Получила степень магистра в области международных исследований в Сеульском национальном университете.

Проф. МЕЛАНДЕР, Эрик, Швеция (MELANDER, Erik) – профессор факультета исследований проблем мира и конфликтов Уппсальского университета. Руководит Уппсальской программой по данным о конфликтах (УПДК) и является заместителем руководителя программы мира в Восточной Азии. Публиковал статьи, посвященные вооруженным конфликтам, проблемам войны и гендерного фактора, географическим аспектам этнических конфликтов и предотвращению геноцида в таких журналах, как: *Journal of Peace Research, Journal of Conflict Resolution,International Studies Quarterly, European Journal of International Relations* и *Journal of Gender Studies.*

Д-р МИАН, Зия, Пакистан/Великобритания (MIAN, Zia) – содиректор программы по науке и глобальной безопасности Принстонского университета, в котором он также руководит Проектом по миру и безопасности в Южной Азии. Его работа сфокусирована на проблемах ядерного оружия, контроля над вооружениями и разоружения, а также вопросах ядерной энергетики в Индии и Пакистане. Является соредактором журнала *Science & Global Security* и сопредседателем Международной комиссии по расщепляющимся материалам. Он – соавтор работы *Unmaking the Bomb: A Fissile Material Approach to Nuclear Disarmament and Nonproliferation* (MIT Press, 2014).

Д-р МИЛАНТЕ, Гэри, США (MILANTE, Gary) – руководитель программы СИПРИ по безопасности и развитию. Как исследователь в СИПРИ и политический советник в Мировом банке специализируется на взаимосвязи мира и социально-экономического развития. Основное внимание уделяет решению сложных задач, связанных с последовательностью институциональных реформ, разработкой проектов развития, стратегическим планированием и оценкой потребностей, для высокопоставленных политиков и практиков, с акцентом на нужды нестабильных государств и государств, где продолжаются конфликты. Его последние исследования и публикации посвящены финансированию миротворчества, бедности, индикаторам для оценки уровня развития и системному мышлению в преодолении неустойчивого развития.

Д-р НИРАБИКАЛИ, Гоуденс, Руанда//Швеция (NYIRABIKALI, Gaudence) – старший научный сотрудник в проекте СИПРИ по гражданскому обществу и строительству мира в Мали. Обладает научным и практическим опытом в области процессов миротворчества и постконфликтного переустройства государства и общества, который она приобрела главным образом в Анголе и Северной Ирландии. Ее исследовательские интересы включают: социальную и политическую динамику в африканских постколониальных странах; отношения между государством и гражданским обществом; качество структур управления применительно к поддержанию политической стабильности; устойчивый мир и человеческое развитие. Получила степень доктора наук в области исследований мира и конфликтов в Ольстерском университете. Одна из ее последних публикаций – 'Opportunities and challenges for civil society contributions to peacebuilding in Mali', SIPRI Insights on Peace and Security no. 2016/01 (Mar. 2016).

Проф. ОЗЕЛ, Соли, Турция (ÖZEL, Soli) – профессор международных отношений и политических наук в Университете Кадир Хас в Стамбуле, ведет собственную колонку в ежедневной газете *Habertürk.* Также консультирует Турецкую ассоциацию промышленников и предпринимателей по вопросам внешней политики. Преподавал, читал лекции как приглашенное лицо и был стипендиатом (проводил исследования) в США и Европе. Является членом совета директоров организации International Alert и членом Европейского совета по международным отношениям. Получил степень магистра в области международных отношений в Школе передовых международных исследований Института им. Джона Хопкинса и степень бакалавра по экономике в Беннингтонском колледже. Его статьи публиковались в изданиях: *Internationale Politik, Journal of Democracy, Foreign Policy, International Security, Wall Street Journal, Financial Times, New York Times, The Guardian* и *Bitter-lemons-International* и ряде других.

Д-р ПАРСИ, Рузбех, Иран/Швеция (PARSI, Rouzbeh) – историк и старший преподаватель на факультете истории и прав человека Лундского университета. Также является директором Европейской группы по изучению Ирана. Областью исследований является Ближний Восток, в особенности Иран, со специализацией на внутриполитическом развитии, вопросах управления и их влиянии на иранскую внешнюю политику. В 2009–2013 гг. работал старшим научным сотрудником старшим аналитиком в Институте по изучению проблем безопасности Европейского союза в Париже. Его последние публикации включают: 'Iran's election results show pendulum swinging away from hard-liners', *World Politics Review* (10 Mar. 2016) и The Middle East and the deal: in search of a new balance в работе *Iran After the Deal: The Road Ahead* (Italian Institute for International Political Studies, Sep. 2015).

Д-р ПЕРЛО-ФРИМЕН, Сэм, Великобритания (PERLO-FREEMAN, Sam) – главный научный сотрудник и руководитель проекта СИПРИ по военным расходам. Отвечает за сбор и обработку информации по военным расходам. Ранее работал старшим преподавателем в Университете Западной Англии, занимаясь вопросами экономики войны и мира. Среди его последних работ: 'Trends in world military expenditure, 2015', SIPRI Fact Sheet (Apr. 2016, соавтор) и 'Trends in international arms transfers, 2015', SIPRI Fact Sheet (Feb. 2016, соавтор).

ПЕРСИВАЛЬ, Валери, Канада (PERCIVAL, Valerie) – доцент кафедры международных отношений Школы международных отношений им. Нормана Патерсона Карлтонского университета. Ранее занимала должности в Министерстве иностранных дел и международной торговли Канады, Международной кризисной группе и Управлении Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), где познакомилась со сложностями международного участия в делах стран, затронутых конфликтами, проблемами политического развития и рисками и выгодами междисциплинарных исследований. В настоящее время исследовательские интересы лежат в области взаимосвязи между конфликтами и здоровьем. Училась в Торонтском и Карлтонском университетах и в Лондонской школе гигиены и тропической медицины.

ПЕХТ, Маньяна, Германия (PECHT, Manjana) – научный ассистент в программе СИПРИ по европейской безопасности. Ведет исследования, посвященные незаконной торговле легким и стрелковым вооружением, наемничеству и Исламскому государству. Ранее работала практикантом во Франкфуртском институте исследований проблем мира (2013–2014 гг.), в Междисциплинарной рабочей группе по науке, технологиям и безопасности в Дармштадте (2012–2014 гг.) и в Гейдельбергском институте по изучению международных конфликтов (2012 г.). Получила степень магистра в области изучения мира и конфликтов во Франкфуртском университете им. Гете и Техническом университете Дармштадта, а также степень бакалавра в области политологии и социологии в Боннском университете.

РАЛЕХ, Клиона, Ирландия (Raleigh, Clionadh) – старший профессор политической географии в Университете Сассекса и директор проекта по событиям и географии вооруженных конфликтов. Также является зарубежным исследователем одновременно в Институте исследований проблем мира в Осло и Школе общественных отношений им. Линдона Джонсона Техасского университета в Остине. В ее работах рассматриваются фактология конфликтов, тенденции, страновые паттерны, дезагрегированные статистические данные и индикаторы нестабильности, проблемы (государственного) управления в Африке, нестабильные государства и политические последствия изменения окружающей среды. В настоящее время изучает взаимосвязь между моделями конфликтов и участием в государственном управлении, деятельность негосударственных вооруженных формирований в Африке, структуру политических элит, а также протестных движений и политического поведения в Африке и Южной Азии.

РАУФ, Тарик, Канада (RAUF, Tariq) – руководитель программы СИПРИ по разоружению, контролю над вооружениями и нераспространению, признанный на международном уровне эксперт в области проблем ядерного разоружения и нераспространения. В 2015 г. был старшим советником председателя комитета по разоружению на Обзорной конференции участников Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) 2015 г. В 2002–2011 гг. являлся главой бюро по верификации и координации политики в области безопасности при Международном агентстве по атомной энергии (МАГАТЭ), которое готовит доклады для генерального директора МАГАТЭ. Также с 2003 по 2010 г. был заместителем главы делегации МАГАТЭ на Обзорных конференциях по рассмотрению действия ДНЯО. Проходил обучение в Лондонском университете (в Лондонской школе экономики и политических наук и Лондонском Королевском колледже), Карлтонском университете и Университете Торонто.

РУС, Эмики, Швеция (ROOS, Emmicki) – исполнительный директор Политической группы 1325, эксперт по Резолюции 1325 Совета Безопасности ООН и проблематики женщин, мира и безопасности, имеет большой опыт юридической, политической и исследовательской работы. Также является участником экспертной комиссии по безопасности, конфликтам и международному развитию Лестерского университета. Работала в таких организациях, как «ООН-Женщины», Институт комплексной безопасности и «Действие 1325». К настоящему времени имеет опыт работы в Кении, Афганистане, Ливии, Южном Судане, Судане, Армении, Грузии, Азербайджане, Иордании, Индонезии и Сербии. Получила степень бакалавра в области политических наук в Университете Конкордия (Канада) и магистра в области изучения конфликтов и прав человека в Утрехтском университете (Нидерланды).

РЮТТИНГЕР, Лукас, Германия (RÜTTINGER, Lukas) – старший менеджер проекта в независимом исследовательском институте «Адельфи». Занимается связями между глобальным изменением климата и конфликтами, взаимосвязью между внешней политикой, политикой безопасности и политикой в области развития. Работал над изучением последствий изменения климата для ООН, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Европейской комиссии, Европейской службы внешнеполитической деятельности, Министерства иностранных дел ФРГ и «Большой семерки». Является аналитиком и преподавателем (trainer) по проблематике окружающей среды, природных ресурсов и конфликтов. В дополнении к анализу влияния изменения климата на безопасность, разработал методику и инструментарий для анализа и разрешения конфликтов из-за природных ресурсов. Консультировал организации, занимающиеся вопросами развития по проблемам разработки политики и стратегии решения сложных задач, связанных с окружающей средой, нестабильностью и конфликтами, а также по проблемам устойчивого развития в постконфликтных странах.

Проф. СВЕНССОН Исак, Швеция (SVENSSON, Isak) – профессор факультета исследований проблем мира и конфликтов Уппсальского университета. Его областями исследования являются международное посредничество в гражданских войнах, религиозных аспектах процесса разрешения конфликтов и динамики стратегических ненасильственных конфликтов. Ранее работал директором по исследованиям в национальном центре изучения мира и конфликтов Университета Отаго. Публиковался в различных журналах, в том числе в *Journal of Peace Research, Journal of Conflict Resolution, European Journal of International Relations* и *International Negotiation*. Его последние книги включают: *International Mediation Bias and Peacemaking: Taking Sides in Civil Wars* (Routledge, 2015) и *Ending Holy Wars: Religion and Conflict Resolution in Civil Wars* (University of Queensland Press, 2012).

СМИТ, Дэн, Великобритания (SMITH, Dan) – директор СИПРИ. Он – известный ученый и аналитик, с большим списком исследований и публикаций по широкому кругу вопросов, связанных с проблематикой мира и конфликтов. В настоящее время занимается связями между изменением климата и нестабильностью, вопросами мира и безопасности на Ближнем Востоке и общемировыми тенденциями в области конфликтов. Четыре года работал в консультативной группе Фонда миростроительства ООН, в течение двух из них (2010–2011 гг.) был ее председателем. С января 2014 г. также является профессором Манчестерского университета. Является автором нескольких изданий атласа политики, войны и мира, Ближнего Востока и блога, посвященного международной политике.

СМИТ, Тимо, Нидерланды//Швеция (SMIT, Timo) – научный ассистент в программе СИПРИ по вооруженным конфликтам и их урегулированию. В СИПРИ отвечает за ведение базы данных по многосторонним миротворческим операциям (включая сбор данных) и проводит исследование тенденций в сфере миротворчества. Вернулся в СИПРИ в 2014 г., до этого работал в Институте исследований в области безопасности Европейского союза и в Парламентской ассамблее НАТО. Одна из его последних публикаций – 'Peacekeepers under threat? Fatality trends in UN peace operations', SIPRI Policy Brief (Sep. 2015, соавтор).

СТРАНД, Лувиса, Швеция (STRAND, Lovisa) – научный руководитель в фонде «Женщина – женщине», занимается разработкой и осуществлением научно-исследовательской деятельности. Ее работа включает в себя создание научных программ фонда «Женщина – женщине», инициирование исследований и сотрудничества с учеными, а также агитацию в пользу более широкого взгляда на безопасность и конфликты. Получила степени магистра в области истории античности и бакалавра политических наук в Стокгольмском университете.

ТЕМНЕР, Лотта, Швеция (THEMNÉR, Lotta) – координатор исследований в Уппсальской программе по данным конфликтов (УПДК) на факультете исследований проблем мира и конфликтов Уппсальского университета. Редактировала девять изданий УПДК *States in Armed Conflict,* является соавтором ряда статей и глав в работах, посвященных вооруженным конфликтам и организованному насилию. Принимает участие в работе над Ежегодником СИПРИ с 2005 г.

Проф. ТЕОБАЛЬД, Салли, Великобритания (THEOBALD, Sally) – глава кафедры общественных наук и международного здравоохранения в Ливерпульском институте тропической медицины. Область ее исследований – гендерное равенство и системы здравоохранения, в настоящий момент работает над коллективным исследовательским проектом в Африке и Азии, особый интерес проявляет к нестабильным и пострадавшим от конфликтов регионам. Возглавляет работу по гендерному равенству в Программе ReBUILD (Исследования для более эффективных систем здравоохранения после конфликтов) и играет одну из главных ролей в программе RinGs (Исследования проблем полов и этики: создание более эффективных систем здравоохранения). Имеет большой багаж знаний в области географии и опыт изучения проблем развития, получила степень доктора наук по теме проблем полов, здравоохранения и развития.

Д-р ФЛОРАН, Од, Канада/ Франция, (FLEURANT, Aude) – руководитель программы СИПРИ по вооружениям и военным расходам. Ее научные интересы лежат в области трансформации рынков военной продукции и анализа динамики спроса и предложения на них. Ранее была директором отдела вооружений и военной экономики Института стратегических исследований Военной академии в Париже. Работая в Военной академии и в СИПРИ, написала много статей, посвященных военной промышленности и военным расходам. Ее последние публикации включают: 'Trends in world military expenditure', 2015, SIPRI Fact Sheet (Apr. 2016, соавтор) и 'Trends in international arms transfers', 2015, SIPRI Fact Sheet (Feb. 2016, соавтор).

Д-р ХАРТ, Джон, США (HART, John) – ведущий исследователь и руководитель проекта по химической и биологической безопасности в рамках программы СИПРИ по разоружению, контролю над вооружениями и нераспространению. Одна из его последних публикаций – *L'evaluationdes activites liees a l'armement dans la verification de l'Arms control multilateral: aspects theoriques et operationnels* [The evaluation of activities related to weapons in multilateral arms control verification: theoretical and operational aspects], in G-H. Soutou (ed.) *Strategique: Maitrise des armaments et desarmement,* no. 108 (Apr. 2015, translation by Olivier Zajec).

ХЕЛЛЕР, Сэм, США (HELLER, Sam) – независимый журналист и аналитик, занимающийся проблемами сирийского конфликта и Большого Ближнего Востока. Его исследовательские интересы включают темы расстановки сил между различными группами повстанцев в Сирии, течений и споров в джихадистской мысли, гуманитарных нужд и управления в Сирии. Ранее работал исследователем и аналитиком, специализирующемся на Сирии в нескольких исследовательских и консалтинговых компаниях, а также был научным ассистентом в Дохийском центре Института Брукингса в Дохе (Катар). Получил степень магистра наук по арабскому языку в Университете Мэриленда и бакалавра политических наук в Йельском университете. Его статьи публиковались в изданиях *VICE News, The Daily Beast, Jane's Terrorism & Insurgency Monitor, World Politics Review* и *War on the Rocks.*

ХИСЛОП, Даниэль, Австралия (HYSLOP, Daniel) – руководитель научно-исследовательских работ в Институте экономики и мира (ИЭМ). Исследует вопросы развития, тенденции в области мира и конфликтов, насилия и терроризма, а также экономики процессов по установлению мира. В ИЭМ руководит сотрудничеством с различными межправительственными и некоммерческими организациями. Участвовал в междисциплинарных исследованиях и в политической работе в различных политических, правительственных и университетских объединениях.

ХОГХАММАР, Тереза, Швеция (HOGHAMMAR, Theresa) – координатор стратегических проектов и новых инициатив в дирекции СИПРИ. Ранее работала научным сотрудником в двух программах СИПРИ: по вооруженным конфликтам и их урегулированию (гендерные проблемы и безопасность) и по разоружению, контролю над вооружениями и нераспространению («второе направление дипломатии»). Также работала в Международной женской лиге за мир и свободу в Женеве и Стокгольме. Имеет степень магистра политических наук Уппсальского университета Колледжа национальной обороны Швеции.

Д-р ШЁНС, Элизабет, Швеция (SKÖNS, Elisabeth) – возглавляет проект СИПРИ по гражданскому обществу и строительству мира в Мали. Обладает двадцатилетним опытом исследовательской работы в области военных расходов и оборонной индустрии. Имеет большое количество публикаций, в особенности в Ежегоднике СИПРИ. До середины 2012 г. являлась руководителем программы СИПРИ по военным расходам и производству оружия. С 2009 г. возглавила проект по безопасности и государственному управлению в Африке. В 2009–2012 гг. этот проект включал исследовательскую работу и поддержку институтов гражданского общества в пяти африканских странах. Получила степень доктора экономических наук в Университете Западной Англии.

ШИППА, Камилла, Италия//Швеция (SCHIPPA, Camilla) – директор Института экономики и мира (ИЭМ). Руководит и координирует деятельность отделений ИЭМ в Сиднее, Нью-Йорке, Брюсселе и Мехико. Обладает двадцатилетним опытом профессиональной деятельности по созданию новых инициатив в области мира и развития, регулирования государственно-частного партнерства, возглавляла и координировала информационно-пропагандистскую работу с общественностью. Имеет личный опыт работы в межправительственных организациях, занималась академическими исследованиями и созданием стратегий в области благотворительности. До прихода в ИЭМ более десяти лет занимала высокие посты в Секретариате ООН.

Д-р ЭНТОНИ, Иан, Великобритания (ANTHONY, Ian) – руководитель программы СИПРИ по европейской безопасности. Ранее был руководителем программы СИПРИ по разоружению, контролю над вооружениями и нераспространению. Его последние публикации включают: *'The Role of Parliamentarians in Building Security In and For Europe',* SIPRI Policy Paper no. 44 (Dec. 2015, соавтор) и 'Exports of dual-use chemicals to Syria: an assessment of European Union export controls', Non-proliferation Paper no. 35 (Jan. 2014).

ЮНГ, Йенжу, Республика Корея (JUNG, Yeonju) – стажер в программе СИПРИ по безопасности и развитию. Ее исследовательские интересы включают: безопасность человека и развитие, структурное и гендерное насилие в постконфликтных условиях. Ранее работала в Иезуитской миссии в Камбодже в рамках программы реабилитации молодежи, получившей увечья, вызванные минами, войной, несчастными случаями и полиомиелитом (2011–2013 гг.) и исследователем в Институте изменения развития в Южной Корее (2015–2016 гг.). Получила степень магистра в области социальной антропологии развития в Школе изучения стран Востока и Африки Лондонского университета.

Д-р ЯХЬЯ, Маха, Бельгия/Ливан (YAHYA, Maha) – директор Ближневосточного центра Карнеги. Специализируется на исследованиях в области гражданского общества, плюрализма, социальной справедливости и их связи с политическим развитием. До работы в фонде Карнеги возглавляла работу по совместному развитию и социальной справедливости в Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА) ООН. Работала с международными и коммерческими организациями в области социально-экономического развития и постконфликтной политики в ряде стран. Получила докторскую степень в области гуманитарных наук и в области социальных наук – в Массачусетском технологическом институте и в Лондонской ассоциации архитекторов. Ее последние публикации включают: *Great Expectations in Tunisia* (Carnegie, Mar. 2016) и *Refugees and the Making of an Arab Regional Disorder* (Carnegie, Nov. 2015).

СПЕЦИАЛЬНОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ ИМЭМО К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ ЕЖЕГОДНИКА СИПРИ 2016

I. Аналитические статьи, прогнозы, дискуссии

II. Научная экспертиза

III. Документы и справочные материалы

I. АНАЛИТИЧЕСКИЕ СТАТЬИ, ПРОГНОЗЫ, ДИСКУССИИ*

1. ДОГОВОР О РАКЕТАХ СРЕДНЕЙ ДАЛЬНОСТИ – 30 ЛЕТ СПУСТЯ

Алексей АРБАТОВ

Положение дел в связи с Договором США и СССР о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности (ДРСМД), подписанным в 1987 г. и унаследованным Россией, – одно из самых острых проявлений происходящего глубокого кризиса глобальной системы контроля над ядерным оружием.

Вот уже несколько лет Москва и Вашингтон официально обмениваются обвинениями в нарушении этого основополагающего Договора. Впрочем, отношение к нему двух сторон несимметрично. В США не ставится под сомнение ценность этого соглашения, хотя по объективным причинам оно не является для них приоритетом, поскольку, ввиду недосягаемости до их территории запрещенных ракет, непосредственно не касается безопасности Соединенных Штатов, а устраняет угрозы их союзникам в Европе и Азии.

В России полезность ДРСМД в течение последнего десятилетия регулярно скептически оценивалась ее высшим государственным руководством[1] и прямо отвергалась большинством политической элиты, профессионального стратегического сообщества[2], электронных и печатных СМИ. Весьма показательно, что в последнем издании «Концепции внешней политики» от 2016 г. он даже не упомянут в перечне соглашений по контролю над вооружениями, которым привержена Россия[3].

Администрация Дональда Трампа, от которой в Москве ожидали шагов к улучшению отношений с Россией, пока не сделала в этом направлении сколько-нибудь существенных шагов. В то же время представители нового руководства вскоре после прихода к власти воспроизвели жесткие обвинения в отношении РФ в нарушении ДРСМД. Москва не осталась в долгу и в марте заявила о «грубейшем нарушении» Договора со стороны США[4].

---

* В статьях Специального приложения ИМЭМО к русскому изданию Ежегодника СИПРИ 2016 данные приведены по состоянию на 15 июля 2017 г.

[1] Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики и безопасности, 10 февраля 2007 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>. См. также: *Литовкин Д.* Адекватный «Искандер» // Известия. 2007. 21 февр. <http://izvestia.ru/news/321928>.

[2] См., например: *Широкорад А.* Вернуться – не обернуться // НВО. 2013. 12–18 июл. № 24; *Караганов С.* О новом ядерном мире // Россия в глобальной политике. 2017. № 2. С. 8.

[3] Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.) <http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248>. Раздел 27.

[4] Комментарий МИД Российской Федерации в связи с опубликованием очередного доклада Государственного департамента США о соблюдении государствами соглашений в об-

Эффект домино

Если в ближайшем будущем стороны не примут мер для спасения ДРСМД, то, скорее всего, он будет денонсирован Вашингтоном или Москвой под предлогом его нарушения другой стороной. Помимо непосредственного ущерба европейской безопасности (о чем подробнее будет изложено ниже) это событие может повлечь «цепную реакцию» распада всей системы контроля над ядерным оружием. Эта система в течение прошедшего полувека с лишним, начиная с Договора о частичном запрещении ядерных испытаний от 1963 г., создавалась упорным трудом государственных лидеров и политиков, дипломатов и военных, ученых и инженеров, общественных деятелей и массовых движений многих стран мира. При этом ДРСМД стал краеугольным камнем процесса реального ядерного разоружения, начавшегося с его подписания 30 лет назад.

Если Договор рухнет, то вслед за ним в «корзину истории», вероятно, последует новый Договор СНВ (от 2010 г.), затем – Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ[5]) от 1996 г. А потом развалится де-факто, если не де-юре, и Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО от 1968 г.).

Мир окажется в состоянии новой гонки наступательных ядерных вооружений, которая будет дополнена соперничеством по наступательным и оборонительным стратегическим системам в неядерном оснащении, а также развитием космического оружия и средств кибервойны. К тому же эта многоканальная гонка вооружений станет многосторонней, вовлекая, помимо США и РФ, также КНР, страны НАТО, Индию и Пакистан, Израиль и Северную Корею. Неизбежное в таком случае распространение ядерного оружия будет происходить главным образом рядом с российскими границами (Иран, Турция, Египет, Саудовская Аравия, Южная Корея, Япония).

Поскольку сотрудничество России и США по сохранности и безопасности ядерных материалов и технологий в последние годы полностью прекращено, ядерное оружие неизбежно рано или поздно попадет в руки террористов.

Отмеченные предсказуемые опасности, похоже, не очень беспокоят Россию. Судя по всему, они нисколько не тревожат и пришедшую к власти в США республиканскую администрацию с ее обширными планами обновления американского ядерного арсенала, противоракетных систем и высокоточных неядерных вооружений большой дальности.

Мотивы выхода из Договора

Договор РСМД был достигнут в итоге трудных, с перерывами, пятилетних переговоров и имел бессрочный характер. Он был оснащен беспре-

---

ласти контроля над вооружениями и нераспространения, 29 апреля 2017 г. <http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2740264>.

[5] Этот Договор подписан, де-факто соблюдается и контролируется, но не вступил в законную силу, поскольку США и вслед за ними ряд других держав его до сих пор не ратифицировали.

цедентным режимом контроля за испытаниями, производством, развертыванием, транспортировкой и ликвидацией запрещенных ядерных вооружений. Договор был полностью выполнен в намеченные сроки, но через 20 лет после его подписания, в 2006–2007 гг., российские политические, военные руководители и эксперты заговорили о возможном выходе из него. Тогда этот шаг не был сделан, но после нескольких лет затишья в 2013 г. тема вновь зазвучала на весьма высоком уровне и продолжает интенсивно обсуждаться в настоящее время.

Выход из Договора действительно допускается по статье XV.2 с уведомлением за шесть месяцев в случае, если одна из сторон решит, «что связанные с содержанием настоящего Договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу ее высшие интересы». Однако, как ни странно, в столь важном вопросе, как определение этих «исключительных обстоятельств», российская позиция содержит явные разночтения.

Прежде всего Договор осуждают за то, что по нему было ликвидировано в два с лишним раза больше советских ракет, чем американских (соответственно 1836 и 859 ед.), и примерно втрое больше ядерных боеголовок на таких носителях. Этой арифметикой до сих пор возмущаются многие российские эксперты в погонах и без. Но по стратегической высшей математике СССР остался в качественном выигрыше: ведь для него был устранен, по сути, элемент стратегической ядерной угрозы. А непосредственно для американской территории Договор никаких угроз не отменил.

Ко всему прочему ракеты «Першинг-2» имели короткое подлетное время (6–7 минут) и способность поражать высокозащищенные подземные командные пункты руководства СССР. Поэтому Москва настаивала не на количественном ограничении, а на ликвидации всех американских ракет. В итоге Советскому Союзу пришлось согласиться с ликвидацией и всех своих вооружений сравнимого класса, причем в глобальном масштабе (это называлось «двойной глобальный ноль»). Таких средств у СССР, вопреки предшествовавшим утверждениям Минобороны о наличии паритета, оказалось намного больше.

Другую тему президент Владимир Путин поднял в своей Мюнхенской речи в феврале 2007 г., указав на создание ракет средней дальности рядом третьих стран, тогда как только России и США было запрещено иметь системы этого класса[6]. О том же несколько раз говорил министр обороны того времени Сергей Иванов, который после 2012 г. поднял вопрос выхода из Договора уже в качестве главы администрации президента. То есть, по их взгляду, в этом вопросе США и Россия вроде бы «товарищи по несчастью», хотя американской территории никакие РСД не угрожают.

Однако в том же 2007 году начальник Генштаба того времени генерал армии Юрий Балуевский мотивировал возможный выход России из ДРСМД планами США развернуть к 2012 г. объекты ПРО в Польше и Чехии[7]. В та-

---

[6] Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики и безопасности…

[7] См.: *Сафранчук И.* Путаница военно-дипломатических азимутов // Независимая газета. 2007. 26 февр. <http://www.ng.ru/politics/2007-02-26/3_kartblansh.html>; и *Литовкин Д.* Адекватный «Искандер»…

кой трактовке РСД были нужны России не для сдерживания третьих стран, а именно против США и НАТО.

Потом пришла администрация Барака Обамы и в 2009 г. отменила программу республиканских предшественников, заменив ее «Европейским поэтапным адаптивным планом» (ЕПАП) развертывания ПРО. А в 2013 г. Обама отменил четвертый этап названной программы, вызвавший наибольшее беспокойство России[8].

Однако в Москве эту уступку сочли недостаточной. Задача противодействия американской ПРО и поныне выдвигается как еще один довод в пользу создания российских ракет средней дальности и отказа от Договора. В частности, обсуждались варианты развертывания наземных оперативно-тактических комплексов «Искандер» с крылатыми ракетами повышенной дальности (свыше 500 км)[9].

Наконец, к выходу из Договора в качестве ответного шага подводят доводы о технических нарушениях ДРСМД со стороны США, которые используют частично сходные ракеты в качестве мишеней для испытания систем ПРО[10].

Таким образом, в обоснование столь серьезного шага выдвигается целый ряд совершенно не связанных между собой резонов. Рассмотрим упомянутые аргументы по порядку.

Угроза третьих стран

В настоящее время семь государств обладают наземными баллистическими ракетами средней дальности (по классификации Договора РСМД это дальность 1000–5500 км): Китай, Индия, Израиль, КНДР, Пакистан, Иран и Саудовская Аравия. Великобритания и Франция их не имеют. Также Договор запрещает ракеты оперативно-тактической дальности (500–1000 км), которыми, помимо упомянутой семерки, обладают Египет, Сирия, Ливия, Йемен, Турция, Южная Корея. Раньше к этой категории относились Бразилия, Аргентина, ЮАР, Ирак[11]. Исходя из географии, вся семерка государств с РСД находится в пределах досягаемости до российской территории (в том числе, КНР, Индия, Израиль, Пакистан – с ракетами в ядерном оснащении), а некоторые из них (КНР, КНДР) способны достичь окраин РФ и ракетами меньшей дальности.

---

[8] На четвертом этапе предполагалось развернуть «продвинутую» модификацию ракет-перехватчиков «Стандарт» – SM-3 Block IIB повышенной скорости и дальности действия на кораблях и наземных базах в Восточной Европе, что теоретически могло создать относительно большие возможности перехвата некоторых российских межконтинентальных ракет.

[9] *Котинок Ю.* Россия устроит из ПРО решето // Utro.ru. 2007. 4 июня. <https://www.utro.ru/articles/2007/06/04/652965.shtml>; *Мясников В.* Полный назад // НВО. 2007. 23 нояб.

[10] *Вильданов М.* Чем кумушек считать трудиться… // НВО. 2013. 19–25 июля № 25 <http://nvo.ng.ru/concepts/2013-07-19/1_rsvn_snv.html>.

[11] См.: Мизин В. Ракеты и ракетные технологии // Ядерное оружие после «холодной войны» / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Московский Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2006, 560 с. СС. 274–277.

В 2007 году Россия и США вместе выступили в ООН с инициативой придания Договору универсального характера через присоединение к нему третьих стран – обладателей РСД. Как и следовало предполагать, это предложение не было принято государствами–адресатами. На тот момент доля указанных стран в глобальном ядерном арсенале составляла порядка 4% по числу боезарядов, а ликвидация их РСД снизила бы эту долю до 3%[12] и при этом лишила бы их преобладающей части их ядерного потенциала, оставив в неприкосновенности стратегические и тактические ракетно-ядерные арсеналы двух сверхдержав (дальностью меньше 500 км и больше 5500 км), не говоря уже об их тяжелых бомбардировщиках. Ныне положение не слишком изменилось: доля всех семи третьих стран (включая Великобританию и Францию, не имеющих РСД) в глобальном ядерном арсенале не превышает 10%[13].

Коль инициатива в ООН не прошла, создание Россией ракет средней дальности (и выход из ДРСМД) может показаться вполне оправданным в качестве ответа на отмеченную угрозу. Однако при всей привлекательной простоте этот механистический подход не выдерживает серьезного стратегического анализа.

Начать с того, что далеко не все государства-обладатели этого класса оружия предназначают его против России. Китай – российский стратегический партнер и, в отличие от США, ни в каких официальных документах России не обозначается как потенциальная угроза и объект ее стратегии сдерживания. Тем более это относится к Индии, которая ориентирует свои ракеты на сдерживание КНР и Пакистана, но никак не России. Пакистан предназначает свои РСД исключительно против Индии, а Израиль – против Ирана и врагов в арабском мире. КНДР пытается угрожать ракетами базам США и их союзникам в лице Южной Кореи и Японии. Саудовская Аравия и Иран пока не имеют ядерного оружия, но направляют ракеты друг на друга и на Израиль.

Нередко говорят, что политические намерения могут измениться (чаще всего имея в виду Китай, а иногда также Пакистан, Иран, КНДР), а ракеты останутся. Это справедливо, однако едва ли можно предположить, что указанные страны станут союзниками США и вместе с ними будут угрожать России. А это значит, что того потенциала, который есть у России для сдерживания США, с лихвой достаточно для сдерживания всех третьих стран по отдельности и вместе взятых.

Идея вступления России в соревнование со всеми такими странами по ракетам средней и меньшей дальности выглядит совершенно надуманной и крайне затратной. Для блокирования вероятных угроз третьих стран у России вполне достаточно имеющихся ныне средств. Среди них межконтинентальные баллистические ракеты и баллистические ракеты подводных лодок (МБР и БРПЛ), которые могут наносить удары по укороченным траекториям на среднюю дальность, средние и тяжелые бомбардировщики с бомбами и крылатыми ракетами в ядерном и обычном оснащении. Против некоторых

---

[12] См.: Ежегодник СИПРИ 2006 «Вооружения, разоружение и международная безопасность» со Специальным приложением ИМЭМО РАН: пер. с англ. М.: Наука, 2007, 1024 с. СС. 654–688.

[13] См.: Kile, Sh.N., Kristensen, H. M. World Nuclear Forces / SIPRI Yearbook 2016: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press, 2016). P. 610.

близко расположенных государств может быть использована ударная тактическая авиация с ядерными бомбами, наземные оперативно-тактические системы, тактическое ракетное оружие кораблей и подводных лодок с ядерными и обычными боезарядами.

В общей сложности в настоящее время Россия имеет на вооружении 520 стратегических ракет и бомбардировщиков и более 2000 ядерных боезарядов (по реальному оснащению бомбардировщиков[14]), практически все из которых могут быть прицелены (или переприцелены) на объекты в Евразии. Данные по нестратегическим ядерным средствам РФ (авиация средней дальности, самолеты и ракеты оперативно-тактического назначения) засекречены, но неофициальные оценки сходятся к количеству примерно 2000 единиц (по ядерным боезарядам[15]), из которых значительная часть тоже может поражать цели в прилегающих к России регионах.

В целом ядерные силы РФ по числу боезарядов в количественном отношении (не говоря уже о качестве систем оружия) примерно в 4–5 раз больше, чем ядерные средства всех остальных семи (помимо США) ядерных государств в сумме. Если всей этой мощи недостаточно, чтобы осуществлять ядерное сдерживание третьих стран, то дополнительное развертывание РСД ценой отказа от Договора не улучшит ситуацию.

Ответ на противоракетную оборону

Намеченное в «Европейском поэтапном адаптивном плане» развертывание ПРО – как по количеству планируемых антиракет, так и по дистанции, скоростным и другим техническим характеристикам – очень мало затронет российский потенциал стратегического ядерного сдерживания. Когда утверждают об угрозе системы «Стандарт-3»[16], почему-то обходят стороной тот факт, что она никогда не испытывалась по баллистическим ракетам на разгонном участке их траектории и ее системы сопровождения целей и наведения на перехват[17] не соответствуют такой задаче. Это тем более так после отмены четвертого этапа – размещения перехватчиков типа «Стандарт-3 Блок 2Б» в Польше и на кораблях в северных морях. Систему ПРО для

---

[14] Каждый тяжелый бомбардировщик двух держав может нести до 16 ядерных крылатых ракет или бомб, но по Договору СНВ от 2010 г. каждый из них засчитывается как один носитель и один боезаряд.

[15] *Diakov, A., Miasnokov, E., Kadyshev, T.* Non-Strategic Nuclear Weapons: Problems of the Control and Reduction. Publication of the Center for Arms Control, Energy and Environmental Studies, Moscow Institute of Physics and Technology, Dolgoprudny, 2004; *Сивков К.* Разоружен и очень опасен // ВПК. 2017. 22–28 мар. № 11. С. 1–4.

[16] Тезисы брифинга первого заместителя начальника Главного оперативного штаба ВС РФ генерал-лейтенанта Виктора Познихира / VI Московская конференция по международной безопасности. 2017. 26–27 апр. Министерство обороны Российской Федерации, официальный сайт <http://mil.ru/mcis/news/more.htm?id=12120786@egNews>.

[17] В частности, инфракрасная система самонаведения на цель кинетического ударного блока «Стандарт-3» рассчитана на распознание ядерной боеголовки со слабым тепловым излучением на фоне холодного космоса на дистанции до 200 км, но не на факел разгонных ступеней баллистической ракеты.

защиты национальной территории – самый жизненно важный элемент обороны – никогда не станут развертывать без масштабных летных испытаний. Все непредвзятые оценки показывают, что Европейская ПРО неспособна перехватить российские МБР ни на разгонном участке, ни вдогонку. Кстати и президент Путин заявлял, что новые ракетные системы РФ могут преодолеть любую ПРО США[18].

Если Россия выйдет из Договора 1987 г. и создаст новые РСД, то они теоретически могли бы стать объектом перехвата американской ПРО в Европе, но тут все будет определяться соотношением их количеств и технических характеристик. Пока же России нечего предложить НАТО для перехвата противоракетными системами в Румынии и Польше, которые относятся к третьему этапу в 2016–2018 гг. Поэтому выход из Договора РСМД, который позволил бы России создать ракеты средней дальности, не сообразуется и с угрозой, которую она усматривает в Европейской ПРО США/НАТО.

Как нередко бывает, именно из-за полной беспочвенности доводов против ДРСМД противостоять им чрезвычайно трудно. Идея невыгодности этого соглашения для России овладела политической элитой и государственными институтами и с ней сложно бороться на основе рационального стратегического анализа. Как ни парадоксально, более всего теперь поддерживает ДРСМД не идея общей безопасности и снижения угрозы войны посредством соглашений по разоружению, а логика конфронтации с США и НАТО. А именно: опасение военных преимуществ, которые последние могли бы обрести в случае денонсации Договора.

Вопреки критике ДРСМД, при современном геополитическом положении России он намного важнее для ее безопасности, чем 30 лет назад. Денонсация ДРСМД и создание ракет средней дальности против США и НАТО основаны на предпосылке об угрожающих намерениях последних. Но тогда, в рамках той же стратегической логики, следует ожидать ответных мер с их стороны. В ответ на развертывание ныне запрещенных Договором российских систем оружия возобновится размещение ракет средней дальности США, причем не в Западной Европе, как раньше, а в Польше, Балтии, Румынии, откуда они смогут простреливать российскую территорию за Урал. В том числе речь может идти о возобновлении программ «Першинг-2» и КРНБ или создании усовершенствованных систем средней дальности и размещении их в Европе, что заставит Москву с огромными затратами повышать живучесть ядерных сил и их информационно-управляющей системы. Дело усугубляется экономическим положением России: стагнацией экономики, сокращением федерального бюджета, включая расходы на национальную оборону.

Выход России из Договора РСМД снова сплотил бы НАТО, в том числе по вопросам увеличения военных расходов и координации развития наступательных и оборонительных вооружений, включая значительное расширение системы ПРО.

Выход Москвы из Договора РСМД переведет стрелки на нее как на главного противника популярной в мире идеи ядерного разоружения на всех

---

[18] Speech at ceremony opening ARMY-2015 International Military-Technical Forum // Kremlin.ru. 2015. 16 Jun.<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/49712>.

форумах. Ведь международная общественность помнит и воспринимает Договор 1987 г. как знаковое явление – символ завершающего этапа холодной войны и перехода к реальному ядерному разоружению. Соответственно отказ от него будет однозначно понят как возврат к конфронтации и гонке вооружений между великими державами.

Это еще больше расшатает Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), поскольку будет воспринято как прямое нарушение обязательства по ядерному разоружению, предусмотренного его статьей VI. Нетрудно представить реакцию на событие со стороны стран-участниц предстоящей в 2020 г. очередной Конференции по рассмотрению ДНЯО.

Третьи ядерные государства, скорее всего, воспримут такой шаг России как угрозу собственной безопасности и направят часть своих ракетно-ядерных средств против РФ в контексте расширения многосторонней гонки вооружений. Они станут еще упорнее сопротивляться российским предложениям подключиться к процессу ядерного разоружения.

Как спасти Договор

Вместо бесплодного обмена обвинениями сторонам следует совместно выработать дополнительные меры проверки, чтобы устранить взаимные подозрения. Разумеется, это возможно, только если в России будет признано ключевое значение Договора в обеспечении собственной безопасности и будут отброшены идеологически мотивированные и недальновидные взгляды на это соглашение.

Москва инкриминирует Вашингтону использование для испытаний системы ПРО в качестве мишеней баллистических ракет типа «Гера», которые являются аналогом баллистических ракет средней дальности. Также Россия считает нарушением американские ударные беспилотные летательные аппараты (БЛА) типа «Предатор» и «Репер» дальностью свыше 500 км.

Самая важная претензия России относится к развертыванию в Румынии в 2016 г. и по плану размещения в Польше в 2017 г. американских баз ПРО предположительно с пусковыми установками типа Мк-41, которые используются на кораблях США для запуска не только ракет-перехватчиков типа «Стандарт-3», но и крылатых ракет «Томахок» дальностью до 2500 км. У России нет возможности по внешним признакам убедиться, что такие пусковые установки не будут способны запускать ракеты «Томахок» и что эти ракеты не будут тайно размещены в пусковых установках ПРО вместо антиракет «Стандарт-3», превращая морские крылатые ракеты в крылатые ракеты наземного базирования (КРНБ), запрещенные Договором. При этом ДРСМД запрещает не только ракеты, но и пусковые установки крылатых ракет большой дальности (статьи IV, п.1; V; VI). Именно это было официально объявлено в России в 2017 г. «грубейшим нарушением» Договора со стороны США[19].

[19] Комментарий МИД Российской Федерации в связи с опубликованием очередного доклада Государственного департамента США…

Соединенные Штаты, со своей стороны, предъявляют России претензию по поводу испытаний и предполагаемого развертывания Р-500 (по западной классификации SS-X-8) и нового типа крылатой ракеты наземного базирования на мобильных пусковых установках «Искандер-М» с дальностью, как утверждают в Вашингтоне, свыше 500 км, что запрещено Договором РСМД. Ранее поднимался также вопрос о межконтинентальных баллистических ракетах (МБР) типа «Рубеж» (по западной классификации SS-27 Mode 3), которые были испытаны на средней дальности и уже развертываются, как считают в США, в качестве РСД.

При наличии доброй воли сторон эти проблемы соблюдения Договора можно было бы решить сравнительно быстро, создав целевую группу экспертов для выработки дополнительных процедур верификации Договора. Тем самым была бы частично восстановлена изначально образованная для этих целей Специальная контрольная комиссия, чтобы адаптировать контрольный механизм к быстрому развитию военной техники, которое нельзя было предсказать 30 лет назад.

Что касается российских претензий, то Договор допускает использование РСД в качестве мишеней для испытаний систем ПРО (статья VII). Эти положения просто надо было бы уточнить применительно к конкретным ракетным средствам, которые обе стороны используют как мишени при испытаниях систем ПРО и, возможно, установить квоты на количество таких ракет и их пусков.

БЛА большой дальности, действительно, подпадают под определение КРНБ Договором: «Беспилотное, оснащенное собственной двигательной установкой средство, полет которого на большой части его траектории обеспечивается за счет использования аэродинамической подъемной силы», которое «является средством доставки оружия» (статья II). Однако понятно, что беспилотники управляются с земли и возвращаются на базу, будучи аналогом боевых самолетов, а не крылатых ракет – автономно управляемых средств одноразового использования. Такие системы интенсивно развивают США, Россия и другие страны и запретить их невозможно. Скорее в данном случае речь идет об уточнении соответствующей статьи ДРСМД, чтобы устранить коллизию правовой нормы и новой перспективной техники, от которой государства в любом случае не откажутся.

Базы ПРО в Румынии и Польше – более сложная проблема, хотя и она может быть решена. Например, можно было бы согласовать внешне заметные технические отличия пусковых установок, которые исключали бы возможность размещения в них крылатых ракет «Томахок» (они отличаются по весогабаритным параметрам от антиракет «Стандарт-3»). В ином случае можно договориться о праве России проводить определенное число инспекций на местах с коротким временем предупреждения, чтобы убедиться в том, что в пусковых установках содержатся антиракеты, а не КРНБ. Понятно, что для этого потребовалось бы и согласие стран размещения баз ПРО, что едва ли возможно без энергичного нажима со стороны Вашингтона, поскольку через инспекции Москва установила бы определенный контроль над Европейской ПРО.

Претензия США к России – это тоже непростая, но в принципе преодолимая трудность. Независимо от того, на какую дальность реально рассчи-

таны МБР «Рубеж», по формальным признакам к ним нет оснований придираться. Они считаются межконтинентальными ракетами и подпадают под засчет и потолки нового Договора СНВ, а не ДРСМД, по которому дальностью ракеты «считается максимальная дальность, на которую она была испытана» (статья VII).

Далее, по аналогии с инспекциями баз ПРО в Румынии и Польше, можно согласовать право США на такие же контрольные процедуры применительно к базам размещения комплексов «Искандер». У крылатых ракет большой дальности объем топливного бака больше, чем у ракет дальностью до 500 км, и это могло бы стать объектом контроля для подтверждения заявленной позиции России в части дальности этой системы. Если по техническим причинам это невозможно, специалисты могли бы согласовать другие способы.

Понятно, что предложенные выше иллюстративные развязки противоречий по соблюдению ДРСМД не являются чисто техническими вопросами. Главные препятствия носят политический характер – это и общий конфронтационный характер нынешних отношений двух государств, их воинственные внутриполитические настроения и частные темы, относящиеся к затронутым проблемам.

Например, внутри США практически никто не признает американских нарушений в связи с развертыванием ПРО в Восточной Европе. Влиятельные круги желают не взаимоприемлемого разрешения противоречий с Москвой, а использования данной темы в политической кампании дискредитации руководства Владимира Путина. Степень заинтересованности новой администрации США в сохранении системы контроля над ядерным оружием в целом, и Договора РСМД в частности, пока, в лучшем случае, неопределенна.

В России предложенные варианты встретят ожесточенное сопротивление противников ДРСМД и всего контроля над ядерным оружием. Эти круги хотели бы не спасти Договор, а отделаться от него руками американцев или решением Москвы. Еще большее противодействие будет оказываться любым вариантам инспекций комплексов «Искандер» или каких-либо их технических ограничений. Размещение баз ПРО в Румынии и Польше будет максимально использовано для подрыва ДРСМД доводами о том, что даже при формальном сохранении этого Договора США смогут тайно развернуть запрещенные наступательные средства (причем ядерные) на базах ПРО, тогда как Россия не будет иметь права открыто принять «адекватные ответные меры». И эта кампания уже набирает обороты[20].

***

Строить договоры по разоружению очень трудно, а ломать их легко. Если бы нынешние лидеры двух ядерных сверх держав обратили внимание на исторический опыт, то они убедились бы, что отказ от договоров в этой сфере никогда не укреплял безопасность государств, но всегда ослаблял ее.

[20] Тезисы брифинга первого заместителя начальника Главного оперативного штаба ВС РФ генерал-лейтенанта Виктора Познихира…

Крах ДРСМД, а вслед за ним – всей системы контроля над ядерным оружием угрожает наступлением хаоса, губительного для безопасности двух сверхдержав и всего мира.

Впредь, после смены власти в Вашингтоне в 2016 г., обеспечить конструктивное развитие событий может только Россия, если возьмет дело в свои руки. Значение Договора РСМД как само по себе, так и в качестве ключевого звена всей системы контроля над ядерным оружием предполагает перемещение этого Договора на передний план повестки дня российско-американских отношений – перед Украиной, Сирией и другими вопросами, при всей их важности.

Это тем более оправданно, что по названным проблемам предстоит долгий и нелегкий диалог, а спасение ДРСМД при наличии политической воли высших руководителей обеих держав можно согласовать относительно быстро. Такой позитивный прорыв облегчил бы продвижение и на других направлениях прекращения новой холодной войны и следующих циклов гонки вооружений.

2. ОТНОШЕНИЯ РОССИЯ–НАТО: ТРАНСФОРМАЦИЯ ЗАСТОЯ

Сергей ОЗНОБИЩЕВ, Марианна ЕВТОДЬЕВА

За прошедший год надежды на продвижение по пути разрешения украинского кризиса не оправдались. Этот фактор продолжает оказывать основное негативное воздействие на всю структуру отношений России и Запада (включая дефицит взаимодействия Россия–НАТО), в том числе и в сфере безопасности. Здесь отношения остаются по большей части конфронтационными без заметных тенденций к улучшению. В то же время, как и предполагалось, указанный кризис играл большую роль в политике наращивания военных потенциалов как России, так и стран альянса.

Россия–НАТО: декларации и реалии

С окончанием холодной войны отношения между Россией и НАТО начали налаживаться, а военный потенциал блока в Европе – неуклонно сокращаться. Численность американских сил в Европе сократилась более чем на 80% – с 450 тыс. (в начале 1990-х годов) до 64 тыс. военнослужащих по состоянию на 2013 г. (накануне украинского кризиса). В это же время и Великобритания продекларировала планы вывода с континента своего 20-тысячного воинского контингента[1], которые в связи с украинским кризисом оказались под вопросом. Даже вхождение стран Балтии в НАТО в военном плане сопровождалось достаточно символическими мерами – в воздушном пространстве этих стран начали дежурить четыре истребителя альянса.

Были заключены важные двусторонние соглашения. Принятый в 1997 г. Основополагающий акт Россия–НАТО предполагал, что стороны будут «осуществлять сотрудничество в возможно более широкой степени» в 19 областях. Кроме того, и это немаловажно, на высоком официальном уровне было выражено общее намерение «развивать на основе общих интересов, взаимности и транспарентности прочное, стабильное и долговременное партнерство»[2].

О намерении «работать как равные партнеры» в рамках Совета Россия–НАТО было официально заявлено сторонами и в другом важном совместном документе – Декларации глав государств и правительств Российской Федерации и государств–членов НАТО «Отношения России и НАТО: новое

---

[1] Army Basing Plan. House of Commons Debates, 5 Mar. 2013 <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/cm130305/debtext/130305-0002.htm#130305-0002.htm_spmin0>; <https://regnum.ru/news/polit/1632727.html>, 5 мар. 2013 г. Первоначально, согласно указанному плану базирования сил, полностью британский контингент из ФРГ должен был быть выведен к 2020 г.

[2] Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора. Париж, 27 мая 1997 г. <http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_25468.htm>.

качество»[3]. Оба документа свидетельствовали о желании сторон выстраивать отношения именно по такому вектору, что было неоднократно подтверждено последующими заявлениями и практическими мероприятиями.

Однако при наличии безусловных достижений в развитии сотрудничества Россия–НАТО, фактор расширения НАТО на восток – как неотъемлемая часть политики альянса, – продолжал оказывать самое негативное, можно сказать, разрушительное воздействие на отношения России и Запада.

При этом за более чем 20-летний срок реализации политики расширения НАТО Брюссель даже не пытался начать диалог с Россией относительно возможности корректировки этой политики в ответ на озабоченности Москвы. Весь этот долгий срок России адресовались в основном два основных аргумента: «расширение НАТО – это расширение демократии» и «расширение НАТО вам ничем не угрожает». Но эти аргументы никогда не были приняты российской политической и экспертной элитой.

Настойчиво проводя в жизнь политику своего расширения, НАТО фактически сделала выбор в пользу установления декларативного, а не реального партнерства с Москвой. При этом руководство НАТО следовало затверженной натовской бюрократией установке на принятие в ряды альянсы любой страны, которая «постучится в дверь». Но вопреки этому были проигнорированы вполне конкретные намеки, сделанные первыми лицами России, о возможности ее вступления в Североатлантический альянс.

Озвученная на официальных мероприятиях альянса перспектива принятия Грузии и Украины в ряды НАТО, наряду с нарастающим дефицитом взаимодействия по ряду других важных проблем (ЕвроПРО – в их числе), предопределили сползание к серьезному кризису в отношениях Россия–НАТО. В частности, ожидавшееся вступление Украины в НАТО стало одной из причин и украинского кризиса, приведшего фактически к расколу отношений России и Запада.

Взаимодействие Москвы и Брюсселя оказалось отброшенным назад, почти к «нулевой» отметке времен холодной войны. Сотрудничество было заморожено, как и работа Совета Россия–НАТО. В итоге сегодня НАТО и ее действия воспринимаются в Москве как самая непосредственная военная угроза России.

Симптоматичен вывод, сделанный начальником Генерального штаба ВС РФ В. Герасимовым в выступлении на V Московской конференции по международной безопасности 27 апреля 2016 г. Он констатировал, что «Европа постепенно превращается из наиболее стабильного и спокойного в военном отношении региона в зону повышенной напряженности и конфронтации», что является следствием действия нескольких факторов, где на первое место ставится «ухудшение взаимоотношений между Россией и НАТО», которые сегодня «находятся в самой низкой точке с момента окончания холодной войны[4].

---

[3] Отношения России и НАТО: новое качество. Декларация глав государств и правительств Российской Федерации и государств–членов НАТО. Рим, 28 мая 2002 г. <http://www.kremlin.ru/supplement/3484>.

[4] Выступление начальника Генштаба ВС РФ генерала армии Валерия Герасимова на конференции MCIS-2016. V Московская конференция по международной безопасности. 27-

Еще одним следствием ухудшения отношений России и Запада и роста взаимного недоверия стала проблема развертывания ПРО в Европе. Представители США и НАТО с самого начала заявляли, что ограниченная противоракетная оборона будет размещена в Европе только для борьбы против пусков ракет «третьих стран» (в первую очередь имелся в виду Иран). Российской стороной эта аргументация не принималась на веру. Наоборот, Россия обвиняла США в намеренном курсе на ослабление потенциала ответного удара и подрыв стратегической стабильности.

Сегодня, ввиду отсутствия взаимоприемлемого решения по этой проблеме, происходит дальнейшая «возгонка» обвинений со стороны Москвы в адрес Вашингтона, в том числе в связи с развертыванием противоракетных систем в других регионах, например в Южной Корее, «под предлогом» (как считается в Москве) защиты от ракетного потенциала КНДР. Так, на брифинге в рамках VI Московской конференции по международной безопасности заместитель начальника Главного оперативного штаба ВС РФ генерал-лейтенант В. Познихир заявил, что «развертывание глобальной ПРО» не просто «разрушает сложившуюся систему международной безопасности», но демонстрирует, что «Соединенные Штаты стремятся получить стратегическое преимущество за счет девальвации потенциала сдерживания России и Китая». Более того, здесь на достаточно высоком официальном уровне появились прямые намеки на наличие у США намерений применить ядерное оружие первыми, поскольку, как замечает видный военный эксперт, «наличие глобальной системы ПРО снижает порог применения ядерного оружия, так как создает у США «иллюзию» безнаказанности внезапного применения стратегических наступательных вооружений под «зонтиком противоракетной обороны»[5].

К тематике ЕвроПРО частично примыкают претензии Москвы в части нарушений американской стороной Договора о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности (ДРСМД) 1987 г. Как акцентируется в комментарии МИД РФ, «США разместили на своей базе ПРО в Румынии и планируют разместить на такой же базе в Польше наземные противоракетные комплексы «Иджис Эшор», в состав которых входят системы вертикального пуска, аналогичные универсальным установкам Мк-41, способным запускать крылатые ракеты средней дальности «Томагавк». Неоспоримым фактом является то, что это – грубейшее нарушение обязательств по ДРСМД»[6].

Надо сказать, что взаимных претензий и обвинений в нарушении ДРСМД накопилось немало. Не вдаваясь в их анализ, что выходит за рамки

---

28 апреля 2016 г. Официальный сайт Министерства обороны РФ <http://mil.ru/mcis/news/more.htm?id=12120704@cmsArticle>.

[5] Тезисы брифинга первого заместителя начальника Главного оперативного штаба ВС РФ генерал-лейтенанта Виктора Познихира / VI Московская конференция по международной безопасности. 2017. 26–27 апреля. Министерство обороны Российской Федерации, официальный сайт <http://mil.ru/mcis/news/more.htm?id=12120786@egNews>.

[6] Комментарий МИД Российской Федерации в связи с опубликованием очередного доклада Государственного департамента США о соблюдении государствами соглашений в области контроля над вооружениями и нераспространения. 29 апреля 2017 г. Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт <http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2740264>.

темы данной главы, необходимо заметить, что при нормальной «политической погоде» мультиплицируемые из года в год обвинения могли бы быть разрешены путем возобновления работы Специальной контрольной комиссии, созданной в соответствии со статьей XIII Договора. Однако столь простые решения становятся невозможными, когда преследуются иные, прямо противоположные политические цели – не стремление к разрешению противоречий, а использование этих противоречий как повод для обвинений в адрес другой стороны.

На протяжении многих лет страны НАТО являлись участниками диалога с Россией по контролю над обычными вооруженными силами в Европе, который сегодня находится в тупике. Это произошло в результате постепенного ухудшения отношений России с Западом, происходившего даже и до украинского кризиса, внесшего, впрочем, в него более чем весомую лепту.

В 2007 г. Россия «приостановила», а в 2015 г. – «полностью приостановила» свое участие в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), перестав участвовать в заседаниях Совместной консультативной группы по договору. Причиной, заставившей Москву пойти на этот шаг, была неготовность западных партнеров ратифицировать Соглашение об адаптации ДОВСЕ 1999 г., подписанное на саммите ОБСЕ в Стамбуле. В оправдание своих действий Запад выдвигал претензии по выполнению двусторонних документов России с Грузией и с Молдовой, подписанных в рамках того саммита.

Однако несмотря на формальное прерывание процесса контроля над обычными вооружениями в Европе, роста численности ограничиваемых Договором вооружений и техники (ОДВТ) не произошло. Скорее – наоборот. За пять лет (с 2011 по 2016 годы) общее количество ОДВТ по категориям в странах НАТО не повысилось, как можно было бы ожидать в связи с возрождением тезиса о «российской угрозе», а существенно сократилось. По танкам (в целом по странам НАТО) это сокращение составило 17%, по боевым бронированным машинам – 7.5%, по артиллерийским установкам – 7%, по боевым самолетам – 20.5%, по ударным вертолетам – 23.2%[7].

Следует также заметить, что обозначенные в свое время в рамках ДОВСЕ предельные уровни вооружений не достигаются на сегодняшний день ни странами НАТО, ни Россией. Потолки ОДВТ оказываются не заполненными Россией от 37% по бронетехнике, до 56% – по боевой авиации[8]. Та же тенденция наблюдается и в НАТО – на 1 января 2016 г. общие

---

[7] Рассчитано по: Vehicle&Aircraft Holdings within the scope of the Conventional Armed Forces in Europe Treaty 2016. Document from the website of the Ministry of Defence of the Great Britain. 2016. February 25 <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/502574/Vehicle_Aircraft_Holdings_within_the_scope_of_the_Conventional_Armed_Forces_in_Europe_Treaty_2016.pdf>.

[8] Там же. Данные по России учитывались по состоянию на 2011 г. С декабря 2011 г. РФ перестала представлять краткую обобщенную информацию о наличиях вооружений и техники, которую она добровольно передавала остальным государствам – участникам ДОВСЕ с декабря 2007 г. См. также: Официальный сайт МИД РФ. Договор об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ). Контроль над обычными вооружениями в Европе. (Справка). 6 июля 2017 г. <http://www.mid.ru/web/guest/obycnye-vooruzenia/asset_publisher/MlJdOT56NKIk/content/ id/1137833>.

потолки стран альянса не были заполнены от 54% по бронетехнике, до 66% – по боевой авиации.

Подобное положение дел свидетельствует о том, что, во-первых, стороны не настроены на подготовку к серьезной военной конфронтации, не говоря уже о военных действиях. И, во-вторых, подобное положение дел демонстрирует, что заложенная в Соглашении об адаптации логика «самоограничений» для каждой страны, на которую влияют в том числе и экономические соображения, по-прежнему жива.

Из этого следует вывод, что, несмотря на слышащиеся заявления о том, что процесс контроля над обычными вооружениями мертв, налицо – обратная ситуация. Идеология самого процесса жива, а значит – он может быть реанимирован. Для этого не хватает не технических решений, а политической воли, готовности к диалогу, которые в свое время стремительно продвинули ДОВСЕ-1 от разрозненных набросков начала 1989 г. до финального документа конца 1990 г.

Диалог в сфере безопасности и контроля над вооружениями, как свидетельствует история, – дело всегда обоюдное. Поэтому, например, невозможен отдельный диалог России с Западом по таким интересующим его в первоочередном порядке вопросам, как сокращение тактического ядерного оружия (ТЯО) и/или укрепление мер доверия в Европе, если в свою очередь не будет начат диалог с Россией по проблемам, представляющим для нее первостепенный интерес.

Нельзя не отметить, что при всей неоднозначности решений последних саммитов НАТО и иных решений альянса, они все же свидетельствуют о том, что Брюсселю удалось пока что ограничиться достаточно сдержанным ответом на события украинского кризиса. В создавшихся обстоятельствах на последних саммитах НАТО в Уэльсе (сентябрь 2014 г.) и в Варшаве (июль 2016 г.) был найден компромисс между ростом уровня озабоченностей в приграничных с Россией государствах и нежеланием дальнейшей эскалации напряженности при сохранении возможностей возврата к сотрудничеству между альянсом и Россией.

Было принято решение об усилении группировки Сил реагирования НАТО (NATO Response Force) до 40 000 военнослужащих, что является значительным ростом по сравнению с первоначальным уровнем в 13 000[9], повышена ее готовность. Сформирована и Объединенная оперативная группа повышенной боеготовности (Very High Readiness Joint Task Force), которая способна приступить к развертыванию в течение двух–трех дней. Утвержден план ротации этой группировки по 2022 г.[10]

Наиболее обсуждаемым в России решением являлось размещение дополнительных воинских формирований в четырех граничащих с Россией странах – в Эстонии, Латвии, Литве и Польше. Речь идет о развертывании на ротационной основе четырех тактических групп численностью по батальону каждая, которые смогут вести совместные действия с местными

---

[9] Министры обороны принимают решение об укреплении Сил реагирования НАТО и усилении коллективной обороны. 24 июня 2015 г. <http://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_120993.htm>.

[10] Там же.

национальными силами[11]. Несмотря на то, что принятые меры представляются многими политиками и экспертами как достаточно масштабные, элементы сдержанности в них просматриваются.

Во-первых, официальные лица НАТО постоянно подчеркивают приверженность положениям Основополагающего акта Россия–НАТО 1997 г., а именно, что безопасность не должна обеспечиваться «путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил»[12]. В этой связи постоянно акцентируется, что размещение этих подразделений носит временный характер, их состав постоянно ротируется, а численность – сравнительно невелика.

Более того, есть определенное понимание, что общая численность личного состава в трех прибалтийских странах не должна превышать бригадный уровень – что когда-то предлагалось российской стороной в качестве одного из количественных ограничений в рамках Акта, но не было зафиксировано на бумаге. Конечно же, в реальности соблюдение этого ограничения хоть и декларируется на «рабочем уровне», но носит достаточно условный характер.

Во-вторых, несмотря на беспрецедентную напряженность в отношениях с Россией, формулировки, связанные с ядерным оружием, в документах НАТО не претерпели изменений и в них не появились новые угрожающие мотивы, адресованные Москве.

В-третьих, во всех саммитах НАТО имеет значение оценка не только тех решений, которые были провозглашены в официальных документах, но и тех, которые не были приняты. Так, не получили одобрения стремление Польши добиться размещения у себя на территории на постоянной основе тяжелой дивизии НАТО, равно как и декларировавшиеся желания прибалтийских политиков также иметь постоянно расквартированные силы НАТО, причем значительной численности. Также на саммите в Варшаве не получило поддержки предложение Румынии о размещении флота НАТО в Черном море.

Вместо этого, в соответствии с решениями саммита НАТО в Варшаве, в Польше в январе 2017 г. начато размещение двух многонациональных подразделений НАТО – «рамочной» бригады НАТО в г. Жагань (ее основу составляет американская бронетанковая бригада численностью 3500 военнослужащих) и одного батальона под командованием США, который будет размещаться на северо-востоке страны вблизи г. Сувалки. В странах Балтии в начале 2017 г. начато размещение упомянутых батальонов сил передового базирования НАТО (по одному батальону численностью около 1000 человек в каждой стране)[13]. Также еще одна многонациональная рамочная бригада будет создана по инициативе Румынии[14]. Что касается присутствия на Черном

---

[11] Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Варшаве. Обнародовано главами государств и правительств, участвующими в заседании Североатлантического совета в Варшаве 8–9 июля 2016 г. <http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=ru>.

[12] Основополагающий акт о взаимных отношениях…

[13] *Гнаук Г., Позднякова Н.* Американские военные в Польше: пришли, чтобы остаться // Deutsche Welle. 2017. 15 янв.

[14] Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Варшаве…

море, то альянс намерен усиливать «наземный и морской компоненты» только в формах проведения учений и сбора информации по ситуации в регионе[15].

В-четвертых, генеральный секретарь НАТО Й. Столтенберг вывел формулу отношений с Россией, которая должна основываться на принципе «обороны и диалога»[16]. Такой формат не закрывает возможностей для предметного практического сотрудничества. В то же время высокий «градус недоверия», возникший в результате украинского кризиса, будет служить, в особенности на протяжении нынешнего политического цикла, преградой на пути реализации идей установления партнерских отношений.

Образовавшийся тупик в продвижении сторонами своих интересов на юго-востоке Украины, приход в Белый дом президента Трампа и связанные с этим надежды на изменения политики США в отношении России стали оказывать заметное влияние на характер политической риторики. И у западных, и у российских политиков все отчетливее стало проступать стремление к разрешению проблем безопасности на основе компромисса и сотрудничества, возврата к уже опробованным и зарекомендовавшим себя формам урегулирования проблем европейской безопасности.

К этому призвал и министр обороны РФ С. Шойгу, заметивший, что Основополагающий акт Россия–НАТО, подписанный 20 лет назад, заставляет задуматься о том, как вернуть к жизни его ключевой тезис – «Россия и НАТО не рассматривают друг друга как противников, а нацелены на преодоление остатков прежней конфронтации и соперничества»[17]. В этой связи о существовании уже опробованного механизма Совета Россия–НАТО напомнил министр иностранных дел РФ С. Лавров, подтвердивший «убежденность» Москвы «в необходимости формирования на пространстве от Ванкувера до Владивостока зоны равной и неделимой безопасности, как это было, в частности, зафиксировано в свое время в решениях саммитов ОБСЕ и Совета Россия–НАТО»[18].

Отношения Россия–НАТО и эволюция европейской безопасности

За 2016 год и начало 2017 года заметных улучшений в процессе укрепления европейской безопасности или хотя бы эффективных действий в этом

---

[15] Таким образом, согласно заявлению генерального секретаря НАТО Й. Столтенберга, НАТО не намерена нарушать положения Конвенции Монтрё о статусе проливов 1936 г., согласно которой срок пребывания военных кораблей нечерноморских государств в Черном море ограничен 21 днем. См.: Совет НАТО в Брюсселе: от диалога с Москвой до хаба в Неаполе // ТАСС. 2017. 17 февр. <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4029537>.

[16] См., например: Йенс Столтенберг: союзу НАТО нужна сильная оборона и диалог с Россией. 2016. 20 июн. <http://www.svoboda.org/a/27810028.html>.

[17] Выступление министра обороны Российской Федерации генерала армии Сергея Шойгу на конференции MCIS-2017 / VI Московская конференция по международной безопасности. 26–27 апреля 2017 г. Министерство обороны Российской Федерации. Официальный сайт <http://mil.ru/mcis/news/more.htm?id=12120678%40cmsArticle>.

[18] Выступление министра иностранных дел России С. В. Лаврова в ходе VI Московской конференции по международной безопасности. Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт. 26 апреля 2017 г. <http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/ 2737799>.

направлении фактически не происходило. То же можно сказать и об отношениях Россия–НАТО.

Россией и странами НАТО с подачи президента Финляндии С. Нийнистё был инициирован диалог по вопросу об обязательном включении транспондеров при полетах военной авиации над Балтийским морем, а Министерство обороны РФ заявило в августе 2016 г. о готовности к совместной работе по исключению инцидентов на море и в воздухе на базе двусторонних соглашений в этой сфере и к консультациям с оборонными ведомствами стран Балтии, Польши, Швеции и Финляндии по устранению озабоченностей в связи с военной деятельностью в приграничных районах. Однако в итоге указанные переговорные линии, по сути, зашли в тупик[19], исключая вопрос о транспондерах, по которому удалось достичь некоторых предварительных договоренностей в рамках работы проектной группы под эгидой Международной организации гражданской авиации (ИКАО)[20].

Тем временем опасность прямого военного столкновения не только никуда не исчезла, но, напротив, усилилась, в том числе в связи с реализацией решений Варшавского саммита НАТО о размещении упомянутых четырех тактических групп в т.н. «передовом районе» (странах Балтии и Польше) в непосредственной близости от российской границы.

Не смогли стороны продвинуться и в вопросе о дополнительных мерах доверия в Балтийском регионе – в частности, по предложенному Латвией формату организации дополнительных визитов и инспекций в пограничных регионах (1+1 от каждой страны в год), которые могли бы быть закреплены в рамках двустороннего российско-латвийского соглашения[21]. Инициатива Риги была отклонена Москвой, что вполне укладывалось в общую логику отказа от дополнительной военной транспарентности и расширения мер доверия, которой российское политическое руководство придерживается с момента принятия последнего Венского документа 2011 г.[22]

Одновременно озабоченности Российской Федерации усилились как в связи с планируемым ростом финансовых обязательств членов альянса (все больший акцент делается на увеличении оборонных бюджетов всех европейских членов альянса до 2% ВВП), так и ввиду активизировавшегося переоснащения некоторыми восточноевропейскими странами своих вооруженных сил. Так, в 2015–2016 гг. Польшей и странами Балтии были сделаны крупные закупки вооружений[23].

---

[19] *Зарембо И.* Минобороны Латвии сообщило об отказе РФ от договора по мерам доверия // SputnikNews. 2017. 14 марта <https://ru.sputniknewslv.com/Latvia/20170314/4164931/Latvija-Minoborony-bezopasnost-soglashenie-otkaz-RF.html>.

[20] Грушко: РФ и НАТО удалось достичь договоренностей по полетам с транспондерами над Балтикой // ТАСС. 2017. 7 февр. <http://tass.ru/politika/4004297>.

[21] Зарембо И. Минобороны Латвии сообщило об отказе РФ от договора по мерам доверия…

[22] Ежегодник СИПРИ 2012: вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2013. СС. 493–494.

[23] В частности, речь идет о закупках Литвой нескольких учебно-боевых самолетов L-39ZA, систем ПВО средней дальности (двух батарей ЗРК NASAMS-2), около 170 командно-штабных бронемашин M577, а также об одобренной США сделке по продаже Польше 70 высокоточных крылатых ракет класса «воздух–поверхность» JASSM-ER и планах Вар-

В ходе однодневного «блиц саммита» НАТО, который прошел в Брюсселе 26 мая 2017 г., не могли быть расставлены все акценты в отношениях нового руководства США и остальных членов НАТО. Однако даже эта краткая встреча продемонстрировала начало заметной трансформации принципиальных основ этих отношений. В первую очередь это коснулось формирования бюджета НАТО, в котором, по требованию нового президента США, доля других членов альянса должна быть повышена самым кардинальным образом.

Вашингтон впервые оказал прямое давление на НАТО с тем, чтобы все без исключения члены альянса в обязательном порядке выделяли по 2% ВВП на военные нужды, облегчая тем самым бремя американских расходов на европейскую оборону. В настоящее время это взятое в 2014 г. странами НАТО обязательство выполняют лишь пять стран. Более того, по свидетельству генерального секретаря альянса, «президент Трамп выразился в том смысле, что, по его мнению, 2% – это минимум»[24]. Такая позиция Белого дома дала повод канцлеру Германии Ангеле Меркель по итогам саммитов НАТО и G7, констатировать, что «европейцы должны учиться больше рассчитывать на собственные силы»[25].

Дальнейшее развитие наметившихся явных разногласий в отношениях Европы и США, несомненно, создает новые условия для формирования отношений России и НАТО. И в самом ближайшем будущем российским политикам предстоит впервые проверить на практике – может ли быть выгодной для нас реализация ставившейся еще советской дипломатией задачи ослабления зависимости Европы от США.

Совсем недавно представлялось, что система безопасности в Европе на основе принципов «Хельсинки-1975» и системы договоров построена. Однако в последующем оказалось, что узкое понимание и восприятие группами национальных элит и отдельными политиками национальных интересов, произвольная трактовка международного права и другие факторы, которые, казалось, стали уже второстепенными в «цивилизованной Европе», взорвали «Хельсинский процесс» изнутри. Несомненно, разразившийся кризис отношений между Россией и Западом насущно требует построения более совершенной и эффективной системы европейской безопасности, которая реально была бы способна предотвращать кризисы.

Украинский кризис, кроме всего прочего, поднял значимость ОБСЕ, приоритет которой в коллективном принятии политических решений на европейском континенте мог бы в дальнейшем быть еще более повышен. Это способствовало бы и большему «политическому равновесию» на континенте, поскольку позволило бы снизить нынешнее превалирующее значение военно-политических решений, принимаемых в рамках НАТО. В то же вре-

---

шавы обновить свой парк военных самолетов за счет закупки как минимум нескольких десятков истребителей F-16 и, возможно, истребителей F-35.

[24] Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Heads of State and/or Government in Brussels. May 25, 2017 <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_144098.htm>.

[25] После саммитов НАТО и G7 Меркель призвала европейцев рассчитывать только на собственные силы <http://www.dw.com/ru/после-саммитов-нато-и-g7-меркель-призвала-европейцев-рассчитывать-только-на-собственные-силы/a-39016452>, 29 мая 2017 г.

мя хотя бы частичный отход от «натоцентричной» схемы построения европейской безопасности, которая превалирует сегодня, способствовал бы и урегулированию глубоких противоречий между Россией и Западом в сфере безопасности.

Многие политики и эксперты как в России, так и за рубежом ожидали, что разразившийся украинский кризис даст старт новому этапу в укреплении европейской безопасности, вдохнет новую жизнь в процесс сокращения и ограничения вооружений как на европейском континенте, так и в мире в целом. Этого, однако, пока не произошло.

Более того, будущее этих двух важнейших и взаимосвязанных процессов оказалось, как никогда ранее – неопределенным. Такой неопределенности способствовал и приход в Белый дом президента Трампа, который первоначально расценивался некоторыми российскими политиками едва ли ни как «победа России».

Следует, по-видимому, заключить, что происшедший украинский кризис в очередной раз обнажил системные расхождения между Россией и Западом в понимании в подходах к основополагающим нормам политических отношений, международного права и к практике применения силы. И на этот раз разногласия оказались настолько глубоки, что их преодоление потребует неординарных усилий и значительно большего времени, чем это полагали многие политики и эксперты.

В этих условиях главной задачей становится стабилизация пока еще очень шаткой ситуации, принятие срочных и действенных мер по предотвращению дальнейшего возможного развития ситуации по негативному сценарию. Сделать это невозможно без налаживания политического диалога и практического сотрудничества.

В нынешней ситуации на первый план выходит насущная задача снятия непомерного и постоянно растущего напряжения по линии соприкосновения Россия–НАТО. Серьезным стимулом здесь могло бы стать возобновление конструктивного взаимодействия между лидерами России и США. Однако в любом случае необходимо восстановление рабочих отношений Москвы и Брюсселя. Важным условием достижения этой цели является недопущение сторонами действий, которые способствовали бы появлению новых проблем и противоречий.

В первоочередном порядке должен быть решительно восстановлен и укреплен механизм двустороннего диалога между Россией и странами альянса в рамках Совета Россия–НАТО (СРН). Его заседания должны не только проходить на регулярной основе, но при этом быть направлены на практическое разрешение как реальных, так и потенциально опасных ситуаций. При этом необходимо покончить с имевшей место ранее практикой, когда целый ряд объявленных направлений сотрудничества в рамках Совета существовал во многом ради «политической отчетности». Очевидно, что в будущем упоминавшиеся двусторонние «области консультаций и сотрудничества» должны иметь выверенную практически значимую направленность, желательно с указанием конечных целей и сроков их достижения.

В 2016 году (после двухлетнего перерыва в связи с объявленным замораживанием военного сотрудничества) состоялись, как известно, три заседания в рамках Совета Россия–НАТО, но их результативность оказалась не-

высока. Кроме того, с марта 2017 г. был восстановлена система телефонной связи между главой Военного комитета НАТО и начальником Генерального штаба ВС РФ, что являлось, безусловно, позитивным, но абсолютно недостаточным шагом для преодоления напряженности и налаживания диалога сторон по военным вопросам.

В качестве одной из важнейших инициатив срочного порядка, необходимых для стабилизации ситуации по «линии противостояния» России и НАТО, должны быть приняты меры против ставших чуть ли не обыденными опасными сближениями военных кораблей и самолетов сторон. С этой целью России и США следовало бы подтвердить приверженность Соглашению между СССР и США о предотвращении опасной военной деятельности (1989 г.) и соглашению о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним (1972 г.).

Первым шагом в развитии этого направления могло бы быть краткое обязывающее заявление о готовности сторон предпринять все меры для недопущения и предотвращения подобных инцидентов. Следующей мерой на этом пути могла бы стать разработка и принятие Россией и НАТО соглашения подобного упомянутым выше.

Снятию напряженности в нынешних отношениях России и НАТО могла бы послужить детализация и выражение в конкретных параметрах (с указанием ограничений по времени, численности вооружений и личного состава) взятых Североатлантическим альянсом в рамках Основополагающего акта Россия–НАТО обязательств, что безопасность блока не должна обеспечиваться «путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил»[26].

Пока что ситуация здесь балансирует на грани, основываясь на упомянутом юридически не закрепленном понимании, что общая численность развертываемых на временной основе у российских границ контингентов сил НАТО не должна превышать бригадный уровень. Но без четко зафиксированных параметров такое понимание не способно заметно стабилизировать ситуацию в двусторонних военно-политических отношениях Москвы и Брюсселя.

На границе между Россией и странами НАТО с начала украинского кризиса постоянно нарастает напряженность. Выросла частота и объем военных маневров, Россией продолжают проводиться масштабные внезапные проверки боеготовности. Перспективы дальнейшего укрепления и наращивания военных структур альянса постоянно упоминаются на саммитах НАТО, обсуждаются на совещаниях различного рода. До недавнего прошлого трудно было назвать какое-либо выступление российских политических и военных деятелей, где затрагивались бы военно-политические вопросы без упоминания «беспрецедентного» роста активности НАТО у российских границ.

Даже если нарастающее военное противостояние и обострившаяся политическая риторика и не подходят по ряду показателей под определение холодной войны, складывается ситуация не менее, а то и более опасная, чем она была в разгар этого исторического периода. И это происходит в ситуации, когда переговоры по контролю над вооружениями заведены в тупик, а

[26] Основополагающий акт о взаимных отношениях…

многие работавшие в годы холодной войны механизмы, создававшиеся для предотвращения кризисов и их эскалации, преданы забвению. Стороны не способны пойти на долгосрочное и стабильное разрешение опасных ситуаций даже в тех областях, где имеется наработанный солидный опыт эффективных договоренностей.

В этих условиях первоочередной системной целью должно быть снятие взаимной напряженности по линии соприкосновения России и НАТО. Практические договоренности здесь могут быть направлены на то, чтобы снизить интенсивность маневров, воздержаться от маневров вблизи границы и от внезапных масштабных маневров без предупреждения, создать специальную зону пониженной концентрации войск и военной активности вдоль границы. На этот счет можно было бы достаточно оперативно разработать соглашения, которые включали бы ряд ключевых мер доверия, закрепленных соответствующими соглашениями[27].

Фактически речь идет о совершенствовании и повышении эффективности мер укрепления доверия и транспарентности. Среди них могут быть, например, заявления (взаимные обязательства) об исключении действий, которые могут расцениваться как направленные на создание угрозы безопасности для другой стороны (с разработкой согласованного перечня таких возможных действий), о расширении перечня мер транспарентности (взаимного информирования, включая цели маневров, присутствия наблюдателей на учениях и маневрах вблизи границы). В процессе такой совместной работы, которая могла бы быть поддержана как Россией, так и всеми странами НАТО, можно было бы выйти на конкретные ограничения военной деятельности сторон (ограничение присутствия и сокращение вооруженных сил в пограничных районах, регламентация числа и масштабов маневров). Желательно, чтобы договоренности такого рода были бы оформлены в виде юридических обязательств.

В первую очередь договоренности должны касаться приграничных районов. При наличии позитивного опыта восстановления взаимодействия этот опыт может быть перенесен на укрепление и модернизацию всей системы мер доверия между Россией и Западом.

Подобный процесс мог бы быть начат как в рамках обновленного Совета Россия–НАТО или в ходе специального диалога между военными и дипломатическими представителями сторон. В развитие этого процесса впоследствии можно было бы и рассмотреть вопрос о снижении порога уведомления об учениях в соответствии с Венским документом и о более масштабных мерах укрепления доверия и безопасности[28].

---

[27] Подробнее о предложениях по принятию срочных мер в целях снятия напряженности в сфере безопасности между Россией и НАТО см: *Arbatov, A.* Beyond the Nuclear Threshold: Russia, NATO, and Nuclear First Use. European Leadership Network. April 2017 <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2017/04/21/94c24315/Beyond%20the%20Nuclear%20Threshold.pdf >; *Ознобищев С.* Россия и НАТО: от украинского кризиса к новому взаимодействию // Ежегодник СИПРИ 2015: вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2016. СС. 823–834.

[28] При этом, однако, следует учитывать, что позиция российской стороны заключается в несогласии идти на «односторонние меры» по повышению транспарентности своих вооруженных сил и во взаимном увязывании вопросов о пересмотре Венского документа с возобновлением перего-

В контексте такого урегулирования мог бы быть начат и процесс возрождения контроля над обычными вооружениями, «задвинутого» пока что на периферию и без того замершего механизма сокращения и ограничения вооружений. Конечно, как свидетельствует характер нынешнего политического диалога, сколько-нибудь заметный прогресс здесь может быть достигнут только после урегулирования украинского кризиса.

Этим целям могла бы послужить интенсификация практики регулярного проведения под эгидой ОБСЕ семинаров по военным доктринам, начатых еще в 1990 г. Такие семинары создают стимул для официальных представителей стран-участниц представлять свои военные доктрины не просто в «режиме деклараций», а вынуждают объяснять целесообразность их принятия применительно к определенному этапу развития военно-политической ситуации, разъяснять отдельные положения и формулировки этих документов, цели их принятия и направления дальнейшей эволюции. В рамках подобных достаточно откровенных диалогов достигается понимание не «приукрашенных», а объективных реалий безопасности – например, акцентируются важные рубежи, которые воспринимаются каждой из сторон как переход «красной черты» в отношении восприятия угроз безопасности друг друга.

Следует также избегать действий, которые заведомо будут негативно восприняты другой стороной (причем вне зависимости от степени понимания аргументов другой стороны). Именно по этому пути на протяжении более чем 20 лет шел Запад, навязывая политику продвижения НАТО на Восток вопреки возражениям и растущей оппозиции со стороны России. Практика реализации подобных односторонних решений должна быть прекращена самым решительным образом, чтобы избежать в будущем еще более разрушительных кризисов отношений России и Запада.

Заключение

По прошествии достаточно длительного времени российская точка зрения на развитие украинского кризиса не обрела заметного числа сторонников среди западных политических деятелей. Не оправдываются, как отмечалось, и надежды на новую администрацию и переизбранный Конгресс США, где российский подход не получает поддержки. В итоге Россия попрежнему не может вернуть «кредит доверия» со стороны Запада, и в Москве неизмеримо растут настороженность и подозрительность в отношении «истинных целей» военных приготовлений США и НАТО.

В обстановке продолжающейся повышенной напряженности, когда перспектива возврата к конструктивному взаимодействию между Россией и Западом не просматривается, не только подготовка, но даже выдвижение и обсуждение крупных идей вроде созыва нового общеевропейского совеща-

---

ворного процесса по контролю над обычными вооружениями. См.: Интервью заместителя министра иностранных дел России А. Ю. Мешкова информагентству «Интерфакс», 8 июня 2016 г. <http://www.mid.ru/web/guest/nota-bene/-/asset_publisher/dx7DsH1WAM6w/content/id/2305696>; МИД заявил, что сдерживание РФ подрывает укрепление мер доверия в Европе // РИА «Новости». 2017. 29 апр. <https://ria.ru/politics/20170429/ 1493384087.html>.

ния по безопасности и сотрудничеству выглядят нереалистичными. Взамен вырисовывается перспектива, основным содержанием которой в пределах нынешнего политического цикла должна быть упорная работа по снижению напряженности, минимизации ущерба, возникшего в результате украинского кризиса. И основной задачей здесь окажется максимально возможное сохранение достижений предшествующих периодов в области контроля над вооружениями и нераспространения в европейской и мировой безопасности в целом. Актуальным будет налаживание элементарного взаимодействия на наиболее «угрожаемых» направлениях вызовов и угроз безопасности, включая усилия по созданию механизмов по предотвращению случайных инцидентов, противодействию терроризму, нераспространению ОМУ и т. д.

В этом контексте не приходится прогнозировать скорое улучшение отношений России и НАТО. Для более динамичного позитивного развития двустороннего диалога необходим серьезный политический импульс высокого уровня.

3. К СТРАТЕГИЧЕСКОЙ АВТОНОМИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Надежда АРБАТОВА

Идея формирования единой оборонной политики и создания автономного оборонного потенциала Европейского союза не нова – ей больше 60 лет. Все это время с разной степенью остроты разворачивались споры так называемых «европеистов» и «атлантистов». Однако конкретные очертания эта идея приобрела после окончания биполярности. Она развивалась под воздействием двух основных факторов – кризиса в евроатлантических отношениях и роста новых вызовов безопасности Европейского союза.

Императивы создания автономного оборонного потенциала ЕС

По окончании эпохи холодной войны устранение угрозы глобального конфликта стало катализатором европейской интеграции в сфере Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), а также общей европейской обороны. В большой степени этому способствовала политика Соединенных Штатов, неожиданно ощутивших себя единственной глобальной сверхдержавой с новыми глобальными миссиями, фактически исключившими Европу из приоритетов американской внешней политики и взявшими на себя роль «программирующего лидера»[1] при президенте Дж. Буше-мл.

В контексте союзнических отношений в НАТО главной проблемой, усугубленной экономическим кризисом, стал вопрос о растущем разрыве в расходах на оборону между США и европейскими союзниками. Американский политический истеблишмент неоднократно предупреждал союзников, что для того чтобы сохранить готовность НАТО к преодолению вызовов, начиная с терроризма и заканчивая кибернетическими нападениями, европейские страны НАТО должны поддержать уровень оборонных расходов, благодаря чему Европа станет сильным партнером, который нужен Америке. Как отмечал бывший посол США в НАТО Курт Фолькер, «для многих американцев взаимодействие с Европой является процессом ради процесса, затратным с точки зрения времени, но не приносящим конкретных результатов»[2].

Надежды многих европейских атлантистов на то, что с момента вступления Барака Обамы в должность президента эти натянутые отношения должны вернуться в русло «клинтоновской политики» и изменятся в лучшую сторону, не оправдались. При президенте Бараке Обаме Европа так и не вернулась в список главных приоритетов внешней политики США, пере-

---

[1] *Троицкий М.* Концепция «программирующего лидерства» в евро-атлантической стратегии США // Pro et Contra. 2002. № 4. СС. 86–103.

[2] Volker, K., ‘The ‘Obama effect’ has been to lay bare deep transatlantic tensions’, *Europe's World*, 1 Febr. 2010 <http://europesworld.org/2010/02/01/the-obama-effect-has-been-to-lay-bare-deep-transatlantic-tensions/#.WVN857jcowA>.

ориентирующих внешнеполитическую стратегию и ресурсы на Азиатско-Тихоокеанский регион в связи с озабоченностью растущей китайской военной мощью.

Победа на президентских выборах в США в 2016 г. Дональда Трампа, изначально политического аутсайдера, националиста и, в известном смысле, изоляциониста, стала новым поводом для беспокойства ЕС относительно будущего его безопасности. Разочарованием для европейских союзников США стал Брюссельский саммит 25 мая 2017 г., поскольку не оправдались их ожидания того, что президент Д. Трамп официально подтвердит обязательства США соблюдать статью V Североатлантического договора от 1949 г. «Трамп неоднократно подчеркивал, что у США есть обязательства по отношению к НАТО. Невозможно иметь обязательства по отношению к НАТО и не иметь их по отношению к пятой статье, потому что НАТО – это, прежде всего, коллективная оборона», – заявил генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг[3].

На это указывали и многие европейские эксперты: «С момента формирования НАТО оборона Европы держалась только на одном: полной уверенности, что кого бы ни избрали в Белый дом, США придут на помощь другому члену альянса. Но с неожиданным, ломающим прежние представления о предсказуемости американских лидеров приходом Трампа и уже неизбежным выходом Британии из состава Евросоюза, прежние догматичные представления о роли НАТО в европейской безопасности могут подвергнуться ревизии»[4].

Иными словами, фактор Трампа в отношениях ЕС и США, несмотря на возможные изменения в риторике американского президента, объективно будет вынуждать ЕС больше и более эффективно инвестировать в собственный оборонный потенциал.

На фоне кризиса в евроатлантических отношениях растущее беспокойство руководства Европейского союза вызывают рост нестабильности, наличие открытых и спящих конфликтов, создающих питательную среду для международного терроризма, в соседних с ЕС регионах – на пространстве СНГ, – в первую очередь украинского конфликта, конфликтов на Балканах и в Восточном Средиземноморье. Несомненно, украинский конфликт является апогеем накопившихся проблем и разногласий. Важно отметить то, что корни и кавказского кризиса 2008 г., и украинского конфликта гораздо глубже их формальных причин. Подробный анализ этих причин не входит в задачу данной главы[5]. Следует лишь отметить, что оба конфликта вызваны фундаментальными противоречиями России и Запада относительно институциональной основы постбиполярной системы европейской безопасности и их соперничеством на пространстве СНГ.

---

[3] Трамп подвергается жесткой критике после саммита НАТО. Это победа для Путина // Inosmi.ru. 2017. 29 мая <http://inosmi.ru/politic/20170529/239455424.html>.

[4] *Шестаков Е.* Денег на НАТО жалко // Российская газета. 2016. 15 нояб. <https://rg.ru/2016/11/15/pochemu-evrosoiuz-vnov-ne-dogovorilsia-o-sozdanii-evropejskoj-armii.html>.

[5] См.: Отношения Евросоюз–Россия и украинский кризис. Отв. ред. Н. К. Арбатова. М.: ИМЭМО РАН, 2014, 183 с. СС. 6–24; Arbatova, N. K., Dynkin, A. A., ‘World Order after Ukraine’, *Survival*, 2016, Vol.58, Issue 1, pp. 71–90.

Западные Балканы по-прежнему остаются мягким подбрюшьем Европы с нестабильностью в Боснии и Герцеговине (являющейся искусственным образованием, в котором сохраняются глубинные противоречия между боснийскими мусульманами, сербами и хорватами), а также в Македонии. Иными словами, в контексте роста нестабильности, наличия открытых и спящих конфликтов, создающих питательную среду для международного терроризма (в том числе привносимого в Европу вместе с миграционными потоками) в соседних с ЕС регионах, и в странах–членах ЕС, и в Брюсселе крепло понимание, что европейская безопасность становится задачей ЕС.

Выход из ЕС Великобритании, сдерживавшей развитие европейской обороны, открывает новые возможности на этом направлении. В целом, по мнению политиков и ведущих экспертов Евросоюза, без Великобритании ЕС, наконец, сможет ускорить интеграцию в ряде ключевых областей, в первую очередь в сфере безопасности. Существует ряд вопросов, по которым Великобритания в последние годы стала тормозом.

Глобальная стратегия безопасности – пересмотр внешней и оборонной политики ЕС

Концептуальным обоснованием развития европейской интеграции в сфере внешней и оборонной политики является стратегия безопасности ЕС. На саммите Европейского совета 28 июня 2016 г. была представлена новая Глобальная стратегия безопасности (ГСБ) Европейского союза «Общее видение, единый подход: сильная Европа»[6], которая отражает важный момент исторического развития внешней и оборонной политики ЕС. Это второй документ такого рода с момента принятия Европейской стратегии безопасности 2003 г. «Безопасная Европа в лучшем мире». По своей направленности Глобальная стратегия выходит за рамки вопроса узкой безопасности. По сути, ГСБ является программным документом с точки зрения развития интеграционных процессов во внешней политике и политике безопасности (ВПБ) ЕС. Как отметила Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини, «только Европейский союз может сочетать и комбинировать торговую политику, политику в области окружающей среды, гуманитарную помощь, содействие в области развития, а также работу по обеспечению безопасности»[7].

По сути, ГСБ является программным документом развития интеграционных процессов во внешней политике и политике безопасности ЕС. Стратегия демонстрирует дольно высокую степень понимания всей серьезности ситуации, в которой оказался ЕС в последние годы. Ожидается, что новая Стратегия обеспечит общее видение внешней политики всех стран-членов, хотя на данный момент их внешнеполитические интересы довольно сильно

---

[6] Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. June 2016 <http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf>.

[7] Могерини: Глобальная стратегия позволит ЕС реализовать свой значительный потенциал <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru/12278/>, 18 окт. 2016 г.

разнятся. В условиях многочисленных кризисов в Евросоюзе (финансового, миграционного, выхода Британии), Глобальная стратегия служит важным посылом международному сообществу относительно той роли, которую ЕС обещает взять на себя в рамках мирового порядка. В документе адекватно отражены угрозы безопасности, вызовы для дальнейшего развития и существования Евросоюза, а также сформулированы основные принципы безопасности ЕС.

К этим главным принципам относятся: безопасность Союза; государственная и социальная устойчивость в странах, расположенных к востоку и югу от ЕС; комплексный подход к разрешению конфликтов; открытые к сотрудничеству региональные системы – индивидуальный подход; глобальное управление XXI в. – укрепление ООН. Кроме того, подчеркивается, что в качестве основных элементов европейской безопасности применительно и к ЕС, и к странам за его пределами остаются независимость и территориальная целостность государств, нерушимость границ и мирное разрешение споров. Иными словами, подтверждается приверженность Хельсинским принципам, которые после окончания биполярности подверглись существенной ревизии де-факто.

ГСБ имеет ряд принципиальных отличий по сравнению со Стратегией безопасности «Безопасная Европа в лучшем мире» 2003 г.

Во-первых, в отличие от прежней Стратегии, направленной на укрепление региональной и международной безопасности через миротворчество, новая Стратегия, декларируя «общие интересы и принципы», устанавливает приоритетность гарантий безопасности, прежде всего для граждан и территории Евросоюза. Первый приоритет внешней политики ЕС предусматривает, что «Глобальная стратегия ЕС начинается дома»[8]. Таким образом, ЕС продвигает подход, основанный на приоритетности собственной безопасности, и рассматривает через эту призму свои отношения с внешними государствами. Поскольку в документе речь идет главным образом об обеспечении мира и гарантировании безопасности для граждан и территории самого Евросоюза, можно сделать вывод о том, что ЕС не может и не будет гарантировать безопасность стран Восточной Европы, не являющихся членами Евросоюза, в том числе и Украины. Вместе с тем в Стратегии отмечается, что ЕС, конечно же, будет продолжать свою деятельность по предотвращению и разрешению конфликтов, особенно в регионе соседства, с целью минимизации угроз собственным гражданам.

Во-вторых, оставлена позади традиционная риторика о продвижения демократии, также как и идея целостного пространства Европейского соседства (фактически только Грузия упоминается как позитивный пример достижений ЕС в Восточной Европе). В концептуальном плане прежняя реформаторско-либеральная роль ЕС в окружающем мире заменяется двумя нововведениями: понятием устойчивости как руководящим принципом отношений ЕС с соседними государствами и акцентом на индивидуальный подход к этим странам. По сути, новые положения являются негласным признанием провала Европейской политики соседства по отношению и к странам «арабской весны», и к странам Восточного партнерства. Если в первом

[8] Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe… P. 18–22.

случае руководство Евросоюза переоценило революционно-демократический потенциал «арабской весны», то во втором случае оно проигнорировало разнородность восточных стран-партнеров, предложив единый план реформ очень разным странам и по уровню внутреннего развития, и по внешнеполитической ориентации (Украине, Молдавии, Грузии Армении, Азербайджану и Белоруссии)[9].

Иными словами, вместо политики соседства основное внимание ЕС будет отныне сосредоточено на повышении «устойчивости» и применении «принципиального прагматизма» в отношениях с третьими странами. Под устойчивостью (это понятие упоминается ГСБ 40 раз) понимается «желание и способность к реформам на уровне государств и обществ», расположенных к востоку и югу от ЕС. Именно на этом основании ЕС будет строить индивидуальный подход к соседним странам.

В-третьих, Стратегия акцентирует внимание на необходимости усиления оборонного потенциала ЕС, подчеркивая, что только сильный и объединенный Евросоюз может противостоять нынешним вызовам. В документе подчеркивается, что принцип объединения и распределения ресурсов всех стран-членов должен применяться ко всем расходам на оборону. По сути, Стратегия подтверждает приверженность развитию Гентской инициативы министров обороны стран ЕС 2011 г., которая заложила основу нового интеграционного проекта, получившего название Poolling and Sharing (P&S) и направленного на рациональное использование военных потенциалов стран ЕС на основе ролевой специализации. Как указано в ГСБ, ЕС должен способствовать: *(a)* реагированию на внешние конфликты и кризисы; *(b)* наращиванию потенциала партнеров и *(c)* защите Союза и его граждан. Предлагаемый уровень амбиций ЕС определяет цели, которые ЕС и его государства-члены намерены достичь, в том числе через Общую внешнюю политику и политику безопасности и обороны (ОВПБО) и используя весь потенциал Договора ЕС. Опираясь на эти стратегические приоритеты с точки зрения безопасности и обороны и при уважении автономии процессов принятия решений в ЕС, Евросоюз будет продолжать тесно сотрудничать со своими партнерами, в первую очередь с Организацией Объединенных Наций и НАТО[10].

Обнародование ГСБ вызвало бурную дискуссию в экспертном сообществе стран ЕС, прежде всего, относительно реалистичности представленного документа. Согласование общего видения внешней политики ЕС является исключительно сложной задачей, в том числе с точки зрения выработки действительно общей внешней политики и политики безопасности в условиях растущего евроскептицизма. Документ был подготовлен до проведения референдума в Великобритании. Поэтому основной вопрос, возникающий после публикации Стратегии, – как ее имплементировать после выхода из ЕС государства, бывшего ядром потенциала Евросоюза во всем, что касает-

---

[9] Европейский союз на перепутье: нерешенные проблемы и новые вызовы (политические аспекты)/ под ред. Н. К. Арбатовой, А. М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016, 234 с. СС. 29–31.

[10] Implementation Plan on Security and Defence. Council of the European Union, 14 Nov. 2016 <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16.pdf>, p. 2.

ся вопросов Общей политики безопасности и обороны (ОПБО), соответствующих приоритетов и подходов.

Многие аналитики указывали на то, что нет реальной оценки относительно временных рамок создания «стратегической автономии», т. е. автономного оборонного потенциала, а также что ГСБ не дает прямого и честного ответа по вопросу о будущем расширении ЕС, которое по-прежнему провозглашается ключевой задачей.

Ряд экспертов отмечал, что в части, касающейся России («Система европейской безопасности»), «Россия правомерно обвиняется в нарушении международных норм и дестабилизации ситуации в Украине, и эти действия («незаконная аннексия Крыма и дестабилизация ситуации на востоке Украины») рассматриваются в качестве вызова системе европейской безопасности»[11]. Вместе с тем критики Стратегии утверждали, что текст документа в этом разделе согласован так, чтобы устроить всех, исходя из политических соображений Брюсселя, которые не обязательно совпадают с интересами Украины. Более того, как отмечалось в критических комментариях, в Стратегии говорится, что ЕС будет привлекать Россию к обсуждению разногласий, а также сотрудничать в случаях, если/ когда интересы будут совпадать. Однако само понятие избирательного партнерства остается весьма аморфным, т. к. ни в Брюсселе, ни в Москве нет ясного понимания того, что именно должно войти в список направлений такого партнерства.

Как отмечает ряд экспертов, это своего рода идеалистическое обращение, в котором правильно указываются некоторые ключевые вызовы и угрозы, но вследствие отсутствия силового механизма перспективы влияния Стратегии на процесс модернизации системы европейской безопасности сомнительны. И было бы неверно рассматривать этот документ в качестве универсального средства для решения всех проблем, с которыми в данный момент сталкивается Евросоюз. Стратегия, скорее, является отражением того, какой должна быть политика ЕС, чем того, какой она является на самом деле.

Несмотря на серьезную критику в адрес Глобальной стратегии ЕС и, прежде всего, обвинений в идеализме, этот документ свидетельствует об обратном. Евросоюз пересматривает основы прежней внешней политики и политики безопасности в сторону более жесткого прагматизма, когда во главу угла ставятся не высокие принципы, а общие национальные интересы. Стратегия выделяет главный такой интерес для всех стран – членов ЕС, будь то евроскептики или еврооптимисты, – безопасность собственного пространства и собственных граждан.

Договорно-правовое обеспечение политики безопасности и обороны и практические шаги в ее реализации

Развитие Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), а также ее важнейшей военной составляющей – Общей политики безопасности и обороны – прошло несколько этапов вследствие трансформации са-

[11] Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe… P. 33.

мих интеграционных институтов[12]. В современном виде ОПБО, целями которой является поэтапное становление совместной оборонной политики ЕС, расширение его гражданских и военных возможностей в сферах кризисного регулирования и предотвращения конфликтов, была оформлена Лиссабонским договором (ЛД, или Договор о внесении изменений в Договор о ЕС), вступившем в силу 1 декабря 2009 г.

В ЛД была не только подтверждена возможность превращения ОПБО в общую оборону, но и появилось положение об обязательности совместных действий по отражению агрессии против одного из государств-членов. Петербергские миссии были дополнены новыми задачами, такими как: совместные операции по разоружению; гуманитарные и спасательные операции; предоставление военных советов и помощи; предотвращение конфликтов и поддержание мира; задачи боевых сил в управлении кризисами, включая миротворчество и постконфликтную стабилизацию; борьба против терроризма.

Было решено, что и ОВПБ, и ОПБО сохранят межправительственный характер, но при этом предусматривалось «постоянное структурированное партнерство» (ПСП) отдельных стран–членов ЕС в военной сфере. По Лиссабонскому договору достаточно двух участников для учреждения «постоянного структурированного партнерства».

В частности, в ЛД отмечалось, что страны-члены, «чьи возможности в военной сфере удовлетворяют более высоким критериям и которые дали друг другу более обязывающие гарантии в отношении требующих наибольших усилий миссий, учреждают постоянное структурированное сотрудничество»[13]. Таким образом, ПСП открывало возможность для формирования более стабильного военно-политического авангарда в сфере обороны в форме гибкой интеграции, не требующей участия всех или большинства стран–членов ЕС.

После принятия Лиссабонского договора происходит поистине ренессанс двусторонних и многосторонних инициатив в сфере обороны среди стран ЕС, которые, по сути, являли собой пример постоянного структурированного сотрудничества, хотя официально это не признавалось:

– Франко-британский Договор об обороне 2010 г.;

– Сотрудничество «Вышеградской четверки» 2011 – Вышеградская боевая группа;

– Веймарский треугольник (Германия, Франция, Польша) 2011 – Веймарская боевая группа (к 2013 г.).

Однако по-настоящему новой явилась так называемая Гентская инициатива Совета ЕС от сентября 2010 г., поскольку она вовлекала все страны ЕС в военное сотрудничество. Гентской инициативе предшествовали две

---

[12] В истории развития общей обороны ЕС можно выделить несколько реперных точек. По сути, она насчитывает столько же лет, сколько существует вся европейская интеграция. Помимо Лиссабонского договора, с точки зрения создания договорно-правовой базы особенно важно выделить Договор о Европейском союзе, или Маастрихтский договор (заключен 27 февраля 1992 г. в Маастрихте и вступил в силу 1 ноября 1993 г.) и «Договор об изменении договора о ЕС, договоров, учреждающих Европейское сообщество, и ряда связанных с ним актов», или Амстердамский договор (заключен 2 октября 1997 г. в Амстердаме).

[13] Ст. 42(5) Договора о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора.

директивы от 2008 и 2009 гг. по либерализации рынков военной продукции в ЕС, облегчившие доступ стран-членов к рынкам друг друга. На заседании министров обороны стран Евросоюза в Генте в 2010 г. было принято решение о том, что в условиях вызванного экономическим кризисом повсеместного сокращения оборонных бюджетов всем странам-членам необходимо развернуть сотрудничество по укреплению военного потенциала, в особенности в сферах концентрации военных ресурсов и их совместного использования. В связи с этим предполагалась систематическая оценка военного потенциала каждой из стран, определения военных сфер, в которых может развиваться сотрудничество с другими странами-членами. Особо подчеркивалась роль Европейского оборонного агентства (ЕОА) в определении сфер военного сотрудничества и создании соответствующих экспертных групп.

По сути, Гентская инициатива заложила основу нового интеграционного проекта, получившего название Pooling and Sharing (P&S), являющегося европейским аналогом проекта НАТО Smart Defence и направленного на рациональное использование военных потенциалов стран ЕС на основе ролевой специализации. Концепция предусматривала более эффективное использование военного потенциала при меньших затратах, концентрацию военных ресурсов стран ЕС и их совместное использование, включая:

– совместные закупки вооружений и военной техники, а также совместное использование научно-исследовательской базы (например, самолет транспортной авиации A400M);

– совместное использование через частичную или полную интеграцию структур ВС (например, инфраструктуры для проведения военных учений) и создание объединенных частей и соединений;

– ролевую специализацию (например, Германия осуществляет военно-морское наблюдение в Северном море, освобождая Нидерланды от этой задачи)[14].

Конечно, реализация P&S – длительный процесс, на пути которого существует немало препятствий от экономических и организационных до военно-технических и оперативных. В частности, отмечалось, что проект потребует высокой степени доверия участников друг к другу, готовности жертвовать национальным суверенитетом в самой деликатной области – национальной безопасности. Обсуждался вопрос о том, сможет ли ЕОА, координирующее проекты P&S, эффективно выполнять эту роль или нужны новые структуры. Многие указывали и на риск дублирования «Умной обороны» НАТО.

Кроме того, военные эксперты выражали опасения относительно того, что ролевая специализация может уменьшить в долгосрочном плане стратегическую гибкость европейских стран в миротворческих операциях в форматах, выходящих за рамки ЕС и НАТО. Возникают вопросы и в связи с ролевой специализацией Германии, негативно относящейся к участию в военных операциях по типу ливийской кампании.

Вместе с тем, несмотря на все сложности и неопределенности, Гентская инициатива обозначила устойчивую и фактически безальтернативную

[14] Mölling, C., ‘Pooling and Sharing in the EU and NATO’, Stiftung Wissenschaft und Politik, June 18, 2012 <https://www.swp-berlin.org/en/publication/europes-defence-pooling-sharing/>.

тенденцию развития европейского оборонного потенциала и, в конечном счете, Европейского оборонного союза. Несмотря на то что оба проекта – и Smart Defense («Умная оборона»), и Pooling&Sharing («Объединение и совместное использование») – представляются как взаимодополняющие, направленные на создание европейской опоры НАТО, между ними есть глубинное противоречие.

Практически сразу же после Гентского саммита возник вопрос о создании постоянной структуры – Конференции по увеличению военного потенциала ЕС. Вслед за этим появились и другие предложения, которые напрямую ставили вопрос об учреждении в ЕС постоянного Европейского совета по делам обороны[15] или даже Оборонного союза. В частности, в документе «Будущее Европы» отмечалось: «Наша оборонная политика должна иметь более амбициозные цели, которые выходят за рамки Pooling&Sharing»[16]. Создание европейской опоры будет означать, что политическое решение о том, когда и где европейцы должны применять свой военный потенциал, будет приниматься в Европейском союзе, что в свою очередь потребует создания структуры аналогичной штабу Объединенного командования вооруженными силами НАТО в Европе (SHAPE). Иными словами, речь идет не столько о намеренном размежевании союзников, сколько об объективных центробежных процессах, – как глобальных, так и внутренних, – разъединяющих США и Европу в сфере обеспечения европейской безопасности.

Принятие Глобальной стратегии безопасности придало новый импульс развитию оборонной составляющей ЕС. Для реализации ГСБ был принят пакет мер, состоявший из трех основных элементов. Во-первых, это новые политические цели и задачи для европейцев, предполагающие большую ответственность ЕС за собственную безопасность и оборону. Во-вторых, это новые финансовые инструменты для оказания помощи странам-членам и европейской оборонной промышленности в укреплении обороноспособности («План действий в сфере европейской обороны»). И в-третьих, это ряд конкретных мер в развитие Совместной декларации ЕС–НАТО, в которой обозначены области сотрудничества. Все эти три элемента вместе составляют всеобъемлющий пакет мер, направленных на укрепление безопасности Союза и его граждан.

К саммиту лидеров ЕС в Братиславе (16 сентября 2016 г.) министры обороны Франции и Германии подготовили совместный проект предложений по усилению европейской оборонной политики. Документ предполагает создание центра управления европейской обороной, общей системы спутникового наблюдения и обмен материально-техническим обеспечением и военно-медицинскими ресурсами. План Франции и Германии опирается на де-факто существующую под руководством ЕС интеграцию оборонных структур и средств (в том числе призыв к созданию постоянных штабов ОПБО для общего использования военных ресурсов). Он предполагает также оживить идею европейских боевых групп, активизировать ряд статей

[15] Ibid.

[16] См. <http://регнум.рф/news/1572990.html#ixzz2LoHqNDlD>, 20 сент. 2012 г.

Лиссабонского договора и использовать средства ЕС для финансирования военных исследований[17].

14 ноября 2016 г. Совет принял выводы о реализации глобальной стратегии ЕС в области безопасности и обороны. Эти выводы определяют так называемый Уровень амбиции в виде основных целей, которые ЕС и его государства-члены будут стремиться достичь в области безопасности и обороны. Внимание уделяется трем приоритетам: позволить Европейскому союзу реагировать комплексно, оперативно и эффективно на кризисы, в частности, в регионах соседства; помочь партнерам ЕС стать сильнее в том, что касается их безопасности и обороны; укрепить потенциал Европейского союза для защиты европейских граждан посредством более тесного сотрудничества по вопросам безопасности. Для достижения этих целей министры также договорились о серии мер по укреплению гражданских и военных потенциалов, а также о структурах и инструментах ЕС в сфере безопасности и обороны[18].

План действий в сфере европейской обороны был утвержден Европейской комиссией 30 ноября 2016 г. Он предусматривает создание Европейского оборонного фонда и другие действия, чтобы помочь странам-членам активизировать исследования и более эффективно расходовать средства на совместную обороноспособность, содействуя, таким образом, конкурентной и инновационной оборонной промышленной базе и внося вклад в укрепление безопасности европейских граждан[19].

6 декабря 2016 г. Совет Европейского союза и министры иностранных дел стран НАТО утвердили общий перечень предложений по сотрудничеству ЕС–НАТО. В основу этого документа легла Совместная декларация, подписанная в июле 2016 г. лидерами ЕС и генеральным секретарем НАТО. Перечень предложений включает 42 конкретные меры в нескольких сферах сотрудничества[20]. По словам Генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга, «совместное заявление НАТО и Евросоюза предоставит рамочную основу для более тесного сотрудничества, в том числе на Западных Балканах, по оказанию помощи государствам-партнерам в противодействии любому вмешательству извне»[21].

Совет ЕС 8 июня 2017 г. принял решение о создании структуры военного планирования и обеспечения способности к проведению операций за пределами зоны ответственности ЕС (Military Planning and Conduct Capability – MPCC) в составе военного персонала ЕС (EU Military Staff – EUMS). В сферу компетенции EUMS, входящего в состав Европейской службы внешних действий (EEAS), также были внесены и одобрены поправ-

---

[17] Братислава: сотрудничество в области безопасности и обороны в Европе и план Франции и Германии // Defencematters.org. 2016. 16 сент. <http://defencematters.org/ru/uncategorized/bratislava-sotrudnichestvo-v-oblasti-bezopasnosti-i-oborony-v-evrope-i-plan-frantsii-i-germanii/173/>.

[18] Пакет мер ЕС в сфере безопасности и обороны, 13 дек. 2016 г. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17110/paket-mer-es-v-sfere-bezopasnosti-i-oborony_ru>.

[19] Там же.

[20] Там же.

[21] НАТО и ЕС договорились вместе противодействовать РФ на Западных Балканах // Интерфакс. 2016. 6 дек. <http://www.interfax.ru/world/540180>.

ки[22]. «Создание МРСС является очень важным оперативным решением для укрепления европейской обороны, что будет способствовать повышению эффективности европейских миссий и улучшению подготовки солдат стран-партнеров, гарантированию мира и безопасности. Это важно не только для наших партнеров, но и для безопасности Европейского союза», – заявила Верховный представитель ЕС Ф. Могерини[23]. Фактически решение об учреждении МРСС означало создание постоянного штаба для проведения заморских миссий ЕС в соответствии с франко-германской инициативой.

Вместе с тем безопасность и оборона по-прежнему остаются противоречивыми вопросами в ЕС. Это объясняется и традиционной ролью национального суверенитета государств–членов ЕС в самой чувствительной сфере европейской интеграции, и опасениями новых стран–членов ЕС относительно разрыва стратегической связки с США, и различиями в восприятии угроз, а также более широко трактуемыми отдельными странами безопасности и (оборонных) возможностей. В практическом плане самой болезненной темой для евроскептиков в ЕС является тема европейской армии. В связи с этим руководство ЕС всячески избегает этого термина, заменяя его на более нейтральный – многонациональные формирования. Конкретно, европейским государствам необходимо создавать постоянные многонациональные формирования с целевыми многонациональными штабами, такими как армейский корпус и военно-воздушные соединения. Для этого каждый участник предоставляет национальные батальоны или боевые самолеты, но все функции поддержки могут быть обеспечены комбинацией объединения (постоянные многонациональные подразделения) и специализацией (разделение труда между участвующими странами). Как отмечал бывший постоянный представитель Великобритании при НАТО Адам Томпсон, «необходима серьезная приверженность обеих сторон Атлантики разблокированию европейских возможностей, которые теперь заперты в объединенной военной структуре НАТО, и созданию подлинной европейской обороны и оперативной основы в качестве базы стратегической автономии. Это означало бы крупные европейские инвестиции в военный потенциал, в котором Европа зависит от США. Вместо того чтобы европейцы просто реагировали на давление президента Трампа увеличить военный бюджет до 2% от ВВП, автономия могла бы стать целью, которая фактически мобилизует дальнейшее распределение бремени»[24].

* * *

Безопасность сегодня представляет собой ту область европейской интеграции, в которой существует большая готовность найти общий компро-

---

[22] EU Defence Cooperation: Council Establishes a Military Planning and Conduct Capability (MPCC).<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08-military-mpcc-planning-conduct-capability/>, 8 Jul. 2017.

[23] Ibid.

[24] Thomson, A., ‘Security Autonomy for Europe?’, Europeanleadershipnetwork.org, 7 Apr. 2017 <http://www.europeanleadershipnetwork.org/security-autonomy-for-Europe_4657.html?mc_cid=8d20c478fb&mc_eid=39fa389d84>.

мисс и добиться определенного прогресса. Террористические атаки, нестабильный Ближний Восток, ухудшение отношений с Россией и избрание президента США Д. Трампа являются мощными стимулами на этом направлении. Европейские лидеры все более охотно признают, что внутриевропейское сотрудничество является единственным способом обеспечить безопасность своих граждан. Иными словами, в Европейском союзе происходит переосмысление угроз безопасности и подходов к обеспечению европейской безопасности, что нашло отражение в Глобальной стратегии безопасности ЕС и дорожной карте по ее реализации. Преодоление своего рода «комплекса Мажино» (жесткой позиционной обороны с упором на США) становится главной задачей стратегического сообщества Евросоюза.

Следует признать, что НАТО в ее традиционной ипостаси уже не существует. Вероятно, отношения между союзниками будут эволюционировать в сторону отношений между Евросоюзом и США по сценарию функционального партнерства, когда ЕС возьмет на себя функцию обеспечения безопасности в сопредельных с Европой регионах, а США будут отвечать за глобальную безопасность. Стратегическая автономия ЕС – это реальность, которая будет воплощаться в жизнь, несмотря на неизбежные противоречия и даже временные отступления от этой линии.

4. ОДКБ: ЭВОЛЮЦИЯ ФУНКЦИЙ И СТРУКТУР ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

Александр НИКИТИН

Промежуточные итоги развития ОДКБ в канун 15-летия Организации

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), сформированная в 2002–2003 гг. на базе Договора о коллективной безопасности 1992 г. и включающая сегодня шесть государств – Армению, Беларусь, Казахстан, Киргизстан, Россию, Таджикистан, – является на современном этапе основной формой военно-политической интеграции на постсоветском пространстве. В 2017 г. исполняется 25 лет Договору о коллективной безопасности и одновременно 15 лет созданной на его базе Организации. Подобные вехи – время подводить промежуточные итоги и оценивать перспективы на будущее.

ОДКБ за полтора десятилетия своего существования сумела сформировать полномасштабную региональную межгосударственную организацию в сфере обороны и международной безопасности, отвечающую критериям главы VIII Устава ООН. Организация создала систему регулярно действующих политических органов: Совет коллективной безопасности (СКБ) в формате саммитов глав государств, Совет министров иностранных дел (СМИД), Совет министров обороны (СМО), Комитет секретарей Советов безопасности (КССБ), а также действующий в Москве постоянный международный Секретариат (орган оперативного политического управления) и Объединенный штаб ОДКБ (орган военного управления). ОДКБ стала структурой постоянного взаимодействия шести постсоветских государств не только в военной, но и в политической сфере: действует механизм внешнеполитической координации, а в рамках ООН, ОБСЕ и других международных форумов государства-участники в большинстве случаев выступают с совместными согласованными позициями.

ОДКБ позиционирует себя как *многофункциональная организация безопасности нового типа,* нацеленная на «комплексное обеспечение коллективной безопасности»[1]. «Многофункциональность» ОДКБ и «новый тип» организации заключаются прежде всего в совмещении в одной структуре двух «корзин» функций: на протяжении всех 15 лет существования в деятельности Организации продолжают переплетаться, а подчас и конкурировать две взаимосвязанные, но разнонаправленные линии. Первая из них, доктринально подчеркиваемая изначально, заключается в ориентации ОДКБ на работу с «новыми угрозами и вызовами» (терроризм, экстремизм, незаконная трансграничная миграция, распространение наркотиков, киберугрозы, внутренняя угроза социальной дестабилизации и пр.). Акцент на «но-

[1] Стратегия коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года, утверждена решением СКБ ОДКБ 14 октября 2016 г. С. 1. Официальный текст стратегии см. на сайте ОДКБ <www.odkb-csto.org: http//odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=8382>.

вых» угрозах был призван показать принципиальное отличие ОДКБ от распущенной на пороге 1990-х годов Организации Варшавского Договора, а также избежать формирования военного противостояния ОДКБ–НАТО и наладить кооперативное взаимодействие с другими международными организациями. В рамках работы с новыми вызовами проводится эффективная постоянно действующая антинаркотическая операция «Канал», которую ООН считает самой эффективной операцией по борьбе с наркотрафиком из Афганистана. Созданы Коллективные миротворческие силы (КМС) ОДКБ в количестве 3600 человек, ведутся переговоры об их задействовании по линии миротворческой деятельностии ООН. ОДКБ сформировала структуры реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера (в 2016 г. завершено создание Антикризисного центра ОДКБ), развивается сотрудничество в сфере информационной безопасности, проводятся операции по борьбе с нелегальной миграцией из третьих стран.

Вторая линия в развитии Организации заключается в воссоздании коллективных вооруженных сил, военной инфраструктуры шести (на некоторых этапах семи[2]) государств-участников, предназначенной для территориальной обороны и отражения классических внешних военных угроз (угроз «старого» типа). По мере общего усиления роли военного фактора в международных отношениях второго десятилетия XXI в. эта вторая линия на создание оборонительного военного союза проявляется все более масштабно, частично отнимая ресурсы и внимание у первой линии («мягкая безопасность») и фактически перепрофилируя Организацию.

Таким образом, ОДКБ соединила черты традиционного военного союза и особенности полифункциональной организации по обеспечению международной безопасности. Созданные компоненты инфраструктуры ОДКБ относятся к разным функциям. Сотрудничество по линии министерств по чрезвычайным ситуациям (МЧС), антинаркотических и антитеррористических ведомств, постоянно действующие операции «Канал», «Нелегал», «Прокси», создание Коллективных миротворческих сил укрепляет линию работы с «новыми угрозами и вызовами».

В то же время воссоздание «горизонтальных военных систем»[3], региональных военных группировок (российско-армянской и российско-белорусской), создание Коллективных сил быстрого развертывания (КСБР)[4], затем Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР)[5], Коллектив-

---

[2] Узбекистан, изначально состоявший в Договоре о коллективной безопасности в период 1992–1999 гг., вошел в ОДКБ в 2006 г. в качестве седьмого государства-участника и вновь вышел из Организации в 2012 г.

[3] «Горизонтальными военными системами» в ОДКБ называют интеграцию вооруженных сил шести государств по видам и родам войск: налаживание взаимодействия артиллерии, авиации и др. в масштабах общего «оборонительного пространства» ОДКБ.

[4] Коллективные силы быстрого реагирования для Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности (КСБР ЦАР) изначально создавались в конце 1990-х годов (еще до формирования ОДКБ) на базе СНГ и Штаба по координации военного сотрудничества государств–участников СНГ (ШКВС). В настоящее время они переведены под оперативное управление ОДКБ, проводятся ежегодные учения КСБР под наименованием «Рубеж».

[5] Коллективные силы оперативного реагирования (КСОР) были созданы к февралю 2009 г., в настоящее время насчитывают 22.5 тыс. человек, включают подразделения, деле-

ных авиационных сил (КАС), построение совместных систем противовоздушной и противоракетной обороны (ПВО и ПРО), системы коллективного прикрытия железных дорог, проведение нескольких «линеек» типовых ежегодных военных учений, развитие кооперации по линии военно-технического сотрудничества (ВТС) и сотрудничества оборонно-промышленных комплексов усиливает составляющую регионального военного союза, призванного обеспечить коллективную территориальную оборону стран-членов. Причем если в 1990-е и 2000-е годы силы СНГ, а затем ОДКБ готовились отражать угрозы не столько с запада, сколько с юга, то с 2014 г. активнее возрождается проблема потенциального противостояния с НАТО и возможной эскалации угроз также и на западном направлении.

В СНГ принято говорить о «разноскоростной» интеграции стран-участниц. Аналогично в ОДКБ можно усмотреть «разноскоростной» характер кооперации и интеграции по линии разных ведомств и министерств. Параллельно сложилось более десятка линий международного межведомственного взаимодействия или «стратегий», сформировавшихся в разные годы и развивающихся с разной степенью интенсивности. Помимо базового взаимодействия министерств обороны и иностранных дел стран ОДКБ сложилась своя инфрастурктура взаимодействия министерств по чрезвычайным ситуациям шести стран, полицейских и антинаркотических ведомств, антитеррористических структур, агентств по борьбе с киберугрозами и др. В разные годы были согласованы оформленные юридическими документами стратегия пограничного взаимодействия, антитеррористическая стратегия, антинаркотическая стратегия ОДКБ и др.

В то же время в отличие от Евросоюза, где со временем появилась единая служба в сфере внешней политики и проблем безопасности (фактически международное «министерство» с относительно сильными надгосударственными полномочиями), в ОДКБ большинство стран-членов уделяет особое внимание тому, чтобы у многочисленных структур Организации не возникали надгосударственные полномочия, способные превалировать над суверенитетом государств. Формат «кооперации» преобладает над форматом «интеграции». Строго говоря, разнотипные коллективные силы Организации (КСОР, КСБР, КМС, КАС и др.) сохраняют в основном характер «конструктора», который по мере необходимости собирается на период учений или совместных акций из компонентов, сохраняющих национальную принадлежность, которые не «сращиваются» на постоянной основе, а по завершении мероприятий возвращаются в расположение на разных национальных территориях. В полном составе специализированные коллективные силы до сих пор никогда не собирались, они не расквартированы вместе, не ведут совместного обучения контингентов, а в ходе регулярных (обычно ежегодных) учений на короткие периоды соединяют вместе от 10 до 50% того или иного коллективного контингента[6].

гированные всеми шестью странами – членами ОДКБ и проводят ежегодные военные учения «Взаимодействие», «Кобальт» и «Гром».

[6] В 2013–2016 гг. в учениях КСОР «Взаимодействие» принимали участие около 1700 человек – одна десятая контингента в 22.5 тыс. военных, в то время как в учениях КМС «Нерушимое братство» – до половины из 3600 выделенных в состав в КМС военнослужащих и сотрудников спецподразделений.

Период 2016 – первой половины 2017 годов был отмечен рядом важных событий в развитии ОДКБ.

В апреле 2016 года заметно обострилась военно-политическая обстановка в зоне карабахского конфликта на Южном Кавказе: произошел ряд военных столкновений Вооруженных сил Азербайджана с Вооруженными силами Армении и непризанной Нагорно-Карабахской Республики (НКР). В силу членства Армении в ОДКБ это обострение стало своеобразным испытанием для политической солидарности стран – членов ОДКБ, что проявилось в ходе ежегодного официального саммита глав государств ОДКБ в Ереване (Армения), проведенного 14 октября 2016 г. Прошли также два неформальных саммита ОДКБ 26 декабря 2016 г. и 14 апреля 2017 г. 19–20 мая 2016 г. состоялась сессия Парламентской ассамблеи ОДКБ в Санкт-Петербурге.

При настойчивой инициативе Армении, которая в 2015–2016 гг. являлась (по ротации) государством – председателем ОДКБ, на саммите в Ереване в октябре 2016 г. была утверждена «Стратегия коллективной безопасности ОДКБ на период до 2025 года», которая находилась в разработке почти пять лет[7]. В целом приняты более 20 документов, в том числе решения о создании Центра кризисного реагирования ОДКБ (создан к апрелю 2017 г.), утверждено Положение о формировании Единого списка организаций, признаваемых террористическими. Главы государств приняли Заявление по нагорнокарабахскому конфликту, охране государственных границ государств – членов ОДКБ, а также по проблеме создания глобальной системы противоракетной обороны[8]. Были также внесены структурные изменения в управление организацией: было решено, что пост генерального секретаря ОДКБ будет по ротации переходить каждые два года от одной страны-члена Организации к другой. При этом на саммите в октябре 2016 г. отсутствовал президент Казахстана, а на саммите в декабре 2016 г. – президент Белоруссии, что, в силу невозможности формального единогласного утверждения, затянуло введение новой системы управления по ротации до апреля 2017 г.[9]

На протяжении 2016 года и первой половины 2017 года ОДКБ провела ряд крупных военных учений в разных странах и регионах: учения сил КСБР «Взаимодействие» (16–18 августа 2016 г., Псковская область России), учения Коллективных миротворческих сил «Нерушимое братство-2016» (23–27 августа 2016 г., Беларусь), учения сил КСБР ЦАР «Рубеж-2016» (4–

---

[7] Стратегия коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года…

[8] «Заявление глав государств – членов ОДКБ по нагорнокарбахскому конфликту», «Об обеспечении охраны государственных границ государств – членов ОДКБ», «О влиянии односторонних действий по развертыванию глобальной системы противоракетной обороны на международную безопасность и стабильность», «О реагировании государств – членов ОДКБ на чрезвычайные ситуации». Документы представлены на сайте ОДКБ <www.odkb-csto.org/documents>.

[9] Бессменным генеральным секретарем ОДКБ в 2003–2016 гг. был российский представитель Н. Бордюжа (ранее – командующий Пограничными силами РФ и постоянный представитель РФ в НАТО), в октябре 2016–апреле 2017 г. исполняющим обязанности генерального секретаря временно назначался В. Семериков, а с 1 мая 2017 г. генеральным серкетарем ОДКБ стал представитель Армении генерал-поковник Ю. Хачатуров.

7 октября 2016 г., Кыргызстан), Антитеррористические учения «Кобальт-2016» (26–28 мая 2016 г., Армения), учения подразделений разведки «Поиск» (22 апреля 2016 г., Таджикистан). Также проведены комплексы мероприятий в ходе постоянно действующих операций «Канал» (борьба с наркотиками), «Нелегал» (пресечение незаконной трансграничной миграции), операция противодействия киберугрозам «ПРОКСИ».

Система постоянно действующих операций и военных учений

Проведенные в 2016 году разнотипные военные учения ОДКБ позволяют, в сопоставлении с учениями предшествующего пятилетия, выделить несколько «линий» развития коллективной военной инфраструктуры Организации.

Учения Коллективных сил оперативного реагирования «Взаимодействие» проводятся ежегодно на протяжении восьми лет. 16–18 августа 2016 г. в Псковской области (Россия) прошли учения сил КСОР «Взаимодействие-2016» по локализации условного пограничного конфликта. По легенде учения, страны условного Западного военного альянса создали силы, названные «миротворческими», и без санкции ООН вторглись на территорию сопредельного государства – члена ОДКБ с целью под видом проведения миротворческой операции отделить от него приграничную территорию, на которой действуют незаконные вооруженные формирования и возникла социальная нестабильность[10]. В ходе учений производилось десантирование военнослужащих и боевой техники с самолетов Ил-76, задействовались боевые вертолеты Ка-52, Ми-28, Ми-24, истребители-бомбардировщики Су-34, беспилотные летательные аппараты. Новшеством была отработка управления всей группировкой КСОР со стороны стратегического командования Западного военного округа России.

Учения формирований сил специального назначения «Кобальт». Линия антитеррористических учений «Кобальт» с участием формирований сил специального назначения в составе Коллективных сил оперативного реагирования (ФССН КСОР) началась в 2010 г. (полигон «Кадамовский» в Ростовской области РФ), ее продолжили учения «Кобальт-2013» (вновь Ростовская область РФ, сценарий включал уничтожение замаскированной базы «боевиков») и, наконец, «Кобальт-2016» (полигон «Баграмян» в Армении, здесь сценарий включал арест террористических групп, перекрытие каналов незаконного оборота оружия, взрывчатых веществ и наркотиков). Специфика этой линии учений именно в привлечении сил специального назначения (в основном в составе внутренних войск, национальных гвардий, сил МВД стран ОДКБ). Комбинированые силы ФССН в целом составляют около 3000 человек в масштабном (до 22 500 бойцов) контингенте КСОР. В эти силы входят Специальные отряды быстрого реагирования (СОБР), отряды милиции и полиции особого назначения (ОМОН и ОПОН), спецназ внут-

[10] Сценарий учений, предполагающий гипотетическое прямое противостояние сил ОДКБ и стран НАТО, приведен на сайте ОДКБ в разделе <http://odkb-csto.org/training/detail.php?ELEMENT_ID=6928&SECTION_ID=93>.

ренних войск стран ОДКБ. Учения «Кобальт-2016» проведены 26–28 мая 2016 г., в них задействованы более 500 человек личного состава спецподразделений и вооруженных сил (СОБР «Рысь» и ОМОН «Зубр» из России, ГУБОП полиции Армении, отряды Национальной гвардии Казахстана, МВД Кыргызстана, полиции Таджикистана, внутренних войск Республики Беларусь), более 20 единиц специальной и бронетехники, четыре боевых и военно-транспортных вертолета[11]. Специфика учений 2016 г. состояла во взаимодействии ФССН (в основном подчиненными министерствам внутренних дел) с подчиненными министерствам обороны воинскими контингентами КСОР.

Учения «Гром» – совместное учение антинаркотических ведомств и служб, внутренних войск и органов внутренних дел, спецслужб из состава ФССН КСОР. В учениях (линия начата в 2013 г.) отрабатывалось перекрытие наиболее уязвимых высокогорных участков границы, в частности, кыргызско-таджикской границы в Ошской области Киргизии, являющихся одним из основных направлений «Северного маршрута» наркотрафика из Афганистана.

Учения Коллективных сил быстрого реагирования для Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности (КСБР ЦАР) «Рубеж» восходят к созданию сил КСБР еще в составе СНГ в конце 1990-х годов до образования ОДКБ. Изначально силы КСБР формировались в период, когда СНГ готовилось к отражению потенциальной угрозы продвижения из Афганистана в Центральную Азию сил талибов, которые в тот период захватили власть в Кабуле. Начавшаяся в 2001 г. после террористических нападений на США операция международной коалиции позволила КСБР не «принимать удар на себя», однако не до конца созданые силы не были расформированы, а впоследствии перешли под эгиду ОДКБ. От сходных созданных позднее сил КСОР силы КСБР отличаются ограниченным регионом применения (Центральная Азия), меньшим масштабом и другим списком выделенных странами ОДКБ подразделений.

Учения «Рубеж-2016» прошли в Киргизии на полигоне учебного центра «Эдельвейс» 4–7 октября 2016 г. Сценарий учений показывает ориентацию на угрозы с юга, прежде всего со стороны экстремистов с территории Афганистана. Сценарий включал: специальные мероприятия по обнаружению, нейтрализации и уничтожению незаконных вооруженных формирований, в том числе на режимном объекте; эвакуацию населения при угрозе захвата населенных пунктов экстремистами; ликвидацию последствий террористического акта на химически опасном объекте, организацию работы фильтрационного пункта и пункта приема беженцев. К специфике учений можно отнести использование беспилотных летательных аппаратов, самолетов стратегической, оперативно-тактической и разведывательной авиации Ту-95МС, Ту-22М3, Су-24МР, Су-25, вертолетов Ми-24 (это одно из первых учений, включающее работу компонентов КАС – Коллективных авиационных сил, создаваемых сейчас в ОДКБ). Существенно, что КСБР являются по статусу подразделениями постоянной готовности. В учениях «Рубеж-2016»

---

[11] См. < http://www.odkb-csto.org/training/detail.php?ELEMENT_ID=6426&SECTION_ID=95>, 26 мая 2016 г.; и <www.odkb-armenia.am/index.php/ru/novosti/718>, 25 мая 2016 г.

были задействованы более 1000 военнослужащих из этих подразделений, причем помимо военных контингентов участие принимали подразделения МЧС ряда стран, Госкомитета нацбезопасности и МВД Кыргызской Республики.

Учения Коллективных миротворческих сил «Нерушимое братство». КМС создавались в период 2007–2012 гг. на основе доктринальных документов, принятых в 2007 г. (сегодня действуют с дополнениями 2009 и 2015 гг.). Специфика КМС – именно в ориентации на их применение в случае проведения миротворческих операций с акцентом на функции разделительной нейтральной силы, частичное использование нелетального оружия, взаимодействие с контингентами стран, не входящих в ОДКБ. Сценарий учений «Нерушимое братство-2016», проведенных 23–27 августа 2016 г. на территории Республики Беларусь, предполагал именно отработку участия контингента ОДКБ в гипотетической миротворческой операции по мандату ООН в стране, не входящей в состав ОДКБ. Новым компонентом была отработка приема и размещения большого количества беженцев из региона конфликта. В ходе учений региональной делегаций Международного Комитета Красного Креста (МККК) были проведены занятия по отработке взаимодействия между ООН и ОДКБ, рассматривался вопрос адаптации к практике ОДКБ получаемого от СБ ООН мандата на проведение миротворческой операции. Хотя изначально КМС создавались для выполнения миротворческих функций в пределах территории стран-членов, в настоящее время Секретариатами ОДКБ и ООН прорабатывается возможное использование контингентов КМС ОДКБ в ходе операций по мандату ООН в третьих странах вне зоны непосредственной ответственности ОДКБ.

Операция «Канал» является наиболее известной в международном сообществе и высоко оцениваемой ООН «линейкой» практических мероприятий ОДКБ. Имеет статус постоянно действующей антинаркотической операции, периодически включающей субрегиональные компоненты («Канал-долина» в Казахстане, «Канал-Дальний Восток» и др.). По результатам 10-летнего проведения операции конфисковано более 340 т наркотиков и наркотических веществ, пресечены многие каналы перевозки и доставки наркотиков в страны ОДКБ и Европу.

Операция «Нелегал» с 2014 г. также получила статус постоянно действующей операции ОДКБ в сфере борьбы с нелегальной миграцией. Статистика результатов противодействия нелегальной трансграничной миграции за типичный год такова: выявлено 97 046 нарушений миграционного законодательства стран-членов, 11 940 нелегальных мигрантов депортировано или возвращено в страны исхода, пресечены 104 случая торговли людьми, заведено 3206 уголовных дел, включая случаи наркоторговли и незаконного экспорта-импорта оружия.

Операция «ПРОКСИ» по противодействию преступной деятельности в информационных сетях и предотвращения киберугроз. Проводится ежегодно с 2013 по 2017 г., в 2014 г. ей придан статус «операции постоянного действия»[12]. В результате операции в информационном пространстве госу-

[12] Решение Совета Коллективной безопасности ОДКБ от 23 декабря 2014 г. «О Положении об операции постоянного действия государств – членов ОДКБ по противодействию преступлениям в сфере информационных технологий (операция «ПРОКСИ»)».

дарств – членов ОДКБ зафиксировано более 4000 сайтов с признаками преступной деятельности, в том числе в сфере незаконного оборота наркотиков, по которым проведены или продолжают проводиться оперативно-технические и следственные мероприятия. Приостановлена деятельность более 2300 информационных ресурсов, по полученным материалам возбуждено более 1100 уголовных дел[13], в том числе в сфере борьбы с незаконным распространением наркотиков. Генеральный секретарь ОДКБ констатирует, что в ОДКБ создан и успешно используется Центр по киберинцидентам, а мероприятия 2016 г. показали, что до 70% всех вербовок молодежи стран ОДКБ в террористические организации производится через информационные сети.

Новый тип учений – *учения сил и средств разведки ВС стран ОДКБ «Поиск»* – впервые проведены в 2016 г. В учениях, проведенных 20–22 апреля 2016 г. в учебном центре Магоб в Республике Таджикистан и на полигоне «Ляур» 201-й военной базы ВС РФ, приняли участие более 1500 военнослужащих, а также экипажи армейской, оперативно-тактической, транспортной и беспилотной авиации[14]. Использовались также технические комплексы разведки, управления и связи (КРУС) «Стрелец». Сценарий учений включал ведение разведки и отработку взаимодействия разведывательных подразделений разных стран ОДКБ в ходе локализации вооруженного конфликта. Задействовались средства радиоэлектронной разведки, имитировались поиск и захват лидера незаконных вооруженных формирований, уничтожения лагеря незаконных вооруженных формирований и освобождение заложников.

Проблемы внутреннего единства и общей политики в ОДКБ

Обзор постепенного и неуклонного развития военно-технической инфраструктуры ОДКБ, многочисленных «линеек» разнотипных военных учений, направлений военно-технического сотрудничества показывает, что военная составляющая Организации развивается быстрее и последовательнее, чем политическая. Многие коллективные военные «инструменты» уже готовы, тогда как не во всем имеется политическое единство в оценке угроз, конкретных политических кризисов двух последних десятилетий и не всегда гарантировано консенсусное решение о потенциальном применении созданных военных инструментов. Разумеется, в целом государства – участники ОДКБ сходятся в общих оценках международной ситуации, однако в деталях немало различий в подходах.

В 2016 году в очередной раз проявились определенные противоречия между странами – членами Организации. На саммите ОДКБ в Ереване президент Армении С. Саргсян подверг критике отсутствие единой позиции других стран ОДКБ по карабахскому конфликту и слабую поддержку в период апрельских столкновений с азербайджанскими войсками на границах

---

[13] См. <www.odkb-armenia.am/index.php/ru/novosti/598>, 15 мая 2014 г.

[14] См. <http://www.odkb-csto.org/training/detail.php?ELEMENT_ID=6109&SECTION_ID=213>, 22 апр. 2016 г.

непризнанной НКР, самой Армении и Нахичеванской области Азербайджана. Президентом Армении с упреком приводились факты о продаже странами – членами ОДКБ, в частности Россией и Беларуси, вооружений Азербайджану. Президент Армении отмечал также, что другие члены ОДКБ поддержали внесенные азербайджанской стороной документы в рамках Организации исламского сотрудничества (ОИС). Принятое в Ереване Заявление по нагорнокарабахскому конфликту оказалось чрезвычайно коротким и неконкретным: страны лишь поддержали призывы к деэскалации конфликта, принятые на саммитах в Вене и Санкт-Петербурге[15].

Внутренние противоречия проявились и в связи с неформальным саммитом ОДКБ 26 декабря 2016 г. в Бишкеке. На него отказался прибыть президент Беларуси А. Лукашенко, мотивируя свое отсутствие неразрешенными экономическими противоречиями с одной из стран – членов Организации. Имелись в виду торгово-экономические противоречия с Россией по поставкам газа, что напрямую не связано с проблемами международной безопасности, однако показательно, что поддержка коллективных документов ОДКБ была поставлена под вопрос в качестве средства косвенного давления на Россию. Ранее предметом критики А. Лукашенко становилось развитие отношений с НАТО отдельными странами – членами ОДКБ без предварительного согласования позиций. А в период членства Узбекистана в Организации неоднократно проявлялись различия в подходах руководства этой страны с другими главами государств – членов ОДКБ. На момент выхода Узбекистана из ОДКБ в 2012 г. им не были согласованы и подписаны 66 документов, по которым существовал консенсус остальных стран-членов.

Зарубежные политики и эксперты (а частично и представители самих стран-членов) критикуют ОДКБ по нескольким направлениям.

Во-первых, они называют ОДКБ не подлинно шестисторонним форматом, а параллельными линиями взаимодействия каждой из стран-членов с Россией как ведущей и наиболее сильной в военном и экономическом отношении державой. Армянский аналитик Т. Хачатрян в полемике с Армянским национальным представительством Института ОДКБ прямо пишет, что «ОДКБ – это союз каждого из его членов с Россией, а не друг с другом... всех их объединяет только Россия, и именно этот фактор создает сегодня проблемы внутри ОДКБ. С одной стороны, Россия порой не поддерживает своих союзников, часто принимая самостоятельные решения и ставя союзников в неловкое положение (например, в случае с Украиной) – с другой стороны, и остальные страны – члены ОДКБ не так уж стремятся поддерживать Россию»[16].

Во-вторых, обращается внимание на отставание политической составляющей Организации от ее военной составляющей и периодическое отсутствие консенсуса глав государств по отдельным вопросам развития Организации и политики стран-членов (при сохранении консенсуса относительно общего вектора развития). Как пишет американский обозреватель Томас

---

[15] Заявление глав государств – членов ОДКБ по нагорнокарабахскому конфликту от 14 октября 2016 г. <http://odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT ID=8380>.

[16] *Хачатрян Т.* Урок Армении для ОДКБ и России // Inosmi.ru. 2015. 31 дек. <http://inosmi.ru/politic/20151231/234958061.html>.

Гроув, «ОДКБ страдает от внутренних разногласий и того, что ее считают не более чем политическим инструментом Москвы»[17].

В-третьих, Организация критикуется за то, что за 15 лет ее существования так и не произошло практического применения (помимо учений) созданных ею сил, а в ряде состоявшихся за этот период в регионе ее ответственности международных или интренационализированых конфликтов она не выполнила функций основного посредника или инициатора урегулирования. Впрочем, следует отметить, что НАТО впервые практически задействовала свои контингенты в реальных боевых операциях, а не на учениях, лишь в середине 1990-х годов в бывшей Югославии, т. е. через четыре с половиной десятилетия после создания Организации. При этом подчеркивалось, что это признак успешности политики сдерживания в отношении реальных и потенциальных противников.

Следует отметить, что, помимо непосредственных функций в сфере безопасности, у ОДКБ есть фукция, которая не прописана в стратегической концепции – функция воссоздания и поддержания социальных взаимосвязей (межчеловеческих контактов) относительно больших групп людей (военных, специалистов, политиков, чиновников) из разных стран постсоветского пространства. Эта функция осуществляется в процессе взаимодействия сотен и тысяч участников военных учений и тренировочных мероприятий ОДКБ, политических переговоров, подготовки совместных документов, организации по ротации в разных странах ОДКБ встреч и коллективных уставных мероприятий. Она особенно важна с учетом того, что разные страны – члены ОДКБ (славянские страны, страны Южного Кавказа, Центральной Азии) имеют разную цивилизационную самоидентификацию. На каком-то этапе развития (в период непосредственно после создания ОДКБ как Организации в 2002 г.) шли, хотя и не очень интенсивно, дискуссии о придании ОДКБ не только специализированных, но и более широких функций воссоздания «ткани взаимодействия» шести народов. Обсуждался вопрос, под силу ли ОДКБ стать катализатором взаимодействия не только министерств шести стран, но и шести обществ. Возможно, именно расширение «социально-связующих» функций ОДКБ может помочь в преодолении наблюдаемых периодических нарушений политического единства между руководством разных стран – членов ОДКБ.

Миротворческие функции и взаимодействие с ООН

На протяжении 2016–2017 годов произошли существенные сдвиги в развитии миротворческого потенциала ОДКБ и принципов его применения. ОДКБ получило статус организации-наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН в 2004 г., а в 2004–2007 гг. после трудных дебатов утвердила пакет доктринальных документов по миротворчеству. В 2012 г. между Секретариатом ОДКБ и Департаментом миротворческих операций ООН был подписан Меморандум о сотрудничестве. Наконец, в 2016–2017 гг. было переве-

[17] Grove, T., ‘Russian-led Security Organization Warns on Growing Threat of Islamist Violence in Tajikistan’, *The Wall Street Journal*, 27 Apr. 2016.

дено в практическую плоскость взаимодействие с ООН по вопросам подготовки участия миротворческого контингента ОДКБ в каких-либо будущих операциях по мандатам ООН вне региона непосредственной ответственности Организации. Департамент операций ООН по поддержанию мира и Секретариат ОДКБ активно контактировали в 2016–2017 гг. по вопросам конкретных модальностей потенциального предоставления контингентов ОДКБ (их состава, вооружения и оборудования, обучения) в состав операций ООН. Возможность привлечения контингентов ООН для участия в операциях по мандату ООН за пределами зоны непосредственной ответственности ОДКБ закреплена в Стратегии коллективной безопасности ОДКБ на период до 2015 г., и подключение ОДКБ к операциям ООН может означать существенный поворот в развитии Организации.

Если рассматривать деятельность ОДКБ в сравнении с миротворческой деятельностью ООН или Евросоюза, то роль ОДКБ в конфликтном урегулировании в регионе новых независимых государств (ННГ) пока достаточно пассивна. Разумеется, консультации и обмен мнениями между руководством стран ОДКБ происходят как на саммитах ОДКБ, так и через Секретариат Организации. Однако консенсусного подхода к методам урегулирования конфликтов достичь удается не всегда. Претендуя на лидерство в сфере «мягкой безопасности» (наркотрафик, миграция и пр.), ОДКБ публично не прореагировало ни на киргизские революции 2005 и 2010 гг. (хотя неофициальные переговоры между главами государств, а также между генеральным секретарем ОДКБ и киргизскими руководителями велись), ни на андижанские события, ни на трения Узбекистана и соседей. Уже после киргизских событий 2010 г. ОДКБ в порядке реакции на них пересмотрела механизм консультаций и решений при реагировании на кризисы в сторону ускорения выработки совместных позиций. Весной 2016 г. такой диалог активизировался из-за необходимости коллективной реакции на обострение карабахского конфликта. На октябрьском (2016 г.) саммите ОДКБ было принято совместное Заявление стран ОДКБ по нагорнокарабахскому конфликту, призывающее к мирному решению проблемы. Однако Президент Армении выступил с открытой критикой «невнятности» позиций других стран ОДКБ, часть из которых на форумах Организации исламского сотрудничества и вовсе проявила знаки внимания к азербайджанской, а не армянской позиции по данному конфликту.

ОДКБ в 2016 году несколько обновила по ротации состав Коллективных миротворческих сил в количестве 3600 военных из шести стран. Политика ОДКБ в отношении конфликтного урегулирования включает как базовые решения о необходимости коллективного участия в миротворческих усилиях в случаях конфликтов на территории стран-участниц, так и создание инструмента для кризисного вмешательства – КМС ОДКБ. Доктринально предполагается возможность использования коллективных сил ОДКБ как по решению стран-членов на территории стран ОДКБ, так и по просьбе (мандату) ООН в любой конфликтной точке мира. Причем Департамент миротворческих операций ООН после подписания Меморандума с ОДКБ серьезно изучает вопрос практического задействования контингентов КМС и военных ресурсов ОДКБ в операциях ООН. Заместитель Генерального секретаря ООН по миротворчеству и руководители отделов Департамента

миротворческих операций ООН несколько раз побывали в 2014–2016 гг. в Москве, провели переговоры с генеральным секретарем ОДКБ и его заместителями. В Секретариате и Объединенном штабе ОДКБ действует большая Рабочая группа по миротворчеству, прорабатывающая правовые и практические аспекты подключения ОДКБ к операциям в конфликтных регионах.

ОДКБ, которую зарубежные партнеры, да и некоторые страны-участницы нередко обвиняют в пассивности и бездействии, заинтересована в подключении к реальным операциям. Однако в политическом плане остается вопросом, насколько готова ОДКБ к доктринальному и практическому расширению зоны своей ответственности и направлению контингентов (для начала пусть небольших) в операции ООН на Ближнем Востоке или в Африке. С одной стороны, президенты стран ОДКБ гораздо легче могут согласиться на использование военной силы ОДКБ и демонстрацию ее результативности на других далеких континентах, чем на собственной территории в конфликтах, подобных киргизским переворотам или межэтническим таджикско-киргизско-узбекским столкновениям. Но, с другой стороны, внутреннее общественное мнение и баланс политических сил в ряде стран ОДКБ могут оказаться не готовыми к поддержке глобализации роли Организации и ее выходу в подлинно глобальную политику.

«Соглашение о миротворческой деятельности» и «Положение о КМС ОДКБ» имеют смысл, только если ОДКБ берет ориентацию на активное посредничество в урегулировании конфликтов, и начнет, как НАТО и ЕС, предоставлять свои миротворческие контингенты для миссий ООН. Отметим в этой связи, что НАТО принял на себя по мандату ООН координацию нескольких миротворческих миссий в Европе и Азии (включая задачи в Афганистане и Ираке), а ЕС своими только что созданными и «не оперившимися» совместными боевыми группами взялся за операции в Конго, Македонии, Боснии, Косово. ОДКБ могла бы согласовать с ООН мандат на постконфликтное обустройство таджикско-афганской границы (по модели мандата ООН для НАТО в 2003–2014 гг. на постконфликтное обустройство в самом Афганистане) и подвести такой мандат под Главу VI Устава ООН. Действие хотя бы по одному мандату ООН в одном конфликтном регионе (который в любом случае входит в зону ответственности ОДКБ) резко повысило бы международную легитимность и признание ОДКБ.

В целом необходима серьезная взвешенная позиция относительно эволюции ОДКБ в направлении подключения к международному миротворчеству. ОДКБ пока не удалось создать наиболее ожидаемый от нее компонент: систему урегулирования конфликтов на постсоветском пространстве. Созданные миротворческие силы из-за доктринальных ограничений способны принимать участие в урегулировании конфликтов лишь в рамках «классического» миротворчества (содействия реализации уже достигнутого мирного соглашения в конфликте одного государства с другим), что уже давно мало востребовано в современном мире. Вместе с тем развивается система кризисного реагирования ОДКБ на широкий спектр новых вызовов и угроз. Коллективные силы КСБР, КСОР и КМС – это пусть не полностью готовые, но «полуфабрикатные» элементы для новой макрорегиональной системы безопасности.

В настоящее время на геополитическом пространстве Евразии сложились конкурирующие инструменты кризисного реагирования – Силы кризисного реагирования ЕС, Силы реагирования НАТО, а также силы КСОР и КМС ОДКБ. Отсутствие их взаимодействия контрпродуктивно. Координация деятельности, функций, применимости, совместимости параллельно сложившихся в Евразии механизмов кризисного реагирования является важнейшей задачей переформатирования архитектуры региональной безопасности.

В мировой практике конфликтного урегулирования заметна тенденция к повышению роли и масштабов участия региональных международных организаций наряду с ООН (а все чаще и вместо ООН или по поручению ООН) в операциях в конфликтных регионах. Тенденция к расширению и переделу зон ответственности региональных организаций простирается и на постсоветское пространство.

ОДКБ в системе международных межгосударственных организаций

Принятая на ереванском саммите ОДКБ 2016 г. Стратегия коллективной безопасности ОДКБ на период до 2025 г., определяющая дальнейшие перспективы развития Организации, содержит ряд как традиционных, так и новых моментов. Стратегия формулирует определения ключевых понятий, таких как «зона ответственности ОДКБ», «силы» и «средства» коллективной безопасности, разделяет «вызовы» и «угрозы» коллективной безопасности, а также «кризисные» и «чрезвычайные» ситуации. Хотя зона ответственности Организации вполне традиционно определяется как территория стран-членов («включая внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними»[18]), однако в дальнейшм тексте говорится о «возможном задействовании миротворческих сил ОДКБ по мандату Совета Безопасности ООН», причем имеются в виду потенциальные действия за пределами территории стран-членов, т. е. происходит определенное расширение (глобализация) трактовки зоны ответственности Организации.

Среди десятка факторов, которые имеют или могут иметь негативное влияние на безопасность стран ОДКБ, «новые угрозы и вызовы» (терроризм, экстремизм, незаконный оборот наркотиков, усиление межнациональной и межконфессиональной нетерпимости и ксенофобии) отнесены на последние места, а на первое место поставлены факторы вполне традиционных угроз применения иными государствами военной силы, «наращивание имеющихся, развертывание новых военных группировок на сопредельных к зоне ответственности ОДКБ территориях» и др.

Определяя *стратегическую цель* Организации как «обеспечение коллективной безопасности путем консолидации усилий и ресурсов государств – членов ОДКБ на основе стратегического партнерства...»[19], Стратегия ставит на первое место развитие политического и внешнеполитического сотрудничества, на второе – совершенствование коллективной обороноспо-

[18] См.: Стратегия..., разд. 1.
[19] См.: Стратегия..., разд. 4.

собности в сфере военной безопасности. На третьем месте называются формы противодействия транснациональным угрозам и вызовам, включая развитие антитеррористической составляющей, взаимодействие в сфере охраны границ, формирование безопасного информационного пространства и др. Формой развития коллективной безопасности называется не только создание совместных сил и контингентов стран-членов, но и приверженность политике контроля над ядерными и обычными вооружениями и рациональной достаточности в военном строительстве, укрепление мер доверия в военной сфере.

Особое внимание уделяется относительно новым функциям формирования системы кризисного реагирования[20] и создания потенциала проведения миротворческих операций силами ОДКБ[21]. Ставится задача создания Центра кризисного реагирования ОДКБ, а при необходимости и национальных центров кризисного реагирования и центров гуманитарного реагирования. Уже созданый миротворческий потенциал предлагается готовить к новой функции – «выполнению задач в контексте возможного задействования миротворческих сил ОДКБ по мандату Совета Безопасности ООН». Предлагается формирование коллективной системы реагирования для «противодействия современным, в том числе комбинированным формам воздействия на государства – члены ОДКБ в целях разрушения их государственности, дестабилизации внутриполитической ситуации или смены политических режимов»[22].

Задаваемые Стратегией-2025 приоритеты требуют определенного пересмотра вопроса о месте ОДКБ в регионе и в мире. Очевидно некоторое пересечение функций ОДКБ с другими организациями постсоветского пространства (СНГ, ШОС, ЕАЭС). Пока взаимодействие между этими структурами не носит системного характера. Ни одна из этих организаций не стала главным посредником и субъектом в разрешении затяжных конфликтов в регионе ННГ, не задействовала свои механизмы и процедуры в моменты острых кризисов в сфере безопасности (грузино-осетинский, грузино-абхазский конфликты на Южном Кавказе, андижанские и баткенские события, киргизские перевороты и иные региональные вспышки насилия в Центральной Азии, так называемые «цветные революции» в ряде ННГ, военные действия на Восточной Украине, в Карабахе и др.).

Внимание ОДКБ нацелено на сотрудничество не с организациями постсоветского пространства, а с международными организациями – ООН, ОБСЕ, Международным Комитетом Красного Креста и др. В основном такое сотрудничество проявляется в координации позиций делегаций стран ОДКБ на сессиях ОБСЕ и ООН, а также в подписании соглашений о взаимодействии между секретариатами. Ни ООН, ни ОБСЕ, подписав соглашения о взаимодействии с ОДКБ, пока не достигли с ОДКБ практического разграничения полномочий, не дали мандата на действия ОДКБ от имени глобального или евразийского сообщества наций.

---

[20] См.: Стратегия..., разд. 6.2.
[21] См.: Стратегия..., разд. 6.3.
[22] См.: там же, разд. 6.6.

Существенные затруднения в сфере международного сотрудничества возникают в вопросах установления отношений ОДКБ с НАТО. Альянс отказывается признавать ОДКБ в качестве полноценной региональной организации, предпочитая взаимодействовать с каждым государством по отдельности в рамках программы «Партнерство ради мира». У ОДКБ и альянса есть целый ряд общих интересов в сфере обеспечения региональной безопасности. Так, очевидной сферой для взаимодействия ОДКБ и НАТО могли бы стать проблемы урегулирования в Афганистане, Сирии и Ираке. Однако отношения не складываются как из-за излишне идеологизированного подхода западных держав, так и из-за неготовности лидеров центральноазиатских стран ОДКБ вести активную политику в отношении внутриполитического баланса иных исламских стран.

При создании объединенных военных систем и коалиционных сил ОДКБ учитывало опыт модели международных Объединенных боевых групп, создаваемых в последние годы Евросоюзом, и модели Хельсинского каталога военных сил и военно-технических средств, созданного 2000-х годах в ЕС. В свое время в Каталоге страны ЕС заявили для возможного совместного использования почти 100 000 войск, до 500 самолетов, более 100 боевых кораблей, которые могут быть перепрофилированы для совместного использования. Но при решении задачи создания коалиционных сил в ЕС проявилась типовая ошибка: страны заявляют много сил и средств, которые не интероперабельны (несовместимы) и недостаточно мобильны для переброски в места совместных операций. Похожим образом проблема проявляется и в ОДКБ: далеко не все контингенты вооруженных сил шести государств реально совместимы для коллективного использования.

У ОДКБ достаточно активно развивается сотрудничество с ОБСЕ – пожалуй, с единственной, помимо ООН, из международных организаций безопасности. Генеральный секретарь ОДКБ неоднократно встречался с генеральным секретарем ОБСЕ, выступал на Форуме ОБСЕ, в свое время были приняты заявления ОДКБ по Договору об обычных вооружениях и вооруженных силах в Европе – основному «детищу» ОБСЕ в сфере безопасности. Развивается сотрудничество ОДКБ с Центром ОБСЕ по предотвращению конфликтов (Вена), который располагает уникальной базой данных по конфликтам, в том числе на территории новых независимых государств, а теперь играет ключевую роль в систематизации результатов наблюдательной миссии ОБСЕ на Украине. Но следует понимать, что из «большой тройки» европейских организаций безопасности – НАТО, ЕС, ОБСЕ – ОДКБ развивает диалог с наименее сильным элементом.

ОДКБ нужен диалог с Европейским союзом. Сходство концепций безопасности ЕС и ОДКБ (ориентированность на работу с «новыми угрозами») весьма высоко. Проведен ряд международных форумов с участием представителей управления Общей внешней и оборонной политики ЕС и представителей Секретариата ОДКБ. В политике ЕС не проявляется того заведомого дистанцирования от военно-политической организации новых независимых государств, которое есть у НАТО в отношении ОДКБ. Россия в свое время принимала концепцию «четырех совместных пространств» с Евросоюзом, из которых одно – совместное пространство безопасности. Своевременна

постановка вопроса о разработке концепции совместного пространства безопасности ЕС–ОДКБ.

ЕС уже практически включилось в посредничество в разрешении конфликта в Молдове-Приднестровье и ряда кавказских конфликтов. Развернута пограничная наблюдательная операция ЕС на украинско-молдавской границе в регионе Приднестровья, а также две гражданские операции ЕС в Грузии по организации реформирования правоохранительной системы этой страны. ЕС не только не оставляет идею Пакта стабильности для Южного Кавказа, но и выдвинул новую инициативу принятия Пакта стабильности для Центральной Азии (по образцу неплохо действующего Пакта стабильности для Балкан). Это значит, что ОДКБ неизбежно придется граничить, контактировать и взаимодействовать с ЕС в ближайшем времени в сфере безопасности, миротворчества и конфликтного урегулирования.

По инициативе центральноазиатских государств – участников ОДКБ установлено взаимодействие ОДКБ с Организацией исламского сотрудничества (ОИС, ранее – Организация «Исламская конференция»). Она играет все более заметную роль в связи с событиями в Афганистане, вокруг Ирака, Ирана, влиятельна в Пакистане, на Южном Кавказе (в Азербайджане, а также в Турции).

Что касается взаимодействия ОДКБ и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), то они за 15 лет своей деятельности[23] в значительной степени достигли разделения сфер ответственности и полномочий. ШОС, начинавшая с решения пограничных проблем, постепенно «перепрофилировалась» с проблем безопасности на проблемы политического диалога, экономического и гуманитарного сотрудничества. Однако в зоне пересечения сфер ответственности и функций ОДКБ и ШОС остаются проблемы борьбы с терроризмом, экстремизмом, наркотрафиком, незаконной миграцией, вопросы стабилизации в Афганистане.

Стратегии обеих организаций также ставят сходные задачи в сферах контроля над вооружениями, противодействия наркотрафику и киберугрозам. В основополагающих документах ОДКБ и ШОС выражается поддержка таким заявленным инициативам России, КНР и центральноазиатских государств, как Договор о невыводе оружия в космос (совместный российско-китайский проект), неразмещение ядерного оружия за пределами национальных территорий, укрепление режима нераспространения ОМУ и др.

Конфликт в Сирии наложил негативный отпечаток на обстановку в ОДКБ. Как считают специалисты, свыше 10 тыс. человек были рекрутированы в ряды группировки Исламское государство (запрещена в РФ) из стран СНГ, при этом около 4 тыс. из центральноазиатских государств ОДКБ и до 6 тыс. из России[24]. При этом в Организации не удалось выстроить согласованную позицию в отношении коллективной поддержки военной операции России против ИГИЛ в Сирии, что объясняется нежеланием центральноази-

[23] ШОС сформирована в 2000–2001 гг. на основе системы переговоров о границах, проведенных между КНР и РФ, Казахстаном, Киргизстаном, Таджикистаном в 1996–2000 гг. Организация включает шесть стран – Казахстан, Киргизстан, КНР, Россию, Таджикистан, Узбекистан, имеет штаб-квартиру в Пекине (КНР).

[24] Данные приведены на брифинге и.о. генерального секретаря ОДКБ от 29 апр. 2017 г.

атских государств, в которых силен исламский элемент, занимать стороны в конфликтах иных сил в исламском мире.

Перспективы ОДКБ

В настоящее время происходит геостратегическая реконфигурация бывшего постсоветского пространства. Старые интегративные модели, такие как СНГ или Организация Центрально-Азиатского сотрудничества (ОЦАС) пришли в упадок или распались, ЕврАзЭС трансформируется в ЕАЭС. Такие модели, как Шанхайская организация сотрудничества и Сообщество демократического выбора, равно как и украинские и грузинские инициативы по взаимодействию с НАТО, простираются далеко за пределы бывшей постсоветской территории.

Военная роль региональных организаций растет. Как Евросоюз, так и НАТО за короткий исторический период создали и испытали новые инструменты кризисного реагирования – Силы ответного реагирования НАТО и Силы (тактические боевые группы) быстрого реагирования ЕС. Идя «параллельным курсом», ОДКБ также создала новый инструмент кризисного реагирования, сначала в форме Коллективных сил быстрого развертывания (КСБР) для Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности, затем в формате Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) и, наконец, Коллективных миротворческих сил (КМС). В некоторых регионах – прежде всего в Центральной Азии и на Кавказе – механизмы ЕС, НАТО и ОДКБ могут быть использованы во взаимодействии друг с другом. При этом их параллельное нескоординированное применение может привести к дисбалансу и непредсказуемым ситуациям, чреватым конфликтами.

Самоограничения, накладывавшиеся в ЕС и НАТО на «работу» на постсоветской территории, ныне почти полностью отброшены. Эти европейские структуры, как, впрочем, и другие внерегиональные акторы (США, Китай, Иран, Турция и др.) все более и более вовлекаются в урегулирование конфликтов, макроэкономические проекты и политические балансы на постсоветском пространстве.

Хотя вопросы общей «архитектуры безопасности» в этой части мира решаются при лидерстве России – самого важного актора на постсоветском пространстве и владельца ключевых элементов постсоветской военной инфраструктуры – тем не менее для Запада стало невозможно решать или хотя бы обговаривать вопросы в сфере обороны и безопасности только с Москвой. Целый ряд важных вопросов в сфере безопасности перешел в «корзину ОДКБ», где, хотя Россия и играет решающую роль, существуют многосторонние процедуры и механизмы согласования.

Два основных «анти-СНГ» и «анти-московских» межгосударственных образования (ГУАМ и Сообщество демократического выбора) остаются недостроенными, и в них определенно отсутствует измерение международной безопасности. ГУАМ, объявивший о планах создания миротворческих сил, в конечном счете признал собственную неспособность сформировать их на данном этапе. Разделяя общую цель «выбраться из сетей Москвы», Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова, объективно говоря, имеют слишком мало

общих экономических интересов и слишком различные политические повестки дня, чтобы создать устойчивый союз. Хотя все они базируют свои сегодняшние стратегии на интенсификации связей вне постсоветского пространства, они делают это в соответствии скорее с индивидуальной, чем с коллективной тактикой.

Отсутствие серьезного (а не символического) диалога между НАТО и ОДКБ может быть серьезной политической ошибкой – причем прежде всего со стороны Брюсселя. Чрезвычайно важно не позволить отношениям НАТО и ОДКБ сползти к логике неявного соперничества в регионе и «игры с нулевой суммой», когда распространение влияния одной из сторон рассматривается как «вытеснение» другой. Историческая задача состоит в том, чтобы минимизировать потенциально дестабилизирующие последствия новых разделительных линий, которые уже пролегли в Северо-Восточной Евразии, ранее известной как «постсоветское пространство».

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время наиболее интенсивными «пост-постсоветскими» межгосударственными проектами являются: ОДКБ – в сфере обороны и безопасности, Евразийский экономический союз (ЕАЭС) – в экономической области и ШОС – в политико-дипломатической сфере. В повестке дня стоит вопрос о поисках новых форм активного взаимодействия ОДКБ с ООН, ОБСЕ, НАТО, ЕС, ШОС, ЕАЭС, другими международными организациями для совместного участия в процессах конфликтного урегулирования и обеспечения коллективной безопасности.

II. НАУЧНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

5. УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ: В ПОИСКАХ ВЫХОДА ИЗ ТУПИКА

Надежда АРБАТОВА

Основополагающим документом в урегулировании конфликта на Украине и вокруг Украины является Соглашение «Минск-II». Его реализация является необходимым условием для разрешения украинского кризиса – самого острого столкновения России–Запада после окончания холодной войны. Без этого невозможно размораживание отношений России и США с их союзниками по всему спектру отношений – от экономики до переговоров по контролю над вооружениями.

Как известно, процесс «Минск-II» вот уже два года пробуксовывает по всем пунктам, включая прекращение огня, в чем стороны всегда обвиняют друг друга. С тупиком Минского процесса связаны взаимные экономические и политические санкции России и Евросоюза/НАТО, эскалация военных учений, опасность военных инцидентов на море и в воздухе, наращивание присутствия вооруженных сил по обе стороны общих границ, а также начало нового витка гонки ядерных и высокоточных обычных вооружений.

И все это происходит при наличии явного общего врага в лице международного террористического фронта, борьба с которым требует беспрецедентного объединения усилий цивилизованного мира, чему мешает конфронтация России и Запада вокруг Украины и в целом на постсоветском пространстве.

Причины стагнации «Минска-II»

Первая причина связана с текстом самого документа, который делался в условиях форс-мажор. Нет ясной увязки по времени и организации политических шагов, связанных с конституционными изменениями в статусе восточных областей, с возвращением Киеву контроля на границе с Россией. Москва и Донбасс с Луганском обвиняют Киев в невыполнении политических статей «Минска-II» (изменение Конституции Украины, закон об особом статусе двух районов, порядок проведения там выборов, закон об амнистии).

Со своей стороны, Украина и Запад вменяют России в вину присутствие на украинской территории и участие в конфликте ее войск и военной техники. Москва это категорически отрицает, хотя признает наличие там российских добровольцев и военных отпускников из кадрового состава Вооруженных сил. Их статус весьма неясен. Как сказал о них президент Владимир Путин, эти люди «по зову сердца исполняют свой долг либо добровольно принимают участие в каких-то боевых действиях, в том числе и на

юго-востоке Украины»[1]. Не совсем понятно, на каком основании там «исполняют долг» те, кто воюют, помимо добровольцев. К тому же очевидно, что они «исполняют долг» не с пустыми руками, а с тяжелым вооружением и военной техникой, имея большой объем боеприпасов и профессиональное командование, регулярно запирая украинскую армию в классические «котлы» (как под Иловайском и Дебальцево). Президент Путин дал им и другое определение, признав наличие на месте действия людей, которые «занимаются решением определенных вопросов, в том числе в военной сфере, но это не значит, что там присутствуют регулярные российские войска»[2].

Передача украинским пограничникам или хотя бы наблюдателям ОБСЕ контроля над всеми пропускными пунктами границы России с двумя непризнанными республиками сняла бы этот вопрос, поскольку свой военный контингент, в отличие от добровольцев, потребовал бы трансграничного материального обеспечения и ротации личного состава. Но «Минск-II» предусматривает передачу рубежей пограничникам только после выполнения Украиной политических условий. А выполнение последних затруднено украинскими внутриполитическими пертурбациями и мощной кампанией о «российской военной угрозе» (которая, кстати, служит оправданием стагнации антикоррупционных и экономических реформ). В таких условиях отзыв российских добровольцев, как опасается Москва, может повлечь новую попытку Киева решить вопрос военным путем.

Вторая причина связана с внутриполитической ситуацией как в России, так и на Украине. И здесь и там существует оппозиция имплементации «Минска-II». Однако между оппозиционными силами в России и на Украине есть существенные различия.

В России – это антизападники и неоимпериалисты (зачастую открыто себя так позиционирующие[3]), которые понимают, что выполнение «Минска-II» повлечет снятие санкций, восстановление сотрудничества России с ЕС, НАТО и США по важнейшим вопросам мировой политики и экономики, а то и (не дай бог!) возвращение России на «европейский путь» развития. Эти круги пытаются оказывать давление на президента Путина. Кроме того, у части политической элиты России есть опасения, что имплементация «Минска-II» не даст России надежных гарантий относительно будущего членства Украины в НАТО. Именно вопрос об экономической и военно-политической ассоциации стран СНГ в постбиполярной системе европейской безопасности является главным нынешним противоречием в отношениях России и Запада. Поддержание военной напряженности на Донбассе и присутствие вблизи границ Украины мощных ударных группировок российских Вооруженных сил расценивается упомянутыми кругами как инструмент давления и поддержания в соседней стране социально-политической нестабильности. Наряду с нерешенностью проблемы ее государственных

---

[1] Большая пресс-конференция Владимира Путина, 18 декабря 2014 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/47250>.

[2] Большая пресс-конференция Владимира Путина, 17 декабря 2015 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/50971>.

[3] Проханов: Крым – это и есть Россия <http://kro-rodina.ru/all-news/684-prokhanov-krym-eto-i-est-rossiya>.

границ, это должно служить твердой гарантией от членства Украины в ЕС и НАТО, хотя на Западе этот вопрос никто пока не ставит.

На Украине ситуация более сложная. Противников «Минска-II» на Украине можно условно разделить на две группы. Первые – это антипорошенковские силы, которые борются против президента и понимают, что реализация «Минска-II» усилила бы его внешние и внутриполитические позиции. Другая группа – это те, кто хотели бы взять реванш в отношении России и отомстить ей за Крым. Они не хотят снятия санкций с России в результате выполнения «Минска-II», надеясь, что экономическая ситуация будет ухудшаться и президент Путин подаст в отставку.

В последние полтора года ситуация с выполнением Минских соглашений на Украине зашла в тупик, поскольку украинский президент не может добиться от парламента внесения изменений в Основной закон. В самом парламенте сложились разные взгляды относительно выгод и последствий от внесения таких изменений. Часть депутатского корпуса готова поддержать поправки, как этого требуют Минские соглашения. В то же время достаточно многочисленная группа выступает против подобных изменений. В качестве основного аргумента противники изменений в Конституции указывают на переплетение в подписанных документах вопросов территориально-государственного устройства и путей решения конфликта. Кроме того, в Верховной раде многие депутаты разделяют позицию, что внесение поправок, касающихся Донбасса, создаст прецедент, который будет привлекателен для других регионов[4]. На фоне ситуации, в которой оказались президент и парламент при обсуждении предоставления Донбассу особого статуса, в качестве компромиссного варианта рядом политических сил предлагается принятие новой Конституции. К выработке новой редакции Основного закона политиков подталкивает неэффективная унитарная модель, в рамках которой практически невозможно разрешить конфликт в Донбассе и все труднее сдерживать устремление регионов расширить свои полномочия. Тем не менее, большинство обсуждаемых вариантов новой редакции Основного закона предполагает сохранение унитарной модели, тем самым возвращая страну в 1996 г.[5]

О подключении США к мирному процессу

В октябре 2016 года лидеры Нормандской четверки высказались в пользу присоединения США к процессу мирного урегулирования, которое произошло с приходом администрации Дональда Трампа. Однако в тот момент новый государственный секретарь Рекс Тиллерсон заявил, что США «не хотят быть заложником Минского соглашения», в выработке которого они не участвовали, и представил свой план – переговоры по параллельному треку и заключение договора по Украине, где гарантом выступили бы США и Россия[6].

---

[4] *Жильцов С.* Киев не сможет выполнить Минские соглашения // Независимая газета. 2016. 28 мар. <http://www.ng.ru/dipkurer/2016-03-28/11_kiev.html>.

[5] Там же.

[6] Tillerson has assumed that Ukraine and Russia can find ways of settlement on Donbass out of Minsk <http://mail.paperus.info/articles/tillerson-has-4864>.

В принципе не так уж важно, кто будет способствовать установлению мира на Украине – США или Нормандская четверка. Важен результат. Однако план администрации Трампа вызывает серьезные сомнения в его реализуемости. Во-первых, это возможности самого Трампа осуществить задуманное в силу внутренней оппозиции в США всему, что он делает. Во-вторых, и это самое главное, новый договор, неизбежно поставит вопрос о границах и территориальной целостности Украины, а значит и проблеме Крыма. Ни Киев, ни Москва не захотят пожертвовать Крымом даже ради крупного внешнеполитического успеха Дональда Трампа, а это значит, что договора в таком формате быть не может. Преимущество Минского процесса как раз в том, что проблема Крыма выведена за скобки переговоров. Разрушение Минского процесса неизбежно приведет к эскалации конфликта с непредсказуемыми последствиями.

Во время встречи президентов России и США на полях форума G-20 в Гамбурге 8 июля 2017 г. позиция США была скорректирована. На пресс-конференции министра иностранных лед России Сергея Лаврова по итогам переговоров двух президентов было отмечено, что Россия и США намерены создать параллельный канал связи Россия–США для содействия выполнению «Минска-II».

В свою очередь, государственный секретарь Тиллерсон на пресс-конференции после встречи с президентом Украины Петром Порошенко, состоявшейся после саммита большой двадцатки в Киеве 9 июля, заявил: «Я думаю, что важно четко определить цели США в отношении этой ситуации, в первую очередь, возобновить территориальную целостность Украины… Мы разочарованы отсутствием прогресса в рамках Минских соглашений, именно поэтому мы назначили специального представителя для того, чтобы обратить на этот вопрос внимание, и мы будем координировать этот процесс с Нормандской четверкой»[7]. Бывший посол США в НАТО Курт Волкер, известный крайне жесткой позицией в отношении России, был назначен специальным представителем по вопросам Украины. Теперь, как считают комментаторы, Волкеру придется применять свою жесткость в сочетании с дипломатическими навыками, чтобы помочь в разрешении украинской проблемы[8].

Как на деле помочь «Минску-II»

На сегодняшний день Минскому процессу нет реальной альтернативы, что подтверждается всеми лидерами Нормандского квартета. В то же время необходимо признать, что сам по себе и от благих пожеланий процесс не сдвинется с места. Для воплощения в жизнь «Минска-II» необходимы вспомогательные механизмы. В последнее время появляется достаточно много новых инициатив для усиления Нормандского формата, благодаря которому и появилось первоначальное соглашение. Это и создание дополнительного

---

[7] Тиллерсон: США разочарованы отсутствием прогресса в рамках «Минска» //РИА «Новости» - Украина. 2017. 9 июл. <http://rian.com.ua/politics/20170709/1025678774.html>.

[8] *Миллз К.* Сможет ли Курт Волкер урегулировать украинский кризис? <https://inosmi.ru/politic/20170711/239773400.html>, 11 июля 2017 г.

двустороннего канала между президентами России и Украины, и Женевский формат с участием Польши и США, и подключение генсека ОБСЕ к Нормандскому квартету, и так называемый Мариупольский формат, в котором могут принимать участие представители органов местного самоуправления Украины и Донбасса и т. д.

Однако представляется несомненным по опыту прошедших лет, что имплементация «Минска-II» не может быть достигнута без миротворческой операции по поддержанию мира. Нужно особо отметить, что изначально идея миротворчества применительно к украинскому конфликту была скомпрометирована предложениями Киева о размещении полицейской миссии ОБСЕ на юго-востоке Украины по Косовской модели. Такой вариант миротворчества неприемлем ни для Донбасса, ни для России. В действительности же речь должна идти о полномасштабной миротворческой операции разделения враждующих сторон по мандату Совета Безопасности ООН.

В ходе «прямой линии» 14 апреля 2016 г. президент Путин сделал неожиданное важное заявление. Комментируя украинскую ситуацию и ход выполнения Минских договоренностей, он сказал: «Мы готовы всячески содействовать этому процессу. Исхожу из того, что никаких активных боевых действий не будет. Наоборот, у нас не так давно был разговор с Петром Алексеевичем Порошенко, он предложил, это его предложение было, усилить присутствие ОБСЕ, в том числе его предложение, чтобы сотрудники ОБСЕ были с оружием на линии разграничения, и добиться полного прекращения огня. Я считаю, что это правильное предложение, мы это поддерживаем. Но нужно теперь с западными партнерами проработать, чтобы ОБСЕ приняло такое решение, значительно увеличило бы количество своих сотрудников и, если нужно, прописало бы в мандате возможное наличие у них огнестрельного оружия»[9].

Упомянутая Путиным идея Порошенко о размещении «вооруженных сотрудников ОБСЕ на линии разграничения» могла бы дать импульс распутыванию клубка противоречий, завязавшегося в последние годы. Однако это предложение требует существенной доработки. Наблюдатели ОБСЕ с огнестрельным оружием будут способны разве что отбиться от малых бандгрупп. Но они никак не смогут гарантировать ни надежного взаимного прекращения огня и отвода тяжелых вооружений и боевой техники, ни предотвращения возобновления военных действий. Ко всему, ОБСЕ не имеет опыта развертывания вооруженных наблюдателей, не говоря уже о проведении настоящих миротворческих операций, хотя ее документы в принципе это допускают по мандату СБ ООН.

Для надежного прекращения войны на юго-востоке Украины в качестве первого, но необходимого условия реализации Минских соглашений нужна полномасштабная миротворческая операция по мандату Совбеза ООН с привлечением воинских контингентов стран ОБСЕ, оснащенных бронетехникой, артиллерией, вертолетами и беспилотниками. При этом важны два

---

[9] Прямая линия с Владимиром Путиным. В эфире телеканалов «Первый», «Россия 1», «Россия 24», радиостанций «Маяк», «Вести FM» и «Радио России» вышла 14-я специальная программа «Прямая линия с Владимиром Путиным» <http://radiovesti.ru/brand/60963/episode/1509112/>.

условия. Во-первых, эта операция не может проводиться под командованием НАТО или Евросоюза, а только под руководством специального штаба СБ ООН или ОБСЕ. Во-вторых, многосторонний контингент должен не развертываться на всей территории Донецкой и Луганской республик, а встать в коридоре между двумя линиями прекращения огня, образованными перемириями «Минска-I» и «Минска-II» (от которых и должны отводиться тяжелые вооружения сторон конфликта). В составе миротворческого контингента обязательно должен быть российский контингент, иначе Донецк и Луганск не согласятся на операцию, памятуя, как миротворцы НАТО не предотвратили антисербских погромов в Косово. При этом условии вся граница между двумя этими районами и Россией может быть для начала поставлена под наблюдение инспекторов ОБСЕ – до передачи ее украинским пограничникам после выполнения политических положений «Минска-II». Эту границу будут на законных основаниях пересекать грузы и люди, обеспечивающие российских миротворцев. Тогда можно будет начать процесс взаимного снятия связанных с вооруженным конфликтом на Донбассе экономических санкций России и Запада.

Нелишне напомнить, что эта идея возникла не только что. Группа российских и американских специалистов дважды обсуждала тему урегулирования конфликта на Украине на острове Бойсто неподалеку от Хельсинки при содействии Министерства иностранных дел Финляндии, которая была организована корпорацией «Карнеги Нью-Йорк» и Национальным исследовательским институтом мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова (ИМЭМО) РАН. Результатом первой встречи в августе 2014 г. стал документ, содержавший ряд предложений для обсуждения на высоком официальном уровне между представителями России и США. 9 пунктов из этого документа вошли в Минский протокол[10], известный как «Минск-I» и содержащий 12 мер по восстановлению мира на востоке Украины.

По итогам второй российско-американской встречи на острове Бойсто в ноябре 2014 г. российские представители обнародовали в прессе[11] концепцию дополнительных мер для восстановления мира на Украине. В новом документе, в первую очередь, предлагалось создание и размещение в зоне конфликта многосторонних миротворческих сил ООН, включающих российский воинский контингент, с целью разведения противоборствующих сторон и неукоснительного соблюдения режима прекращения огня. Нужно отметить, что 6 пунктов второго российского плана Бойсто были включены в 9 пунктов «Минска-II». Однако идея миротворческой операции в тот момент была отвергнута как Украиной, так и Западом, да и в России она не встретила поддержки.

Конечно, речь идет о масштабном мероприятии, требующем большой политической воли всех сторон, значительных затрат и организационных

---

[10] Полное название – «Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина».

[11] *Дынкин А. А., Трубников В. И., Арбатов А. Г., Войтоловский Ф.Г.* Многие из положений нашего плана оказались полезны. Эксперты «группы Бойсто» пишут продолжение «дорожной карты» по Украине // Коммерсант. 2014. 1 дек. <http://www.kommersant.ru/doc/2623317>.

усилий. Тем не менее, судя по всему, без этого неизбежна стагнация положения с периодическими вспышками насилия и постоянной угрозой возобновления военных действий. Только на основе прочного мира можно выполнять Минские договоренности и решать вопросы более широкого плана, относящиеся к будущему Украины и ее отношений с Россией, НАТО и Евросоюзом, равно как и отношений между Западом и Москвой.

Впрочем, и сегодня в России, Украине, Евросоюзе и США есть сильная оппозиция этому варианту мирного урегулирования. Самую большую часть этой оппозиции составляют те, кто по разным причинам не хочет улучшения отношений между Россией и Западом. Наиболее часто повторяемым аргументом противников миротворческой операции в буферной зоне является утверждение, что она «заморозит» конфликт.

Представляется, что бояться «замороженных» конфликтов не надо, если они «заморожены» правильно в соответствии с мандатом ООН на многосторонней основе. Такие «замороженные» конфликты (пример тому – Кипр) гораздо предпочтительнее, чем конфликты отложенные, которые выглядят как урегулированные, но остаются неразрешенными и могут внезапно возобновиться. К последним, например, относится Босния и Герцеговина, которая может взорваться в любой момент.

Нельзя не упомянуть и другие мотивы сопротивления идее миротворческой операции. В России есть политические круги, не желающие устранения угрозы возобновления боевых действий и варианта продвижения линии фронта на запад. Также отвергается возможность создания прецедента размещения на постсоветском пространстве иностранных военных контингентов помимо российских. На Украине многие возражают против легализации через миротворческую миссию экстерриториальных анклавов и присутствия российских войск, как и против косвенного негласного признания отделения Крыма (где такая миссия не предлагается). На Западе такие мотивы тоже имеют место. Кроме того, есть противники мирного урегулирования на основе компромисса и совместной операции, что означало бы отказ от стратегии «наказания» руководства России за действия в Крыму и на Донбассе в 2014-2015 гг. Последний мотив весьма ярко выражен в политике американского истеблишмента и в принципе исключает любые договоренности и сотрудничество с администрацией В. Путина. Это отчасти объясняет и истеричную кампанию по поводу предполагаемого вмешательства Москвы в президентские выборы США в 2016 г.

Все эти препятствия очень существенны и демонстрируют глубокий раскол в отношениях России с Украиной и Западом. Однако альтернатива Минским соглашениям, реализация которых невозможна без миротворческой миссии, только одна – новая война, которая в конце концов приведет к лобовому военному столкновению России и НАТО с катастрофическими последствиями, чего удалось избежать за сорок лет прошлой холодной войны. По сравнению с этой перспективой все перечисленные доводы против миротворческой миссии на Донбассе представляются близорукими и несущественными.

Конечно, установление мира – лишь необходимая первая предпосылка для политической стабилизации Украины, также прописанной в «Минске-II». Как показала миротворческая операция в той же Боснии, гражданская

сторона урегулирования не менее важна, чем военная. Вот здесь могут пригодиться и другие инициативы, в частности, Мариупольский формат на уровне местного самоуправления как часть политики реинтеграции. В обеспечении транзита по территории Украины можно было бы вспомнить, например, о Четырехстороннем соглашении по Берлину от 1971 г., установившим правила транзита по территории ГДР между Западным Берлином и ФРГ.

Сегодня многие политики и эксперты сетуют на то, что в отношениях России и Запада нет доверия. Урегулирование конфликта на Украине может послужить началом возрождения доверия, которое не падает с неба, а возникает только в процессе совместного решения проблем. Прошедшие два года должны были бы убедить всех, кто желает реального урегулирования конфликта, что это невозможно сделать, «срезая углы». Урегулировать этот крупнейший и самый опасный после окончания прошлой холодной войны конфликт между Россией и Западом, который уже втягивает их в новый вариант холодной войны, можно только решительными и последовательными действиями всех заинтересованных сторон. И сейчас пора всерьез приниматься за дело, пока новая холодная война не набрала разгон на десятилетия вперед.

6. ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА В СИРИИ И ИРАКЕ И ТЕНДЕНЦИИ ЕЕ РАЗВИТИЯ

Станислав ИВАНОВ

Несмотря на специфику вооруженных конфликтов в Сирии и Ираке, у них имеется много общего, что позволяет в одной статье проанализировать ситуацию в этих странах и сформулировать возможные варианты дальнейшего развития событий. И Сирия, и Ирак оказались в состоянии затяжных гражданских войн, которые изначально приобрели ярко выраженный конфессиональный (шиитско-суннитский) характер. Вмешательство в эти конфликты иностранных государств и «исламистского интернационала» (джихадисты-добровольцы и наемники со всего мира) еще больше осложнили ситуацию в этих странах и регионе в целом.

Если обозначить противоборствующие стороны в этих странах несколько упрощенно, то в Сирии правящее арабо-алавитское меньшинство (близкое к шиитскому течению ислама)[1] воюет с арабо-суннитской вооруженной оппозицией, а в Ираке – правящее арабо-шиитское большинство – с арабо-суннитским меньшинством. Воспользовавшись ослаблением центральных властей в обеих странах, активизировались радикальные исламистские группировки типа Исламского государства, «Джебхат ан-Нусра», «Братьев-мусульман» (запрещены в России) и десятков других, более мелких. Боевикам-джихадистам удалось установить контроль над значительными территориями Сирии и Ирака, границами этих государств, крупными городами (Мосул, Ракка) и даже создать свое псевдогосударство – «Исламский халифат»[2].

Общим для нынешних Сирии и Ирака фактором является также то, что курдские этнические меньшинства (10–12% населения Сирии и 15–17% – Ирака) сохранили нейтралитет в межарабских гражданских войнах, смогли самоорганизоваться и успешно защитили свои анклавы от вооруженных формирований исламистов.

Борьба внутренних и внешних сил за власть, территории и ресурсы в Сирии и Ираке приобрела ожесточенный характер и сопровождается применением авиации, бронетехники и артиллерии, отмечаются массовые казни, масштабные теракты, жертвами которых становятся не только участники конфликтов, но и мирные жители, включая женщин, детей и стариков. Эти гражданские войны и террор унесли уже сотни тысяч человеческих жизней, заставили миллионы граждан покинуть места своего проживания, превратили в руины города с тысячелетней историей и памятники архитек-

---

[1] Алавизм – даже не течение внутри шиитского ислама, а отдельная религия – настолько некоторые аспекты вероучения расходятся с тем, что традиционно понимают под исламом. По этой причине алавитов долгое время не признавали частью своего течения даже в признанном центре шиизма – Иране. Там алавитов признали мусульманами и шиитами лишь в 1973 г., и то – больше по политическим причинам, чтобы наладить отношения с новым режимом, лидером которого стал алавит Хафез Асад.

[2] Иванов С. М. Деятельность Исламского государства и других радикально-исламистских организаций: основные тенденции / Ежегодник СИПРИ 2015: вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2016. СС. 913–920.

туры мирового значения. Следует отметить, что террор как метод устрашения и способ ведения войны применяется не только боевиками общепризнанных террористических группировок, но и всеми без исключения участниками конфликтов. Ситуация осложняется тем, что здесь нет как таковой линии фронта. Сирия и Ирак разбиты на ряд враждебных анклавов, бои ведутся в городах и густонаселенных сельских районах, боевики оппозиции и исламисты постоянно маневрируют, перемещаются, как правило, в ночное время на бронетехнике и автомобилях, умело маскируются, соблюдают режим радиомолчания, прикрываются населением как живым щитом, военные объекты могут располагаться в жилом секторе, школах, мечетях, других гражданских зданиях. Вследствие этого отмечаются ошибочные удары ВВС международных коалиций по жилым кварталам и позициям правительственных войск[3], а ВВС Сирии и Ирака – по гуманитарным конвоям и мирному населению.

В обоих этих вооруженных конфликтах приняли также самое активное участие внешние силы. В Сирии на стороне Дамаска воюют военнослужащие КСИР Ирана, бойцы ливанской шиитской группировки «Хезболла», наемники и добровольцы-шииты из Ирака, Йемена, Пакистана и Афганистана. Общая численность этого иностранного контингента сопоставима с численностью ВС Сирии (около 80 тыс. человек). Вооруженной суннитской оппозиции оказывают помощь и содействие Турция, Саудовская Аравия, Катар, Иордания, арабы-сунниты Ливана.

В Ираке центральное правительство поддерживает Иран, а иракским арабам-суннитам предоставляют помощь монархии Персидского залива и Турция. ВКС России поддерживают ракетно-бомбовыми ударами правительственные войска Сирии в борьбе с радикальными исламистскими группировками, а коалиция США и их союзников – действия Вооруженных сил Ирака против ИГ в Ираке (в основном на Мосульском направлении) и без согласования с Дамаском против боевиков ИГ и «Джебхат ан-Нусра» – в Сирии в районах городов Ракка и Дейр-эз-Зор.

В 2012–2014 годы угрозы Дамаску и Багдаду и в целом мировому сообществу со стороны радикальных исламистских группировок в Сирии и Ираке явно недооценивались. Боевикам ИГ позволили разгромить несколько дивизий иракской регулярной армии, потеснить сирийские войска, захватить в виде трофеев современные тяжелые вооружения и боевую технику, золото-валютные запасы банков, оккупировать значительные территории Сирии и Ирака, наладить торговлю на мировом рынке нефтью и нефтепродуктами, музейными артефактами, другими товарами. В руки террористов попали баллистические ракеты, радиоактивные материалы, компоненты и технологии по производству химического и биологического оружия. В «Исламский халифат» прибыли десятки тысяч добровольцев-джихадистов и наемников со всего мира. Турция стала для них транзитным коридором и перевалочной базой, через турецкую границу поступали новые партии ору-

[3] См. <http://riataza.com/2016/09/22/prestupnaya-halatnost-ili-namerennaya-provokatsiya-vashingtona/>, 22 сент. 2016 г.

жия, боеприпасов, снаряжения и медикаментов[4]. Р. Эрдоган и его союзники в монархиях Персидского залива рассчитывали использовать исламистов для свержения неугодных им правящих режимов в Дамаске и Багдаде, а затем привести к власти в этих странах дружественные арабо-суннитские режимы.

Военно-политический конфликт в Сирии и возможные сценарии его урегулирования

Турецкая сторона фактически относит к террористам режим Башара Асада и ведущую курдскую военно-политическую силу в Сирии – партию «Демократический союз» (ПДС). При этом все же Турция присоединилась к общему фронту борьбы с радикальными исламистскими группировками. Не следует исключать и дальнейшую поддержку исламистов в Сирии и Ираке по линии различных турецких неправительственных организаций и спецслужб. Правящая в Турции исламистская Партия справедливости и развития (ПСР) и многочисленные турецкие исламистские группировки остаются идейно ближе к крайним суннитским течениям ислама (салафитским, ваххабитским) и считают своими главными противниками в регионе Иран, проиранские шиитские группировки и секты типа сирийских алавитов. В Турции, как и в большинстве арабских стран, алавитов[5] вообще не считают мусульманами и настаивают по этой причине на уходе с поста президента Сирии Б. Асада. Вряд ли следует ожидать отказа Анкары от этой стратегической линии и сложившегося ее прочного союза со своими арабо-суннитскими партнерами в регионе (Эр-Рияд, Доха, Амман). Восстановление отношений Турции с Израилем также предполагает усиление турецко-израильского союза против Ирана и режимов в Дамаске и Багдаде.

Переломным моментом ситуации в Сирии стало достигнутое при посредничестве России, Турции и Ирана Соглашение о прекращении огня (перемирии) между сирийским правительством и вооруженной оппозицией, которое начало действовать с 30 декабря 2016 г. Это соглашение не распространяется на территории, подконтрольные боевикам ИГ и «Джебхат ан-Нусра». Всего удалось подписать три важных документа. Первый – между сирийским правительством и вооруженной оппозицией о прекращении огня на территории Сирийской Арабской Республики (САР), второй – о комплексе мер по контролю над режимом прекращения огня и третий – заявление о готовности к началу мирных переговоров по сирийскому урегулированию[6].

Анкара и Тегеран наряду с Москвой выступили посредниками в организации межсирийских переговоров в Астане (Казахстан). Насколько ре-

---

[4] Иванов С. М. Внешняя политика Турции и региональные кризисы / Безопасность и контроль над вооружениями 2015–2016. Международное взаимодействие в борьбе с глобальными угрозами / отв. ред. А. г. Арбатов, Н. И. Бубнова. М.: ИМЭМО РАН; Политическая энциклопедия, 2016. сс. 207–225.

[5] В Сирии с 1922 по 1936 годы под контролем французской администрации существовало «Государство алавитов», население которого составляло всего 278 тыс. человек, из них было 176 тыс. алавитов.

[6] См. <http://rusvesna.su/news/1483011168>, 29 дек. 2016 г.

зультативны будут эти встречи, удастся ли надолго сохранить режим перемирия и перевести сирийский конфликт в мирное русло, покажет время. По мнению экспертов, сохраняются очень серьезные противоречия между Дамаском и оппозицией, а также Турцией и Ираном по вопросам сирийского регулирования. Пока нет взаимопонимания в этом вопросе и между Западом и Россией. Ракетный удар ВМС США по сирийской авиабазе Шайрат 7 апреля 2017 г. осложнил и без того натянутые российско-американские отношения.

В целом региональные акторы и посредники из числа мировых держав по-прежнему остаются «по разные стороны баррикад» в сирийском конфликте. Анкара считает своей главной целью свержение Б. Асада, а Тегеран намерен до последнего бороться за сохранение его у власти во главе проиранского алавитского клана. Упомянутое выше соглашение о прекращении огня пока не поддержали Саудовская Аравия, Катар, Иордания и многие представители внешней и внутренней сирийской оппозиции. Можно ожидать от этих стран и оппозиции саботажа мирных переговоров в Астане и Женеве, попыток срыва уже достигнутых договоренностей, использования перемирия для перегруппировки вооруженных отрядов оппозиции и исламистов и доставки им новых партий оружия и боеприпасов. Не исключено, что представители США, Турции и Саудовской Аравии вступят в сговор с джихадистами и попытаются расширить контролируемые оппозицией территории за счет передислокации бандформирований или перехода части боевиков в ряды «умеренной оппозиции». Такие случаи уже имели место в Сирии, когда боевики-джихадисты сбривали бороды и меняли названия своих террористических группировок, а черные флаги – на зеленые[7].

Сегодня с сожалением можно констатировать, что за годы гражданской войны САР потеряла убитыми до 500 тыс. человек, свыше 1 млн ее жителей стали инвалидами, 8 млн находятся в лагерях беженцев в Турции, Саудовской Аравии, Иордании, Ливане, Ираке, государствах Евросоюза, несколько миллионов сирийцев оказались перемещенными лицами внутри своей страны. Если учесть, что к началу 2011 г. население Сирии составляло около 22,5 млн человек, то сегодня в Сирии осталось, по оценкам международных экспертов, всего 10–12 млн сирийцев[8].

Существенно сократились и ряды правительственных войск. Численность сирийской армии к началу вооруженного конфликта достигала 320 тыс. человек, а к настоящему времени в строю осталось немногим больше 80 тыс.[9] Сказались потери армии убитыми и ранеными, значительная часть военнослужащих, главным образом арабов-суннитов, дезертировала или перешла на сторону оппозиции. Как следствие, Вооруженным силам (ВС) Сирии затруднительно не только вести наступательные боевые действия, но даже удерживать контролируемые территории (пример – повторная сдача джихадистам ИГ Пальмиры)[10]. Правда, Дамаску удалось ус-

---

[7] Иванов С. М. Внешняя политика Турции и региональные кризисы…

[8] Данные оценочные, поскольку ООН с 2014 г. прекратила подсчет военных потерь в Сирии из-за недостатка официальных данных, а сведения из других источников существенно разнятся. Например, называемое число погибших сирийцев колеблется от 200 до 500 тысяч человек.

[9] См. <https://www.gazeta.ru/politics/2015/09/30_a_7788269.shtml>, 1 окт. 2015 г.

[10] См. <https://ria.ru/syria/20170120/1486150936.html>, 20 янв. 2017 г.

тановить контакт с некоторыми из отрядов местной самообороны, и около 60 тыс. человек из народного ополчения теперь контролируют районы своего проживания, не допуская в них отряды вооруженной оппозиции или исламистов. Как отмечалось выше, существенную помощь ВС Сирии в борьбе с террористическими группировками оказывают ВКС России, 8–10 тыс. бойцов ливанской шиитской группировки «Хезболла», иранские военнослужащие Корпуса стражей исламской революции (КСИР) и отряды добровольцев-шиитов из Ирака, Йемена, Афганистана и Пакистана. ВКС РФ действуют избирательно и наносят ракетно-бомбовые удары лишь по установленным позициям официально признанных террористических группировок. Достигнутое в конце 2016 г. в Сирии перемирие позволило существенно сократить численность и боевой состав российской военной группировки в этой стране[11].

Катар, Саудовская Аравия, Иордания и ряд других арабских государств открыто выступают на стороне вооруженной оппозиции, а по линии спецслужб, неправительственных организаций и ваххабитских фондов оказывают содействие радикальным исламистским группировкам, в рядах которых воюют не только местные граждане – арабы, но и десятки тысяч наемников и добровольцев-джихадистов со всего мира. Турция хотя и заявила о своих намерениях бороться с терроризмом в Сирии, но без разрешения сирийских властей осуществила вторжение своими войсками на север этой страны 24 августа 2016 г. и оккупировала плацдарм между приграничными городами Джераблусом и Аазазом шириной до 100 км и глубиной до 50 км. В Дамаске эти действия турецких властей расценили как грубое нарушение международного права и неприкрытый акт агрессии. В МИД и Министерстве обороны Российской Федерации также рекомендовали турецким властям впредь согласовывать подобные акции с правительством Сирии[12].

Анкара планирует переместить на оккупированный плацдарм в Сирии часть лагерей сирийских беженцев и центры подготовки вооруженной оппозиции со своей территории. Полицейские функции в этой зоне планируется возложить на протурецко настроенные отряды Свободной сирийской армии (ССА). Не случайно в составе механизированных колонн ВС Турции границу между двумя странами пересекли подготовленные американскими и турецкими инструкторами 1500 боевиков сирийской оппозиции. Протурецкие вооруженные группировки в этом районе насчитывают в общей сложности свыше 5 тыс. человек, и командование ВС Турции намерено увеличить это число за счет переходящих на сторону «умеренной» оппозиции радикальных исламистов[13].

К началу 2016 года Вашингтону удалось создать на севере Сирии из отрядов ССА, ассирийцев-христиан и курдов новую военную группировку –

---

[11] См. <http://www.rbc.ru/politics/29/12/2016/5864f29a9a7947b1c7d955ad>, 29 дек. 2016 г.

[12] В ходе рабочего визита в Анкару начальник Генштаба ВС РФ генерал армии В. Герасимов заявил своему турецкому коллеге, что действия Вооруженных сил Турции в Сирии нелегитимны, предупредив, что если Анкара затянет свою операцию «Щит Евфрата» или расширит ее зону, то столкнется с военными и политическими рисками. См. <http://www.rbc.ru/politics/16/09/2016/57dc32b79a794799172ac0eb>, 16 сент. 2016 г.

[13] *Юдицкая А.* Эрдоган объяснил операцию в Сирии необходимостью свергнуть Асада // РБК. 2016. 29 нояб. <http://www.rbc.ru/politics/29/11/2016/583dbd919a7947332ead3735>.

«Демократический альянс»[14]. При поддержке ВВС и спецназа США в конце декабря 2015 г. силами этого альянса была освобождена стратегически важная плотина и ГЭС Тишрин на реке Евфрат, которая снабжала электроэнергией город и провинцию Алеппо. Планируется также шире задействовать эти силы в освобождении так называемой столицы ИГ г. Ракка. Для тыловой и огневой поддержки действий этого альянса США создали сеть военных баз на севере Сирии, где сосредоточили несколько тысяч своих военнослужащих[15].

Особое место в сирийском конфликте занимает этническое меньшинство – курды. С распадом Османской империи и созданием Сирии (1921–1926 гг.) они оказались как бы изгоями и людьми «второго сорта» на своей исторической родине. Центральные власти в Дамаске долгое время проводили по отношению к этой части своего населения политику ассимиляции, насильственных депортаций и переселений, запрещали общение, обучение и СМИ на курдском языке, несколько сот тысяч курдов были лишены сирийского гражданства и т. д. До начала гражданской войны в Сирии их насчитывалось до 3 млн человек (примерно 12% населения страны), большинство из которых проживало компактно в трех приграничных с Турцией районах. Имелись также курдские общины (кварталы) в Алеппо, Дамаске и других крупных городах страны.

Бóльшая часть курдских политических и общественных организаций была запрещена или действовала полулегально. Естественно, что курды приняли самое активное участие в событиях «арабской весны», т. е. вышли на демонстрации и митинги протеста против правительства. Однако по мере перерастания политической борьбы в вооруженный конфликт курды предпочли занять нейтральную позицию в гражданской войне и уклонились от активных военных действий на чьей-либо стороне. Уже в 2012 г. правительственные войска, силовые структуры и чиновники вынуждены были покинуть курдские анклавы, чтобы сосредоточить свои сильно поредевшие ряды на защите столицы и районов компактного проживания арабов-алавитов. Курдам в сравнительно короткие сроки удалось создать органы самоуправления и отряды самообороны, которые и вступили в боестолкновения с набиравшими силу джихадистами.

К настоящему времени курды контролируют 800 из 900 км сирийско-турецкой границы. Вторжение 24 августа 2016 г. турецких войск на север Сирии не позволило им освободить от джихадистов остававшиеся 100 км границы и соединить курдские кантоны Кобани и Африн. Тем не менее к началу 2016 г. курды провозгласили создание автономного (федеративного) округа на севере Сирии под названием «Рожава» (Западный Курдистан). В его органах самоуправления и отрядах самообороны наряду с курдами представлены все жители этих территорий (арабы, ассирийцы, армяне и другие). Лидеры автономного региона подчеркивают, что они не являются националистами, сепаратистами и не претендуют на создание своего госу-

---

[14] См. <https://eadaily.com/ru/news/2015/11/24/specnaz-ssha-na-severe-sirii-stanet-organizatorom-alyansa-nazemnyh-sil-protiv-ig>, 24 нояб. 2015 г.

[15] См. <http://riataza.com/2017/01/22/ssha-sozdali-novuyu-voennuyu-bazu-v-zapadnom-kurdistane/>, 22 янв. 2017 г.

дарства, а готовы сотрудничать и взаимодействовать с любыми властями в Дамаске при условии учета в новой конституции законных прав и свобод всех этнических и конфессиональных групп населения страны. Очевидно, что сирийских курдов вполне бы устроил статус иракских курдов[16], которые смогли создать и конституционно закрепить курдский автономный регион как субъект федерации нового постсаддамовского Ирака.

На данном этапе сирийские курды хотели бы в качестве «третьей стороны» принимать участие в мирных переговорах по урегулированию конфликта в САР, а также в обсуждении вопросов о будущем государственном устройстве страны. Однако сегодня ни правительство Б. Асада, ни лидеры оппозиции не хотят видеть курдскую делегацию за столом переговоров и не дают никаких гарантий, что в новой конституции права курдов и других меньшинств будут надежно защищены.

Против любой формы автономизации сирийских курдов и федерализации страны выступают также правительства Ирана и Турции, которые опасаются роста национального самосознания у своих курдских меньшинств. И если Тегеран действует в основном через власти в Дамаске, то Анкара прямо вмешивается во внутренние дела сопредельного государства, осуществляет ракетно-бомбовые удары, артиллерийские обстрелы и проводит военные операции своих сухопутных войск в курдских анклавах на севере Сирии[17].

Не менее бесцеремонно ведут себя по отношению к суверенной Сирии Израиль и США. Тель-Авив периодически наносит ракетно-бомбовые удары по складам оружия, боеприпасов, колоннам автомашин, принадлежащим, как заявляется, ливанской группировке «Хезболла». Корабли ВМС США в Средиземном море в ночь на 7 апреля 2017 г. выпустили 59 ракет «Томагавк» по авиабазе Шайрат в сирийской провинции Хомс. Поводом для этого удара послужили пока не подтвержденные обвинения Дамаска в применении им химического оружия.

В сложившейся обстановке в целом можно выделить следующие *вероятные сценарии развития сирийского кризиса*.

1. Сторонам конфликта удастся сохранить режим прекращения огня, перейти к мирным переговорам, сформировать переходное коалиционное правительство, приступить к выработке новой конституции и воссозданию единого сирийского государства. В этом случае не исключается вариант федерализации Сирии, когда этноконфессиональным группам или анклавам может быть предоставлен статус культурных автономий или субъектов федерации, а главные посты в законодательной и исполнительной власти могли бы распределяться пропорционально между основными группами населения страны (сунниты, алавиты, курды). В качестве примера такого государственного устройства могла бы стать ливанская модель. В таком случае борьба с Исламским государством и «Джебхат ан-Нусра» могла бы стать более эффективной, и объединившимся сирийцам с помощью международ-

[16] Иракский Курдистан в составе трех северных провинций (Дахук, Эрбиль, Сулеймания) имеет статус субъекта федерации с самыми широкими правами и полномочиями. Иракские курды пропорционально своей численности представлены в центральных органах законодательной и исполнительной власти Ирака, президентом страны является курд Фуад Масум.

[17] См. <https://topwar.ru/104089-tureckaya-armiya-nanosit-artilleriyskie-i-aviaudary-po-severu-sirii.html>, 21 нояб. 2016 г.

ных коалиций удалось бы освободить страну от крупных террористических группировок уже к 2018 г.

2. При сохранении режима прекращения огня между правительственными силами и оппозицией сторонам конфликта не удастся договориться о формировании переходного правительства и принципах новой конституции. «Камнем преткновения» может стать вопрос о дальнейшем пребывании у власти президента Б. Асада. Чтобы прекратить междоусобную гражданскую войну, стороны могли бы согласиться на временное закрепление состоявшегося де-факто распада страны на несколько анклавов (алавитско-шиитский, суннитский, курдский, христианский, туркоманский и др.). В этом случае Сирии, очевидно, потребовалась бы помощь со стороны международных организаций (ООН, ЛАГ) и стран-посредников (РФ, Турция, Иран, США и др.). Неизбежно возникнут тогда и споры при определении границ анклавов, особенно со смешанным населением, проблемой станет и восстановление инфраструктуры страны, ее экономики, сельского хозяйства, внешние связи и т. д. К тому же решать задачу освобождения Сирии от крупных террористических группировок в этом случае будет гораздо сложнее.

3. Сторонам не удастся договориться о мирном решении конфликта, режим прекращения огня будет нарушен, и гражданская война в Сирии продолжится. Такой вариант крайне нежелателен, но вероятность его сохраняется. Антагонизм между противоборствующими сторонами и между их зарубежными спонсорами (Иран, с одной стороны, и Турция, Саудовская Аравия, Катар, Иордания – с другой) весьма высок и желающих вести войну «до полной победы» еще достаточно. В таком случае в стране вполне возможна гуманитарная катастрофа и следует ожидать новые потоки беженцев в соседние страны и Европу.

Ситуация в Ираке и перспективы ее развития

На фоне продолжающегося сирийского кризиса события в Ираке долгое время оставались как бы на втором плане и вновь привлекли к себе внимание лишь после начала военной операции по освобождению от террористов ИГ второго по значимости города страны – Мосула. Этот богатый месторождениями нефти, гидроресурсами (река Тигр), стратегически важный с точки зрения коммуникаций город с двухмиллионным населением на севере Ирака был захвачен всего лишь несколькими тысячами боевиков-джихадистов летом 2014 г. Гарнизон правительственных войск численностью более чем в 30 тыс. человек не оказал серьезного сопротивления боевикам, панически бежал, бросив на складах и в военных городках арсеналы современных тяжелых вооружений. Главной причиной этому послужили враждебные отношения между арабо-суннитской частью населения страны и пришедшими к власти в Багдаде арабами-шиитами. Наспех сколоченная новая иракская армия состояла в основном из новобранцев-шиитов, а население Мосула и прилегающих к нему районов составляли по преимуществу арабы-сунниты, которые восстали и поддержали боевиков ИГ.

Истоки современного шиитско-суннитского конфликта в Ираке лежат в 2003 г. Развернутая центральными иракскими властями вскоре после свер-

жения Саддама Хусейна кампания «дебаасизации»[18] страны затронула интересы сотен тысяч арабов-суннитов. Были казнены и брошены в тюрьмы не только соратники С. Хусейна и функционеры партии «Баас», но преследованиям подверглись широкие слои суннитского населения. Волна массовых репрессий, чисток, судебных и внесудебных расправ, подрывы суннитских мечетей, карательные акции шиитских «эскадронов смерти» привели к массовой миграции суннитов в соседние страны, значительная часть бывших военнослужащих, полицейских, представителей спецслужб и членов партии «Баас» была вынуждена перейти на нелегальное положение, создать подпольные военно-политические группировки и перейти к вооруженному сопротивлению американским войскам и центральному правительству. Даже те арабы-сунниты, которые пытались сотрудничать с новыми властями, подвергались давлению, вынуждены были оставлять свои посты и депутатские мандаты. Например, авторитетный суннитский лидер, вице-президент Ирака Тарик аль-Хашими[19] в 2009 г. был вынужден эмигрировать в Саудовскую Аравию и заочно приговорен в Багдаде к смертной казни.

Результатом такой политики стало то, что к лету 2014 г. восемь суннитских провинций Ирака, в том числе Ниневия с административным центром Мосул, восстали и поддержали вторгшихся в страну из Сирии боевиков Исламского государства. Большая часть военнослужащих правительственных войск из числа арабов-суннитов дезертировала или перешла на сторону джихадистов, местное население встретило боевиков как освободителей от гнета шиитских властей, а новобранцы-шииты регулярной армии просто разбежались или сдались в плен.

В итоге Мосул свыше двух лет оставался под контролем боевиков ИГ, провозгласивших на захваченных территориях Ирака и Сирии «Исламский халифат». Попытки исламистов продолжать наступательные операции на севере Ирака и оккупировать Иракский Курдистан не увенчались успехом. Курдские бригады «пешмерга» при поддержке ВВС западной коалиции не только отстояли стратегически важный город Киркук и другие прилегающие к Иракскому Курдистану районы, но и позже смогли освободить от исламистов город Синджар и другие районы, где проживали в основном курды-езиды.

Багдад со своими союзниками в Тегеране и Вашингтоне длительное время разрабатывал планы по освобождению Мосула, однако сроки начала наступательной операции все время откладывались. Главной причиной этому являлось отсутствие единства внутренних и внешних сил, заинтересованных в изгнании исламистов из региона. Вновь сформированные части иракской армии не обладали необходимыми навыками и опытом ведения боевых действий, да и моральный дух новобранцев не соответствовал предстоящим ожесточенным боям с хорошо подготовленными в военном отношении и мотивированными идейно фанатиками джихада («священной войны» с неверными).

---

[18] «Дебаасизация» – развернутая новыми иракскими властями широкая кампания репрессий и чисток госаппарата, силовых структур от бывших членов Партии арабского социалистического возрождения («Баас»).

[19] См. <http://ru.euronews.com/2012/04/25/tariq-al-hashimi-iraqi-vice-president-iran-is-behind-sectarian-strife>, 25 апр. 2012 г.

Только к середине октября 2016 г. с помощью иранских и американских инструкторов удалось подготовить восемь мотострелковых бригад ВС Ирака с частями поддержки и усиления общей численностью до 40 тыс. человек. С ними выступили и отряды шиитских военно-политических группировок типа «Хашд аш-Шааби» и «Бригада Бадр» (всего 7–8 тыс. человек). Эти неправительственные милицейские формирования поддерживают бойцы КСИР и армейского спецназа Ирана.

Ко второму по значимости контингенту наступающих (18–20 тыс. человек) можно отнести курдские бригады «пешмерга» (в переводе с курдского «идущие на смерть») с частями поддержки и усиления. Эти части имеют боевой опыт, отличаются высоким моральным духом, слаженностью действий. Уже к концу октября 2016 г. им удалось освободить десятки населенных пунктов на подступах к г. Мосулу и взять под свой контроль все господствующие высоты к северу и востоку от него. В рядах «пешмерга» присутствуют советники, инструкторы и спецназовцы США и других западных стран.

Третьим участником штурма стал контингент из числа арабов-суннитов и туркоманов, подготовленный турецкими инструкторами в 12 милях к северо-востоку от Мосула на военной базе Башика (до 5 тыс. человек). Сухопутные воинские части с артиллерией и бронетанковой техникой, а также ВВС Турции оказывают этому контингенту необходимую огневую и тыловую поддержку в ходе наступления.

Общая численность наступающих на г. Мосул сухопутных сил достигла 80 тыс. человек[20], их поддержку с воздуха обеспечивает международная коалиция ВВС под эгидой США. Авиабазы Аль-Кайяра (60 км южнее г. Мосула) и Махмур (Иракский Курдистан) играют роль логистических центров и аэродромов «подскока». На авиабазу Аль-Кайяра постоянно прибывают самолеты военно-транспортной авиации США. Здесь сосредоточено около 1000 американских военнослужащих спецназа и военных советников, большое количество танков, бронетранспортеров, САУ и реактивных артиллерийских систем, а также оперативно-тактических ракетных комплексов. Военнослужащие ВС Ирака и бойцы «пешмерга» прошли ускоренную подготовку по овладению этими образцами вооружений и боевой техники и выдвинулись в районы ведения боевых действий. Поддержку штурма города ракетно-бомбовыми ударами с воздуха осуществляют ВВС США, Франции, Великобритании, Дании, Германии, ОАЭ, Турции, Ирака, Австралии и Канады. Боевые самолеты коалиции базируются на аэродромах Ирака, Турции, ОАЭ, Кувейта, Саудовской Аравии, Иордании, Израиля. Палубная авиация американских и французских ВМС действует из акватории Персидского залива[21].

Объявленное в ночь на 17 октября 2016 г. премьер-министром Ирака Хайдером аль-Абади наступление на Мосул оказалось уже шестым по счету за последние полтора года. Дело в том, что исторически здесь проживали курды, а в годы правления Саддама Хусейна за счет насильственных переселений и депортаций состав населения города изменился в пользу пересе-

---

[20] *Шарковский А.* Коалиция штурмует Мосул // НВО. 2016. 21 окт. <http://nvo.ng.ru/nvo/2016-10-21/1_923_mosul.html>.

[21] См. <http://www.arms-expo.ru/analytics/voyny-i-konflikty/stanislav-ivanov-situatsiya-na-severe- iraka-v-svyazi-so-shturmom-mosula/>, 31 окт. 2016 г.

ленцев арабов-суннитов, курды теперь занимают лишь 2-е место, но остаются также другие меньшинства (арабы-шииты, туркоманы, армяне, ассирийцы, халдеи, армяне и др.). В период правления «Исламского халифата» курды и другие группы населения вынуждены были бежать в Иракский Курдистан, часть из них погибла или попала в рабство к исламистам.

Багдад хотел бы сохранить провинцию Ниневия в своем административном подчинении, но против этого выступают арабы-сунниты и курды. Воспользовавшись слабостью центральных властей, обвиняя их в шиитском сектантстве, коррупции, прямом предательстве интересов региона, региональные лидеры предлагают после освобождения Ниневии и возвращения беженцев провести референдум о будущем статусе региона. Конституция Ирака позволяет создавать субъекты федерации из отдельных провинций по типу Иракского Курдистана, и местные власти намерены этим воспользоваться. Вполне может быть образован новый федеральный округ, где местное самоуправление будут осуществлять арабы-сунниты и курды. Турция такой вариант поддерживает, так как считает эту провинцию исторически частью своей территории. Имея союзнические отношения с Иракским Курдистаном и Ниневией, Анкара сможет не только контролировать весь север Ирака, но и воспрепятствовать объединению иракских и сирийских курдов.

Не менее острые споры возникли в этой связи и между внешними региональными центрами силы. Багдад выступает категорически против дальнейшего участия ВС Турции в наступлении на г. Мосул. Радикальные шиитские группировки и Тегеран требуют от центральных иракских властей полностью выдворить турецких военных из страны. Анкара в свою очередь настаивает на отстранении от участия в этой операции отрядов шиитских ополченцев и иранских военнослужащих. Шииты якобы зарекомендовали себя карателями в отношении мирного суннитского населения ранее освобожденных от исламистов районов в так называемом суннитском треугольнике[22]. Под давлением Багдада Р. Эрдоган все же заявил о готовности вывести свой воинский контингент из провинции Ниневия.

Администрация США внешне занимает нейтральную позицию в этих турецко-иранских спорах, формально выступая за сохраняющийся баланс сил вокруг Ирака, но на деле отдает явное предпочтение взаимодействию со своими партнерами по НАТО – турецкими военными. Наступление на Мосул было призвано обозначить начало решительной борьбы Вашингтона и его союзников с силами международного терроризма в лице радикальных исламистских группировок. Объединенный штаб международной коалиции под эгидой Соединенных Штатов расположен на авиабазе Кайяра, откуда и осуществляется руководство операцией под контролем американских и британских военных советников во главе с генерал-лейтенантом ВС США Стивеном Дж. Таунсендом[23].

---

[22] Действительно, в июле 2016 г. ООН обвинила шиитских ополченцев бригады «Хашд аш-Шааби» в казнях, по меньшей мере, 50 и похищении 900 арабов-суннитов во время карательной военной операции в г. Фаллуджа. См.: *Иванов С. М.* Ситуация в Ираке в связи со штурмом Мосула // Зарубежное военное обозрение. 2016. № 11. СС. 37–40.

[23] См. <http://www.ng.ru/news/567042.html>, 26 дек. 2016 г.

Что касается вариантов развития событий вокруг г. Мосул и в Ираке в целом, долгое время рассматривался один из таких сценариев – в виде возможного сговора турецких властей или других посредников (Саудовская Аравия, Катар) с лидерами ИГ или даже подкуп последних, чтобы боевики-джихадисты покинули Мосул по сохраненным для них коридорам на западе в другие районы Ирака или Сирии (города Ракка, Пальмира и Дейр-эз-Зор). Такой вариант вполне устроил бы США и их союзников, т. к. укрепил бы позиции центрального правительства в Багдаде и одновременно усилил бы давление на режим Башара Асада в Сирии. Считается, что саудитами и катарцами уже предпринимались попытки подкупа лидеров бывших баасистских группировок, примкнувших к ИГ, и старейшин суннитских племен, чтобы спровоцировать восстание внутри халифата, но безуспешно. Джихадисты казнили не только подозреваемых в измене, но и мирных жителей, которые пытались самовольно покинуть город или не выполняли приказы по созданию «живого щита» на его подступах. Таким образом, наступающим пришлось вести длительные и ожесточенные бои за этот город. Халифат свыше двух лет готовился к его обороне: сооружались различные инженерные сооружения, заграждения, тоннели, траншеи, подземные ходы, окопы, рвы (часть из них заполнена нефтью и поджигается для прикрытия действий боевиков как от ударов с земли, так и с воздуха), джихадисты минировали дороги, мосты, здания, подходы к городу и т. д. Практика показывает, что боевики Исламского государства, как правило, отходят из крупных населенных пунктов лишь после ожесточенного сопротивления, когда нет никаких перспектив на их дальнейшее удержание.

Не исключено, что к началу 2017 года уже имела место некоторая перегруппировка сил боевиков ИГ, часть из них могла организованно покинуть Мосул, но оставшиеся продолжили вооруженное сопротивление. Боевики осуществляют вылазки и даже нападения на другие населенные пункты (город Киркук)[24], проводят диверсионные акты на дорогах, активно используют смертников для подрыва колонн бронетехники и автомашин. Излишки стрелкового оружия и боеприпасов раздаются местным суннитским племенам, полиции, всем благонадежным, с точки зрения исламистов, гражданам города. В целом в Мосуле нет недостатка в оружии и боеприпасах, которые были захвачены в виде трофеев в 2014 г.

Численность боевиков ИГ в Мосуле оценивается в 15–20 тыс. человек. Несмотря на явное превосходство в живой силе, вооружении и поддержку авиации, атакующим Мосул войскам приходится нелегко. Хорошо укрепленный город с миллионным населением, площадью свыше 620 кв. км и периметром более 50 км в сжатые сроки освободить не удалось. Как выше было отмечено, бои за город приобрели затяжной характер и потребуется значительное время, чтобы его полностью очистить от боевиков ИГ. Боевики применяют при обороне тяжелую артиллерию, бронетанковую технику, большое количество взрывчатых веществ. Продовольствие и вода также имеются в Мосуле в достаточном количестве. К тому же сохраняются внешние транспортные коридоры на западной окраине города, что позволяет террористам беспрепятственно сообщаться со своими базами в Ираке и Сирии.

---

[24] См. <http://news-front.info/2016/10/22/minoborony-rf-ataka-igil-na-kirkuk-v-irake-otvleka-yushhij-manevr/>, 22 окт. 2016 г.

Руководство военной операцией по освобождению Мосула вынуждено было в конце марта 2017 г. приостановить наступление иракских войск. Среди участников штурма и их зарубежных спонсоров (Иран, США, Турция) вновь возникли серьезные разногласия по поводу дальнейшей тактики боевых действий. Проправительственные шиитские командиры и их советники из числа КСИР Ирана настаивали на продолжении операции, не считаясь с потерями и массовой гибелью местного населения, курды и суннитские военные посчитали более важным избежать дальнейших напрасных человеческих жертв и разрушений жилого сектора города.

По оценкам экспертов, свыше 600 тыс. мирных граждан осталось в районах, контролируемых ИГ. Они используются боевиками в качестве «живого щита», часть местных жителей, по тем или иным причинам, воюет на стороне джихадистов. Применение ВВС западной коалиции, артиллерии и бронетанковой техники затруднительно, так как оно приводит к новым разрушениям жилого сектора и объектов жизнеобеспечения города, влечет за собой ничем не оправданные новые жертвы.

Становится все более ясным, что выдавливание боевиков ИГ из Мосула не решает проблемы продолжающейся гражданской войны в Ираке. Население восставших летом 2014 г. восемь суннитских провинций страны в большинстве своем предпочитает власть «Исламского халифата» «погрязшему в коррупции, сектантскому проиранскому правительству в Багдаде». Есть мнение, что взятие Мосула коренным образом не улучшит военно-политическую ситуацию в Ираке, а, возможно, и обострит ее. Уже сейчас среди штурмующих возникли споры по вопросам о том, кто будет дальше управлять Мосулом и провинцией Ниневия, каково будет ее административное подчинение, станет ли она еще одним субъектом федерации (как Иракский Курдистан) или останется под прямым управлением Багдада.

В целом Ирак переживает кризис власти и доверия центральному правительству. Страна расколота на три анклава: шиитский, суннитский и курдский. Не все просто и внутри правящей арабо-шиитской коалиции. Авторитетный шиитский духовный лидер Муктада ас-Садр время от времени выводит своих сторонников на акции протеста против правительства Хейдара аль-Абади, врывается в правительственные кварталы («зеленая зона»), захватывает здание парламента и требует отставки правительства. Изменить ситуацию к лучшему могли бы шаги Багдада навстречу требованиям протестующих: очиститься от погрязших в коррупции чиновников, нормализовать отношения со всеми этническими и конфессиональными группами населения, в первую очередь с арабами-суннитами и курдами, переизбрать парламент и создать подлинно коалиционное правительство. Но этого не позволяет сделать оказывающий сильное влияние на нынешние власти в Багдаде Иран. Иранским аятоллам нужен лишь шиитский Ирак как плацдарм для распространения своей идеологии и влияния в регионе (Сирии, Ливане, Йемене, Бахрейне, Саудовской Аравии и других арабских странах).

Тем не менее можно с определенной долей уверенности полагать, что рано или поздно Мосул будет освобожден от исламистов ИГ и в дальнейшем их удастся полностью изгнать из Ирака. Вряд ли этот ожидаемый успех приведет к победе над идеологией радикального ислама и окончанию гражданской войны в стране и регионе. Многое будет зависеть от последующих

заявлений и действий Багдада и его способности принимать решения самостоятельно, без диктата со стороны Тегерана или Вашингтона.

Гражданская война шиитов с суннитами в Ираке может закончиться только в случае коренного изменения внутренней и внешней политики иракских властей. Создание коалиционных органов законодательной и исполнительной власти Ирака с активным привлечением арабов-суннитов, приглашение последних к службе в армии, работе в госаппарате, силовых структурах и восстановление их позиций в бизнесе могло бы послужить основой для прекращения длительной междуусобной внутриарабской борьбы. Не менее важным условием нормализации ситуации в Ираке является способность Багдада наладить отношения с внешними союзниками арабов-суннитов – Анкарой, Эр-Риядом, Дохой, Амманом, другими арабскими столицами. Практика показала, что односторонняя ориентация центральных иракских властей на Тегеран во многом провоцирует дальнейшую эскалацию насилия в стране. Власти суннитских государств региона настороженно воспринимают усиление позиций шиитского Ирана в Ираке и на арабском Востоке в целом и пытаются ограничить его влияние путем поддержки сопротивления центральным властям арабо-суннитских антиправительственных группировок. Если Багдад не сможет дистанцироваться от Тегерана и стать равноудаленным от региональных центров силы, то гражданская война в стране может продолжиться. При этом нельзя исключать закрепления распада арабской части Ирака на два анклава: шиитский юг и центр и суннитский северо-запад.

При таком варианте развития событий весьма проблематичным станет дальнейшее пребывание в составе Ирака и Иракского Курдистана. Дело в том, что курдское меньшинство (17% населения страны) изначально заняло свое достойное место в новом постсаддамовском Иракском государстве, закрепив законодательно автономный статус четырех северных провинций как единого субъекта Иракской федерации с самыми широкими правами. Президент Иракского Курдистана Масуд Барзани долгое время играл роль связующего звена и посредника в урегулировании конфликтов и споров между арабами-шиитами и суннитами, помогал преодолевать правительственные кризисы в стране.

Однако в последнее время и в курдском регионе нарастает недовольство действиями проиранского шиитского лобби в Багдаде. Иракских курдов пытаются не только использовать в борьбе с ИГ в наземных операциях, но и втянуть в масштабное шиитско-суннитское противостояние[25].

Прямо поддержал вариант создания независимого курдского государства на севере Ирака пока только Израиль, а Турция заняла выжидательную позицию. К тому же отношения между Турцией и Иракским Курдистаном в последнее время приобрели прочный союзнический характер. Более того, М. Барзани выступает посредником в мирном урегулировании курдской проблемы в Турции[26].

---

[25] См. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2765835>, 16 июн. 2016 г.

[26] См. <http://riataza.com/2016/08/22/barzani-podnimet-vopros-o-vozobnovlenii-mirnyih-peregovorov-mezhdu-rpk-i-turtsiey/>, 22 авг. 2016 г.

Вашингтон пока не определился по этому вопросу. Категорически против независимости Иракского Курдистана выступает Иран. Тегеран не скрывает своих опасений по поводу возможного роста автономистских или сепаратистских настроений у своих или сирийских курдов на фоне успехов их иракских собратьев. Также руководители Ирана полагают, что, отделившись от Ирака, Курдистан может превратиться в плацдарм США и Израиля в регионе. Большинство арабских стран также выступают против самой идеи независимости курдского региона Ирака, считая, что вся территория этого государства принадлежит арабской умме (общности).

Не все так просто и в самом Иракском Курдистане. Если ведущая в регионе Демократическая партия Курдистана (ДПК) во главе с М. Барзани безоговорочно поддерживает идею референдума, то в оппозиционных партиях, опирающихся на провинцию Сулеймания (ПСК и «Горран»), мнения разделились. Часть функционеров этих партий тесно связана с багдадским шиитским блоком, другие – поддерживаются Ираном. И все же если М. Барзани удастся заручиться поддержкой регионального парламента и провести этот референдум, есть определенная уверенность в том, что подавляющее большинство граждан региона выскажется за его независимость.

* * *

В целом военно-политическая обстановка как в Сирии, так и в Ираке продолжает оставаться сложной и трудно прогнозируемой. Наметившееся ослабление в военном отношении наиболее крупных террористических исламистских группировок пока не сопровождается прекращением конфронтации между центральными правительствами и оппозицией. Дамаск и Багдад не контролируют значительные территории своих стран. Сохраняющееся влияние в регионе внешних сил и присутствие в этих странах иностранных военных контингентов не способствуют стабилизации общей обстановки. Прекратить эти вооруженные конфликты можно лишь общими усилиями мирового сообщества. Залогом нормализации ситуации в Сирии и Ираке могло бы стать сближение позиций по вопросам урегулирования этих конфликтов постоянных членов Совета Безопасности ООН, с одной стороны, и Ираном и странами Персидского залива – с другой.

7. СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И США В ЯДЕРНОЙ СФЕРЕ

Анатолий ДЬЯКОВ

В период с 1992 по 2014 годы Россия и США вели активное и результативное сотрудничество в ядерной области и многого добились, в первую очередь в сфере ядерной безопасности и контроля и защиты ядерных материалов. Следует упомянуть в этом плане о достаточно успешной реализации Программы совместного уменьшения угрозы (СУУ)[1], в число выполненных проектов которой входили модернизация систем охраны ядерных объектов Министерства обороны России и предприятий «Росатома», реализация мер безопасности при перевозке ядерных боеприпасов, вывод из эксплуатации российских промышленных реакторов в Северске и Железногорске, совершенствование систем учета, контроля и защиты ядерных материалов. Ряд проектов СУУ был связан с ядерной энергетикой и фундаментальными исследованиями, ученые двух стран изучали возможности транспарентного демонтажа ядерных боеприпасов и контроля за оружейными ядерными материалами.

Работа над каждой из упомянутых программ и соглашений велась много лет, и, наряду с решением большого количества конкретных задач по уменьшению ядерной опасности и созданию заделов на будущее, в рамках этого сотрудничества был накоплен уникальный и колоссальный опыт, который касался как политических и правовых вопросов, так и непосредственного практического взаимодействия между ядерными лабораториями, предприятиями ядерного комплекса и специалистами обеих стран – в том, что касается ядерных прикладных исследований и фундаментальной науки. Одним из важнейших результатов этого сотрудничества стало установление персональных контактов и взаимопонимания между российскими и американскими специалистами[2].

После украинских событий 2014 года взаимодействие между Россией и Соединенными Штатами практически по всем направлениям в ядерной области было фактически прекращено. В марте 2014 г. Соединенными Штатами было приостановлено сотрудничество в рабочей группе Понеман-Кириенко, осуществляемое в рамках российско-американской президентской комиссии, курировавшей программы по ядерной безопасности. В апреле того же года, также по инициативе США, была остановлена работа по межправительственному соглашению о сотрудничестве в научных исследованиях и разработках в ядерной и энергетических сферах от 16 сентября 2013 г. В качестве ответной

---

[1] Целью программы Совместного уменьшения угрозы являлось предотвращение ядерных рисков, вызванных распадом Советского Союза. В рамках данной программы, осуществлявшейся с 12 декабря 1991 г. по 2012 г., Соединенными Штатами оказывалось техническое и финансовое содействие России, другим государствам бывшего СССР в уничтожении стратегических наступательных вооружений, транспортировке и хранении расщепляющихся материалов, уничтожении химического оружия.

[2] Об этих и других результатах совместной работы России и США по различным проектам, осуществленным по Программе совместного уменьшения угрозы, см.: Doomed to Cooperate. Ed. by Siegfried S. Hecker. Bathtub Row Press, 2016.

меры российская сторона прекратила двухстороннее сотрудничество, осуществляемое в рамках межправительственного Протокола к рамочному Соглашению о многосторонней ядерно-экологической программе в РФ, подписанному 14 июня 2013 г. (The Multilateral Nuclear Environmental Program in the Russian Federation Agreement). Именно этим Протоколом определялся перечень направлений совместной работы в сфере безопасности, включая учет, контроль и физическую защиту ядерных материалов[3].

А в начале октября 2016 г., в соответствии с указом Президента Российской Федерации, Россия приостановила действие межправительственного соглашения с США об утилизации оружейного плутония, не являющегося более необходимым для целей обороны, а также протоколов к этому соглашению[4].

Соглашение по утилизации оружейного плутония: разработка и процесс подготовки к выполнению

На саммите по ядерной безопасности, проводившемся в Москве в апреле 1996 г.[5], президентом РФ Б. Н. Ельциным было заявлено, что в связи с процессом сокращения ядерных вооружений двух стран в России из оборонной программы будет высвобождено 500 т высокообогащенного урана (ВОУ)[6] и около 50 т оружейного плутония. Со своей стороны Соединенные

---

[3] В соответствии с Протоколом стороны согласились сотрудничать по следующим направлениям: *a*) учет, контроль и физическая защита ядерных материалов; *b*) регулирование безопасности при учете, контроле и физической защите ядерных материалов; *c*) таможенный контроль ядерных и других радиоактивных материалов; *d*) выявление, извлечение, хранение, обеспечение безопасности и утилизация радиоактивных источников повышенной опасности; *e*) консолидация ядерного материала, в том числе облученного и необлученного высокообогащенного урана с обогащением 20 процентов или выше по изотопу 235, и преобразование избыточного высокообогащенного урана в низкообогащенный уран; *f*) конверсия исследовательских реакторов в Российской Федерации, использующих топливо высокого обогащения по урану, на топливо низкого обогащения по урану и разработка новых технологий топлива низкого обогащения по урану для обеспечения в будущем конверсии исследовательских реакторов с топлива высокого обогащения по урану на топливо низкого обогащения по урану; *g*) демонтаж, транспортировка, извлечение топлива и безопасное хранение атомных подводных лодок, включая транспортировку и безопасное хранение реакторных отсеков и связанных с ними материалов, в целях обеспечения безопасности высокообогащенного отработавшего ядерного топлива. См.: Протокол между Правительством Российской Федерации и правительством Соединенных Штатов Америки к Рамочному соглашению о многосторонней ядерно-экологической программе в Российской Федерации от 21 мая 2003 г., подписанный 14 июня 2013 г.

[4] Соглашение между правительствами России и США об утилизации плутония, не являющегося более необходимым для целей обороны, подписано 29 августа 2000 г., измененный его вариант вступил в силу в июле 2011 г.

[5] *Дьяков А. С., Рыбаченков В. И.* Утилизация избыточного оружейного плутония: новый поворот событий <http://www.armscontrol.ru/pubs/disposition-of-excess-weapon-grade-plutonium-new-developments-ru.pdf>, 28 декабря 2013 г.

[6] Высокообогащенным считается уран, в котором концентрация изотопа урана U-235 превышает 10 процентов.

Штаты декларировали, что их избытки составят 365 т ВОУ и около 61,5 т плутония[7].

Высвобождение такого огромного количества оружейных материалов поставило в повестку дня вопрос их утилизации. Очевидно, что обращение с избытками оружейных ядерных материалов, с учетом обязательств, принятых данными странами по Договору о нераспространении ЯО, означало, что стороны должны стремиться к удовлетворению следующих основных условий:

– утилизация должна сделать их непригодными для использования в ядерном оружии, гарантируя тем самым необратимость процесса сокращения ЯО;

– исключить риски их возможного хищения и незаконного оборота;

– способствовать созданию режима контролируемого уничтожения ЯО и оружейных ядерных материалов;

– по возможности быть экономически целесообразным процессом.

Необходимо отметить, что для периода 1990-х годов исключение риска возможного хищения и контрабанды высвобождаемых оружейных ядерных материалов являлось одним из наиболее сильных побудительных мотивов начала их скорейшей утилизации.

Утилизация оружейного урана не представляет собой технической проблемы и является экономически обоснованной. Оружейный уран разбавляется естественным ураном до уровня 4–5% обогащения по U-235 и полученный материал используется для производства ядерного топлива энергетических реакторов.

Утилизация оружейного плутония[8], с технической точки зрения, является более сложной задачей и, что особенно важно, требует значительных финансовых затрат. На состоявшейся осенью 2006 г. в Париже международной встрече экспертов из возможных способов утилизации оружейного плутония были выбраны два, соответствующих так называемому стандарту «отработанного топлива»:

– иммобилизация плутония в смеси с радиоактивными отходами;

– изготовление смесевого уран-плутониевого топлива (МОКС-топливо) и его облучение в энергетических реакторах.

Введение подобного стандарта было продиктовано тем, что основная масса наработанного в мире плутония находится в отработавшем ядерном топливе, имеющим высокую радиационную защиту. Оба выбранных метода обеспечивают защиту от хищений за счет высокого уровня радиации. Однако иммобилизация не гарантирует полной необратимости, поскольку смешивание плутония с радиоактивными отходами не изменяет его изотопного состава и, в принципе, не исключает повторного выделения плутония из смеси с отходами. Вариант МОКС-топлива представляется более привлекательным с точки зрения необратимости, поскольку при облучении топлива в

---

[7] Disposition of plutonium in Waste Isolation Pilot Plant (WIPP), IPFM BLOG <http://fissilematerials.org/blog/2016/09/disposition_of_plutonium_.html>.

[8] Оружейным считается плутоний, в котором концентрация изотопа Pu-239 составляет более 90%.

реакторе меняется изотопный состав плутония, что делает его практически непригодным для целей оружия.

В соответствии с российско-американским соглашением от 24 июля 1998 г. был создан совместный руководящий комитет для координации научно-технических работ по вопросам утилизации излишков оружейного плутония. Для оценки стоимости утилизации была сформирована совместная рабочая группа. С самого начала российский подход к утилизации излишков оружейного плутония основывался на двух положениях:

– плутоний является ценным энергетическим ресурсом. В контексте принятой в России концепции закрытого ядерного топливного цикла, приоритет в способе утилизации плутония должен быть отдан его использованию в ядерном топливе энергетических реакторов;

– поскольку утилизация плутония связана с финансовыми затратами, для ускорения начала процесса утилизации, США и другие страны должны обеспечить финансирование полной программы утилизации в России.

Совместным комитетом было подготовлено Соглашение между Правительствами РФ и США об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, и оно было подписано 29 августа 2000 г. В соответствии с Соглашением каждая из сторон обязалась утилизировать 34 т своего избыточного оружейного плутония путем его использования в производстве МОКС-топлива с последующим облучением в энергетических реакторах[9]. Соглашение предусматривало синхронизацию программ утилизации сторон (начало утилизации, ее темп и др.). Статья IX Соглашения обуславливала начало утилизации плутония каждой из сторон наличием соответствующего финансирования. При этом выполнение российской части программы утилизации предполагало предоставление финансовой помощи со стороны США. Стоимость российской программы утилизации, на момент подписания Соглашения, оценивалась в 1.8 млрд долл. США[10]. Предполагалось, что практическая реализация Соглашения начнется во второй половине 2009 г., а полностью программы утилизации будут закончены в 2025 г. В России для облучения МОКС-топлива планировалось использовать реактор БН-600 и четыре реактора ВВЭР-1000 Балаковской АЭС, в США – легководные реакторы.

Однако практическая реализация Соглашения с самого начала столкнулась с серьезными трудностями. К ним следует отнести разные подходы сторон к вопросам гражданской ответственности за причиненный ущерб и финансирования программы утилизации. С подписанием в сентябре 2006 г. Протокола, обеспечивающего паритетность сторон во всех аспектах, связанных с реализацией Соглашения, проблема гражданской ответственности была снята, однако с финансированием российской программы все оказалось сложнее. В результате переговоров по подготовке договоренности об

---

[9] В соответствии с Соглашением из 34 т избытков оружейного плутония США обязались перевести в МОКС-топливо в виде металла только 27 т. Остальные 7 т, состоящие из двуокиси плутония и плутония в отходах, предполагалось утилизировать методом иммобилизации.

[10] Cost Estimates for the Disposition of Weapon-Grade Plutonium Withdrawn From Russia's Nuclear Military Program, Second Report of the Joint U. S.-Russian Working Group on Cost Analysis and Economics in Plutonium Disposition, March 2001.

источниках и механизмах финансирования суммарный донорский фонд со стороны США и других стран «восьмерки» к концу 2005 г. составил около 850 млн долл. США. В то же время оценка совокупной стоимости российской программы утилизации к тому времени выросла с 1.8 до 4 млрд долл. США. В апреле 2007 г. американская сторона уведомила Россию, что сумма донорского вклада в 850 млн долл. США является окончательной. В сложившихся условиях финансирование программы из бюджета России было признано нецелесообразным, так как утилизация плутония путем его использования в МОКС-топливе для легководных реакторов не соответствовала долгосрочной стратегии развития ядерной энергетики страны. В этой связи отсутствие финансирования вело, по существу, к денонсации Соглашения.

Ввиду того что отказ от выполнения Соглашения мог бы негативным образом повлиять как на российско-американские отношения, так и на отношения России с другими странами, «Росатомом» было инициировано рассмотрение такого изменения сценария программы утилизации плутония в России, которое бы соответствовало российским планам развития ядерной энергетики и было бы приемлемо для обеих сторон. В итоге проведенных в 2007 г. консультаций американская сторона согласилась с российскими предложениями по реализации российской программы утилизации избыточного плутония. В ноябре 2007 г. министр энергетики США С. Бодман и руководитель Федерального агентства по атомной энергии РФ С. Кириенко подписали совместное заявление, касающееся нового плана утилизации 34 т избыточного плутония.

Согласно этому документу утилизация российского плутония оружейного качества должна была осуществляться путем его использования в производстве МОКС-топлива с последующим облучением в реакторе на быстрых нейтронах БН-600, который в настоящее время эксплуатируется на Белоярской АЭС, и в реакторе БН-800, который на момент подписания документа находился в стадии строительства на этой же площадке. В последующих после подписания Заявления консультациях представители США и России согласовали изменения в межправительственное Соглашение 2000 г. Измененное Соглашение, отражающее новую интерпретацию соответствующих технических вопросов и прочие изменения, необходимые для осуществления сотрудничества, было подписано в 2010 г. и вступило в силу в июле 2011 г.

Соглашением предусматривалось параллельная реализация национальных программ. Каждая из сторон обязалась приступить к утилизации 34 т избыточного оружейного плутония (25 т в форме металла и 9 т в виде диоксида) в 2018 г. и завершить процесс через 15 лет. Обе стороны предполагали использовать одинаковый метод утилизации, а именно путем использования всех 34 т для производства МОКС-топлива и последующее его облучение в энергетических реакторах (в легководных реакторах для США и в реакторах на быстрых нейтронах для РФ).

Проблемы реализации соглашения

Свои обязательства по подготовке к реализации Соглашения российской стороной были успешно выполнены. Строительство реактора на быст-

рых нейтронах с натриевым теплоносителем БН-800 было завершено в 2014 г., и 27 июня 2014 г. реактор был выведен на минимальный контролируемый уровень мощности. В декабре 2015 г. БН-800 был включен в энергетическую сеть, а 17 августа 2016 г. реактор приступил к работе на полной мощности. Полная стоимость сооружения блока составила 145 млрд 649.64 млн руб.[11] В конце 2014 г. на площадке горно-химического комбината (ГХК) в городе Железногорске (Красноярский край) был введен в эксплуатацию завод по промышленному производству МОКС-топлива для реактора БН-800. Проектная мощность завода – 400 тепловыделяющих сборок в год, что полностью соответствует потребностям реактора БН-800. Затраты на строительство завода составили 9.3 млрд рубл.[12] На начальном этапе эксплуатации активная зона реактора БН-800 была загружена топливом из высокообогащенного урана и МОХ-топливом. На работу с полной загрузкой МОХ-топливом реактор планируется перевести в 2018 г.[13]

В Соединенных Штатах сложилась иная ситуация с выполнением Соглашения. Рост стоимости сооружаемого в ядерном центре Саванна Ривер (штат Ю. Каролина) завода по производству МОКС-топлива с 4.8 млрд долл. до 7.7 млрд, а также задержка срока его ввода в эксплуатацию инициировало в США в 2013 г. рассмотрение альтернативных методов утилизации плутония[14]. Министром энергетики Э. Монизом была создана экспертная группа по анализу альтернативных, менее затратных методов утилизации плутония, которая представила свои заключения в начале 2014 г. Одновременно финансирование строительства завода МОХ-топлива было существенно урезано.

Предварительные результаты работы экспертной группы стали известны в апреле 2014 г.[15] Рассматривались следующие альтернативные варианты утилизации плутония:

– облучение плутониевого топлива в одном или двух реакторах на быстрых нейтронах с натриевым теплоносителем;

– иммобилизация (остекловывание) оружейного плутония совместно с высокоактивными долгоживущими радиоактивными отходами;

– смешивание плутония с инертными материалами с последующим размещением избыточного плутония в принадлежащем министерству энергетики США пилотном хранилище радиоактивных отходов (Waste Isolation Pilot Plant – WIPP) на юго-востоке штата Нью-Мексико;

– иммобилизация и захоронение в глубоких (до 5 км) скважинах.

---

[11] Полная стоимость сооружения энергоблока с РУ БН-800 оценена в 145.6 млрд руб. // Nuclear.ru. 2016. 19 янв. <http://nuclear.ru/news/98147/>.

[12] На ГХК состоялась церемония пуска промышленного производства МОКС-топлива // Nuclear.ru. 2015. 28 сент. <http://nuclear.ru/news/97157/>.

[13] БН-800 будет полностью переведен на загрузку МОКС-топливом к 2019 году // Nuclear.ru. 2016. 13 мар. <http://nuclear.ru/news/98563/>.

[14] Horner, D. ‘US revisits plutonium disposition plan’, *Arms Control Today*, May 2013, <http://www.armscontrol.org/act/2013_05/US-Revisits-Plutonium-Disposition-Plan>.

[15] U. S. Department of Energy, Report of the Plutonium Disposition Working Group: Analysis of Surplus Weapon Grade Plutonium Disposition Options, April 2014, <http://nnsa.energy.gov/aboutus/ourprograms/dnn/fmd/plutonium/pudispositionoptions>.

По предварительной оценке значительную экономию средств сулит третий из перечисленных вариантов, поскольку в данном случае исключаются такие затратные технологические этапы, как очистка плутония от примесей и изготовление тепловыделяющих сборок для реакторов, что характерно для процесса утилизации плутония посредством облучения МОКС-топлива.

Следует отметить, что статья III Соглашения предусматривает возможность сторонам обсудить использование других методов утилизации. Однако из рассматриваемых американцами альтернативных вариантов все, за исключением первого, противоречат положению Соглашения, определяющему метод утилизации – облучение в энергетических реакторах. Кроме того, два последних варианта не соответствуют стандарту отработавшего топлива. В этой связи следовало ожидать, что отход американской стороны от одного из принципиальных положений Соглашения и выбор в качестве варианта утилизации смешивание плутония с инертными материалами вряд ли найдет понимание у российской стороны[16]. Российских эксперты всегда утверждали, что для обеспечения необратимого вывода оружейного плутония из оружейной программы требуется деградация его изотопного состава, что и происходит при облучении плутония в реакторах. Предлагаемые же американцами иные подходы не исключают вероятности намеренного или несанкционированного извлечения оружейного плутония из мест его хранения и повторного использования в оружейных целях.

Стремясь нейтрализовать возникшее в экспертном сообществе беспокойство о том, что предпринятые администрацией шаги фактически аннулируют российско–американскую договоренность по плутонию, первый заместитель министра энергетики Д. Понеман в одном из интервью заявлял, что США не отказываются от утилизации избыточного оружейного плутония, однако хотели бы решить эту задачу оптимальным образом как в финансовом, так и в технологическом смысле, о чем он якобы уже проинформировал российских коллег[17].

Важно отметить, что деградация изотопного состава оружейного плутония возможна и при использовании варианта смешения, если его предварительно смешивать с реакторным плутонием, в котором концентрация изотопа Pu-239 около 60%, что существенно меньше концентрации этого же изотопа в оружейном плутонии. Поэтому обсуждение сторонами возможности использования Соединенными Штатами варианта смешивания существовала. Однако из-за политических разногласий, обусловленных украинскими событиями, российская сторона в октябре 2016 г. указом Президента РФ приостановила Соглашение с США об утилизации оружейного плутония[18]. При этом указом устанавливается, что плутоний, подпадающий под действие Соглашения, не будет использоваться для целей ядерного оружия.

---

[16] Американской стороне было заявлено, что Россия не даст своего согласия на изменение метода утилизации плутония, отличного от согласованного в Соглашении. См.: Россия готова возобновить соглашение по плутонию в случае изменения курса США // ТАСС. 2017. 29 апр. <http://tass.ru/politika/4223064>.

[17] Horner D. Op. cit.

[18] Указ Президента Российской Федерации от 03.10.2016 № 511 «О приостановлении Российской Федерацией действия Соглашения между Правительством Российской Федера-

В Кремле дополнительно разъяснили причину приостановки действия межправительственного соглашения с США об утилизации избыточного оружейного плутония[19]. Как заявил пресс-секретарь Президента России Д. Песков, российская сторона не намерена в одностороннем порядке выполнять положения документа. «Достаточно долгое время Россия в одиночку выполняла соглашения, но сейчас, как говорится в указе президента, с учетом в целом напряженности российская сторона не считает возможным продолжение подобной ситуации», – отметил Песков. Пресс-секретарь пояснил, что реализация обязательств США не соответствовала положениям документа – американская сторона, по его словам, оставляла за собой большой объем «возвратного потенциала» ядерного оружия.

Воздействие приостановки действия соглашения на двусторонние и международные отношения

Федеральная целевая программа России «Ядерные энергетические технологии нового поколения на период 2010–2015 гг. и до 2020 г.» предусматривает использование реакторов на быстрых нейтронах со смешанным уран-плутониевым топливом как ключевого элемента продвижения к замкнутому ядерному топливному циклу, и утилизация оружейного плутония встроена в эту программу. Реактор БН-800 уже приступил к работе с использованием МОХ-топлива.

Соединенные Штаты, начиная с 2000 г., осуществляют программу утилизации плутониевых отходов путем смешения с инертными материалами[20]. С момента начала утилизации и по 2015 г. ими было утилизировано около 6 т оружейного плутония из общего заявленного количества избытков плутония, и у них имеются планы по утилизации в ближайшем десятилетии еще 6 т. Утилизация проводится на пилотном заводе по изоляции отходов (Waste Isolation Pilot Plant, WIPP), расположенном около Карлсбада в штате Нью-Мексико.

Как уже отмечалось выше, основным побудительным мотивом во время заключения Соглашения по утилизации излишков оружейного плутония являлось исключение рисков его возможного хищения и незаконного оборота, обусловленное беспокойством относительно ненадежной системой хранения материалов в России. Однако в настоящее время положение с хранением оружейных ядерных материалов в РФ изменилось кардинально. На комбинате «Маяк» и ГХК построены современные хранилища большой емкости, оборудованные современными техническими системами физзащиты,

---

ции и Правительством Соединенных Штатов Америки об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращению с ним и сотрудничеству в этой области и протоколов к этому Соглашению» <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201610030004>.

[19] Песков объяснил приостановку соглашения с США об утилизации плутония // Lenta.ru. 2016. 3 окт. <https://lenta.ru/news/2016/10/03/pauzaplutoniy/>.

[20] Disposition of Plutonium in Waste Isolation Pilot Plant, IPFM Blog, September 24, 2016 <http://fissilematerials.org/blog/2016/09/disposition_of_plutonium_.html>.

разработана и введена в действие современная государственная система учета и контроля ядерных материалов. Методы обучения и аттестации обслуживающего персонала приведены в соответствие с современными требованиями. Осуществление в РФ всех этих мер по существу свело к нулю риски хищения и незаконного оборота ядерных материалов.

Необходимость придания процессу сокращения ядерных вооружений необратимости являлась дополнительной мотивацией утилизации излишков отработанных ядерных материалов (ОЯМ). Следует отметить, однако, что в результате проведенных в последние два десятилетия сокращений уровень ядерных вооружений снизился во много раз, и декларированные излишки оружейного плутония никак не могут создавать основу для обратимости этого процесса. Максимально возможное количество боезарядов у каждой из сторон ограничивается загрузочной способностью средств их доставки. Иметь боезарядов в количестве большем, чем возможно разместить на средствах доставки, вряд ли имеет смысл. Как известно, в соответствии с действующим Договором об ограничении стратегических вооружений, общее количество развернутых и неразвернутых носителей у каждой из сторон к концу 2018 г. не должно превышать 800. Для Соединенных Штатов, с учетом максимально возможной загрузки носителей, требующееся количество боезарядов составляет около четырех тысяч, что немного меньше имеющегося у них в настоящее время количества боезарядов. По экспертным оценкам, для содержания такого арсенала необходимо не более 20 т плутония. Учтем также, что даже за вычетом объявленных излишками 34 т, в арсенале как США, так и России остается более 50 т оружейного плутония – этого количества достаточно для производства 12 500 боезарядов. В этом контексте становится очевидным, что утилизация декларированных излишков плутония, вне зависимости от выбранного каждой стороной метода утилизации, не является определяющим фактором, влияющим как на стратегическую стабильность, так и на необратимость сокращения ядерных вооружений, и в большей степени имеет символический характер.

А вот потеря возможности осуществления инспекций и контроля процесса утилизации плутония, обусловленная приостановкой соглашения, является негативным моментом. В соответствии со статьей VII Соглашения стороны должны были заключить соглашения с МАГАТЭ, чтобы позволить ему осуществить меры контроля в отношении программ утилизации каждой из сторон. Контроль процесса утилизации оружейного плутония со стороны МАГАТЭ дал бы убедительные гарантии международному сообществу в выполнении Россией и США своих обязательств по ДНЯО, что, безусловно, способствовало бы укреплению режима нераспространения ядерного оружия. Одновременно это способствовало бы отработке методики и практики осуществления международного контроля при вовлечении других ядерных стран в процесс сокращений ядерного оружия и утилизации ядерных материалов.

Необходимость сотрудничества России и США в ядерной области

Изложенный выше анализ ситуации с выполнением Соглашения по утилизации плутония показывает, что отказ американцев от ранее согласо-

ванного метода утилизации посредством облучения тем не менее позволял сторонам сохранить Соглашение. Как уже отмечалось, Соглашением предусматривалась возможность обсуждения использования других методов утилизации, и Соединенные Штаты были готовы обсуждать этот вопрос с Россией[21]. Но политические разногласия между Москвой и Вашингтоном приостановили как совместную реализацию Соглашения, так и подавляющую часть ядерного сотрудничества между странами.

Однако сотрудничество РФ и США по ядерным вопросам, обладающих в совокупности более 90% мировых запасов ядерного оружия и оружейных ядерных материалов и накопивших уникальный опыт противодействия ядерным угрозам, жизненно необходимо. Без сотрудничества между этими странами эффективное поддержание существующего режима нераспространения и противодействие распространению ядерного оружия в другие государства и в руки террористических организаций вряд ли будет возможно.

В последнее время Россия и США вынуждены вести борьбу с исламским фундаментализмом. По результатам авторитетных исследований, на сегодняшний день пока нет достоверных доказательств того, что Исламское государство (ИГ) осуществляет целенаправленные усилия по приобретению ядерного оружия[22]. Но учитывая апокалиптическую риторику и использование массового террора для достижения своих целей, можно не сомневаться в желании ИГ приобрести такое мощное оружие, как ядерное. Это станет возможным в случае попадания в руки ИГ ключевых материалов, необходимых для создания ядерного оружия – ВОУ и плутония – оружейного качества. Таким образом, ядерный терроризм представляют наибольшую реальную угрозу национальной и международной безопасности[23].

Особая ответственность в деле предотвращения ядерного терроризма ложится на США и Россию. Эти две страны, обладающие 94% ОЯМ, накопленных в мире, должны не только делать все необходимое для предотвращения попадания ядерных материалов в руки террористических организаций, но и предоставлять доказательства этого другим странам. Это требует тесного и эффективного взаимодействия двух стран по данному направлению.

Важно отметить, что правительственными ведомствами России и США, законодательными органами, ядерными лабораториями и предприятиями, а также специалистами обеих стран был накоплен уникальный и колоссальный опыт сотрудничества по уменьшению ядерной опасности. Это оказалось возможным в результате работы по реализации Программы совместного уменьшения угрозы (СУУ), осуществлявшейся в течение 20 лет.

---

[21] Роуз Геттемюллер: США готовы вести консультации с Россией по методам утилизации плутония // Интерфакс. 2016. 4 окт. <http://www.interfax.ru/world/531085>.

[22] Bunn, M., Malin, M.B., Roth, N. and Tobey, W.H. ‘Preventing Nuclear Terrorism: Continuous Improvement or Dangerous Decline?’, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, March 2016.

[23] Выступление Министра иностранных дел России С. В. Лаврова на саммите по физической и ядерной безопасности, Гаага, 24 марта 2014 г. <http://www.mid.ru/obsie-voprosy-mezdunarodnoj-bezopasnosti-i-kontrola-nad-vooruzeniami/-/asset_publisher/6sN03cZTYZOC/con tent/id/69130>; Nuclear Security Summit 2016, Communique, April 1, 2016 <http://static1.squarespace.com/static/568be36505f8e2af8023adf7/t/56fef01a2eeb810fd917abb9/1459548186895/Communiqu%C3%A9.pdf>.

Успешное выполнение Программы СУУ было бы невозможно без понимания ядерными специалистами России и США серьезности появившихся в начале 1990-х годов угроз в ядерной области и необходимости принятия мер по их ликвидации. Их совместная работа на протяжении двух десятков лет сформировала взаимное уважение и доверие, которые позволили им успешно реализовывать проекты в достаточно чувствительной области.

Необходимость продолжения сотрудничества в ядерной области однозначно поддерживается ведущими российскими и американскими экспертами. Об этом свидетельствовали, в частности, итоги совместной российско-американской научно-практической конференции, которая прошла в начале июня 2013 г. в Московском инженерно-физическом институте. В подписанном бывшими руководителями ядерных лабораторий США и России Зигом Хеккером, Радием Илькаевым и Евгением Аврориным решении по конференции отмечается, что у Москвы и Вашингтона есть обоюдная и настоятельная потребность в продолжении взаимовыгодного сотрудничества. Среди возможных направлений сотрудничества перечисляются:

– глобальное ядерное нераспространение и устранение глобальных угроз, включая нераспространение ядерных технологий;

– научно-технические аспекты ядерного антитерроризма;

– фундаментальные и прикладные научные исследования в областях, взаимовыгодных для обеих стран;

– учет, контроль и защита ядерных материалов;

– передача накопленного опыта сотрудничества новому поколению ученых и руководителей институтов Российской Федерации и национальных лабораторий США;

– распространение накопленного опыта на сотрудничество с третьими странами в деле обеспечения глобальной безопасности и ядерного нераспространения.

Следует отметить, что спустя два–три года после проведения этой конференции российские и американские специалисты по-прежнему уверены в необходимости продолжения совместной работы по предотвращению ядерного распространения и ядерного терроризма, несмотря на различия в восприятии ими украинских событий и оказанного этими событиями влияния на российско-американские взаимоотношения[24]. Среди специалистов-экспертов обеих стран, в отличие от политиков, существует понимание необходимости продолжения работы России и США по данному направлению.

В решении вышеупомянутой конференции отмечалось также, что в дальнейшем сотрудничество России и США по ядерной тематике должно осуществляться в новом формате, основанном на симметричном, взаимовыгодном подходе и реальном партнерстве, с учетом изменений, произошедших в мире за последние 20 лет. Упоминание в решении конференции «нового формата» связано с тем, что сотрудничество между Россией и США по

[24] Hecker, S.S., and Davis, P.E., ‘Why the US should keep cooperating with Russia on nuclear security’, *Bulletin of the Atomic Scientists*, May 29, 2014 <http://thebulletin.org/why-us-should-keep-cooperating-russia-nuclear-security7207>.

Программе СУУ, при всей его широте и результативности, не было основано на принципах реального партнерства[25].

Позицию о том, что России и США необходим новый подход к организации сотрудничества в сфере ядерной безопасности, позднее подтвердили также американские сенаторы Сэм Нанн и Ричард Лугар, по инициативе которых в 1991 г. в США была принята Программа СУУ[26]. В опубликованной ими статье в газете “Washington Post” они отмечали, что в основе этого подхода «должны лежать взаимность и обоюдный интерес», и что в его поддержку каждая из стран должна вкладывать свои собственные финансовые и технические ресурсы.

Следует отметить, что когда в Вашингтоне обсуждают вопросы о сотрудничестве с Россией в ядерной области, они, как правило, имеют в виду сотрудничество в области безопасности, направленное на российский ядерный комплекс. Это обусловлено существующими у большинства американских экспертов представлений и беспокойства в отношении сохранности российских ОЯМ и надежности систем физической защиты хранилищ этих материалов и объектов, предназначенных для их использования. Поэтому когда в США говорят о сотрудничестве, там прежде всего имеют в виду сотрудничество по учету и защите материалов и ядерных боезарядов. В свою очередь в Москве больше заинтересованы в научном сотрудничестве в области науки и развития гражданской ядерной энергетики, а сотрудничество по вопросам безопасности особого интереса у российских специалистов более не вызывает. Однако, несмотря на различие подходов каждой из сторон к сотрудничеству в ядерной сфере, существует серьезный потенциал для его развития на основе взаимной выгоды и равноправия, включая сферу научных исследований и разработок, ядерную энергетику, ядерную и физическую ядерную безопасность и решение экологических проблем.

Перспективные проекты в области ядерных исследований и ядерной энергетики

В Российской Федерации принят ряд Федеральных целевых программ (ФЦП) по развитию инновационной ядерной энергетики. ФЦП «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года» предусматривается разработка реакторов на быстрых нейтронах со свинцовым, натриевым и свинцово-висмутовым теплоно-

[25] Финансирование проектов программы почти полностью осуществлялось США, хотя и Россия затратила на их реализацию значительные средства. Оказание Соединенными Штатами финансовой помощи увязывалось с согласием России на предоставление американской стороне права инспектирования российских ядерных объектов, на которых осуществлялись конкретные проекты. Это давало американцам возможность посещать российские ядерные предприятия и тем самым «держать руку на пульсе» российского ядерного комплекса.

[26] Nunn, S. and Lugar, R. ‘The United States and Russia must repair their partnership on nuclear security», *Washington Post*, January 23, 2015 <https://www.washingtonpost.com/opinions/the-united-states-and-russia-must-repair-their-partnership-on-nuclear-security/2015/01/23/555b9a60 -a271-11e4-903f-9f2faf7cd9fe_story.html>.

сителями, предназначенных для отработки перспективных технологий замкнутого топливного цикла[27]. Планируемый размер средств, направляемых на реализацию данной ФЦП составляет 128.3 млрд руб., в том числе размер средств федерального бюджета – 110.4 млрд рублей.

Проект Росатома «Прорыв», реализуемый в рамках данной ФЦП, нацелен на разработку и создание реактора со свинцовым теплоносителем БРЕСТ-300 с «пристанционным топливным циклом». По замыслу разработчиков проекта это позволит не только замкнуть цикл использования ядерного топлива, но и решить проблему радиоактивных отходов и чрезвычайно важную международную проблему нераспространения ядерного оружия.

В начале октября 2015 г. появилась информация, что американская компания “Westinghouse Electric Co.” намерена совместно с Министерством энергетики США вести разработку ядерно-энергетических систем пятого поколения на базе реактора на быстрых нейтронах со свинцовым теплоносителем[28].

Создание реактора на быстрых нейтронах со свинцовым теплоносителем требует решения многих научно-технических задач. С учетом того, что технологии реакторов со свинцовым жидкометаллическим теплоносителем на сегодняшний день не отработаны, представляется, что сотрудничество российских и американских специалистов, с учетом накопленных знаний и опыта, по крайней мере по ряду направлений могло бы быть полезным и результативным. Национальная лаборатория в штате Айдахо (INL) и российский ВНИИНМ, ведущие исследования по химии актиноидов и металлургии, ведут также разработку перспективных топливных циклов и образцов ядерного топлива. Обе эти лаборатории, базируясь на собственном опыте и подходах, могли бы проводить совместную экспериментальную работу с целью определения перспективных ядерных топливных композиций с высоким и изменяющимся содержанием актинидов. Улучшение характеристик топливного материала (прочность, теплопроводность, целостность сплава) с высоким содержанием актинидов, исследование методов переработки и фракционирования топливных материалов также могли бы быть темой совместных работ.

Сотрудничество между российским НИИАР и американскими INL и национальной лабораторией в Окридже (ORNL) могло бы стать другим совместным проектом. В предыдущие годы реактор Бор-60, находящийся в НИИАР и обладающий достаточно широким спектром нейтронов, уже использовался, совместно с американскими специалистами, для облучения различных американских образцов в целях проведения сравнительных исследований. В 2015 г. в НИИАР начато строительство многофункционального исследовательского реактора с натриевым теплоносителем (МБИР),

---

[27] ФЦП «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года» (в варианте от 01.03.2011, № 135), принято решением Правительства РФ № 50 от 3 февраля 2010 г. <http://federalbook.ru/files/TEK/Soderzhanie/Tom%209/III/Programma.pdf>; Программа создания инфраструктуры и обращения с ОЯТ на 2011–2020 годы и на период до 2030 г. <http://archive.rosatom.ru/resources/f4c962804b1b97c38ae09fa6d2e38703/progr_oyt_04_04_2012_yrb.pdf>.

[28] Litvak, A., ‘Westinghouse CEO wants next-generation nuclear reactor’, *Pittsburgh Post-Gazette*, December 1, 2015.

которое должно быть завершено в 2020 г. Исследовательский реактор МБИР на быстрых нейтронах с жидкометаллическим теплоносителем тепловой мощностью 150 МВт, предназначен для исследований по следующим направлениям:

– радиационные испытания перспективных видов топлива, поглощающих и конструкционных материалов для ядерных реакторов различного типа, включая инновационные реакторные установки и термоядерные установки, в условиях интенсивного нейтронного излучения с плотностью потока до ~5×1015 см-2·с-1;

– реакторные испытания твэлов, ТВС, пэлов, других элементов активной зоны с перспективными видами теплоносителя, а также поведение топлива в нестационарных и аварийных режимах эксплуатации;

– ресурсные испытания новых конструкций элементов активной зоны, оборудования РУ, средств контроля и диагностики;

– проведение комплексных расчетно-экспериментальных исследований с целью получения необходимой информации для разработки и верификации расчетных кодов;

– исследования по проблемам замкнутого ядерного топливного цикла (ЗЯТЦ) и утилизации младших актинидов;

– фундаментальные научные исследования.

Уникальные технические характеристики реактора МБИР позволят реализовать непрерывное облучение образцов нейтронами в широком спектре энергий, а таких возможностей у Соединенных Штатов нет. Россия намерена на базе реактора МБИР организовать международный исследовательский центр и ряд стран (Франция, Япония, Южная Корея) уже выразили интерес присоединиться к этому проекту[29].

В американской ORNL имеется объект NSF (Neutron Spallation Facility) для нейтронных исследований. Установка предназначена для облучения образцов мощными нейтронными импульсами с длительностью несколько микросекунд. Совместное использование обеих этих установок могло бы позволить использовать их уникальные возможности для улучшения понимания радиационных повреждений в конструкционных материалах реакторов и помочь в разработке более эффективных и устойчивых материалов, предназначенных для использования в инновационной ядерной энергетике.

Перспективные проекты в сфере ядерной безопасности

В области обеспечения ядерной безопасности национальные лаборатории США и предприятия «Росатома» могли бы продолжить работу по совершенствованию технических средств, способствующих предотвращению и обнаружению случаев хищения ядерных материалов.

В большинстве стран применяемые в настоящее время технические средства таможенного контроля за легальными поставками ядерных и радиоактивных материалов не позволяют получать объективную и полную информацию о количестве и типе материалов, помещенных и пересекаю-

[29] МБИР и МЦИ // AtomInfo.ru. 2016. 9 сент. <http://atominfo.ru/newsn/u0538.htm>.

щих границу в транспортных контейнерах. Отсутствие у таможенных служб методов объективного контроля создает возможности для незаконной транспортировки ядерных и радиоактивных материалов в закрытых контейнерах под прикрытием легальной активности.

В целях совершенствования методов контроля легальных поставок российскими специалистами разработана таможенная технология и опробована аппаратура, позволяющая не только детектировать наличие ядерных и радиоактивных материалов, но и определять наименование материалов и их количество, находящихся в транспортном контейнере. Технология основана на регистрации γ-спектра и знании свойств транспортного контейнера. При осуществлении таможенной проверки осуществляется регистрация γ-спектра около поверхности контейнера с обеспечением радиационной безопасности. Затем с помощью использования свойств конкретного контейнера, полученных ранее и имеющихся в базе данных, происходит определение наименования и веса помещенного в него материала (для радиоактивных материалов – активности, для урана – процент обогащения по урану-235). Использование данной методики позволяет надежно осуществлять контроль за легальными поставками.

Совместный российско-американский проект мог бы быть нацелен на тестирование предложенной российскими специалистами методики, ее совершенствование и разработку необходимой аппаратуры. Внедрение на границах третьих стран данной методики позволит получать объективную и полную информацию о количестве и типе материалов, пересекающих границу при легальных транспортировках.

Еще одним проектом по этому направлению могло бы стать сотрудничество ядерных центров по разработке и тестированию методов ядерной археологии.

Продвижение к полному уничтожению ядерного оружия потребует на определенном этапе достаточно достоверных знаний о количестве произведенных оружейных ядерных материалов. Хорошо известно, что учет количества наработанных расщепляющихся материалов, их использования и оставшихся запасов, даже если этот учет проведен самим государством-обладателем материалов с использованием всех доступных исторических данных, имеет неопределенности. Следовательно, необходимы методики и оборудование, которые могли бы быть использованы для отбора проб на предприятиях по производству делящихся материалов и проведения количественных измерений с целью определения количества наработанных в прошлом делящихся материалов, для последующего сравнения полученных результатов с заявленными данными. Подобные методики и инструментарий получили название «ядерная археология».

Примером ядерной археологии является определение количества наработанного плутония в промышленных реакторах с графитовым замедлителем путем измерения соотношения изотопов для определенных элементов конструкции активной зоны реактора и графита. Этот метод, получивший название «измерение соотношения изотопов графита» (graphite isotope-ratio method), позволяет определить полный поток нейтронов в графитовой кладке реактора и тем самым определить количество наработанного плутония. Возможности метода по определению количества наработанного плутония

были подтверждены измерениями Тихоокеанской национальной ядерной лаборатории США (PNNL), проведенными в 1995–1996 гг. для газоохлаждаемого графитового реактора Великобритании. С использованием предложенной методики было показано, что за все время работы реактором было наработано 3.63 т плутония, в то время как в действительности, по данным операторов, реактором было наработано 3.633 т.

Актуальность совместного российско-американского проекта по ядерной археологии обуславливается и тем фактом, что в настоящее время в России реализуется программа вывода промышленных реакторов из эксплуатации. В соответствии с принятым графиком вывод реакторов, работавших на СХК, намечен на 2030 г. Как правило, для вывода используется вариант «захоронение на месте», предусматривающий закачку глиняных растворов и бетона в активную зону. Реактор ЭИ-2 уже выведен из эксплуатации с использованием данного варианта.

Совместный проект мог бы быть нацелен на определение оптимальных вариантов взятия наиболее представительных проб из различных элементов активной зоны реакторов, а также определение необходимой информации об истории работы реактора (топливо, температура теплоносителя на входе и выходе из активной зоны и пр.), совместная обработка которых, с использованием физической модели реактора, могла бы дать результаты о количестве наработанного плутония с наименьшими погрешностями.

Следует отметить, что перечисленные выше проекты являются лишь небольшой частью более широкого перечня возможных проектов ядерного сотрудничества между Россией и США. В недавно опубликованном исследовании, проведенном под эгидой NTI и Центра энергетики и безопасности, предложено более 40 возможных совместных российско-американских проектов с использованием научных и технологических возможностей двух стран в целях реализации взаимных интересов[30].

* * *

Опыт показывает, что когда Россия и США действуют совместно, появляется возможность решения достаточно сложных проблем. Примерами этого из недавнего прошлого являются меры по уничтожению химического оружия в Сирии, а также согласованный и принятый в июле 2015 г. (Ираном и «группой шести» при активном участии РФ и США) Совместный всеобъемлющий план действий по разрешению иранской ядерной проблемы.

В этом контексте прекращение диалога и сотрудничества между Соединенными Штатами и Россией по ядерной тематике следует считать не соответствующими интересам укрепления международной безопасности. Вашингтон и Москва должны восстановить сотрудничество, чтобы исключить приобретение ядерного, радиологического или других видов оружия массового уничтожения любыми экстремистскими группами и террористическими организациями. Совместная работа по этому направлению двух

[30] Пути к партнерству – перспективные проекты сотрудничества России и США в ядерной сфере. NTI-Центр энергетики и безопасности, февраль 2017 г.

стран, обладающих более 90% мировых запасов ядерного оружия и оружейных ядерных материалов, не должна быть заложником тех или иных политических споров и разногласий, и должна быть восстановлена.

Признавая необходимость восстановления сотрудничества между США и Россией по ядерной безопасности, важно отметить, что это станет возможным, если оно будет удовлетворять интересам обеих стран и не потребует от любой из них уступок по принципиальным вопросам. Возобновление совместной работы по конкретным проектам, где интересы двух стран совпадают, вероятно, могло бы стать наиболее практичным и результативным способом восстановления сотрудничества.

8. ПОЛИТИКА КИТАЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО

Павел ГУДЕВ

Летом 2016 года Постоянная палата Третейского суда (ППТС) – международный арбитраж, расположенный в Гааге, – вынесла решение по спору, инициированному Филиппинами в отношении КНР. Иск касался оспаривания Манилой претензий китайского стороны на распространение своего суверенитета и юрисдикции на целый ряд островных образований и акваторий Южно-Китайского моря (ЮКМ) на основе применения к ним исторических правооснований в рамках так называемой линии из 9-ти пунктиров.

Пекин с самого начала не признал юрисдикцию Международного арбитража по этому делу, настаивая на том, что любые вопросы, не относящиеся к толкованию и применению норм и положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., а затрагивающие проблематику государственного суверенитета, находятся за пределами компетенции Международного суда или арбитража. Такой подход, направленный на урегулирование всех спорных вопросов в регионе ЮКМ на двусторонней основе, без обращения в международные судебные инстанции – практика, которой КНР старается следовать многие годы.

Тем не менее в рамках вышеуказанной Конвенции 1982 г. отсутствие второй стороны и непредоставление ею своих доводов не является препятствием для ведения арбитражного разбирательства. В результате ППТС не посчитала аргументацию КНР состоятельной и вынесла решение, полностью трактующее правопритязания Поднебесной в регионе ЮКМ как нелегитимные. Это была безусловная победа Филиппин, фактический пример того, как куда менее могущественное государство подает и выигрывает иск против постоянного члена Совета Безопасности ООН.

Однако вынесенное решение не изменило политику Поднебесной, которая склонна продолжать рассматривать акваторию ЮКМ в качестве той области, где она имеет преимущественные права по проецированию силы и контролю за различными видами морехозяйственной деятельности со стороны других государств. Проблема обеспечения регионального уровня безопасности в районе ЮКМ для Пекина все еще является куда более важной, чем соблюдение норм международного, в частности морского, права.

В этом отношении, как представляется, Китай движется ровно по тому пути, который в свое время прошли две сверхдержавы времен холодной войны – СССР и США. Этот путь характеризуется тем, что по мере окончательной трансформации КНР из региональной державы в страну с интересами на самом высоком глобальном международном уровне, в модели ее поведения во все большей степени начинает проявляться заинтересованность в универсальных правилах поведения, в том числе в масштабах всего Мирового океана. На сегодняшний день говорить о том, что Китай прошел этот путь, видимо, преждевременно, о чем свидетельствует целый ряд сюжетов, представленных ниже.

КНР и Конвенция ООН по морскому праву

Китай является полноправным участником Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., она была им ратифицирована 7 июля 1996 г. Кроме того, КНР присоединилась к двум дополнительным соглашениям к Конвенции: это Соглашение 1994 г. об осуществлении части XI Конвенции и Соглашение 1995 г. об осуществлении положений Конвенции, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими (КНР подписала, но не ратифицировала его).

Тем не менее, Китай не только использует тактику более широкого толкования отдельных норм Конвенции 1982 г., но и прямым образом нарушает ряд ее ключевых положений. Во внутреннем национальном законодательстве многих стран также содержатся нормы, прямо противоречащие конвенционным, но лишь Пекин позволяет себе в таких масштабах игнорировать на практике предписания Конвенции 1982 г. в прилежащих морских акваториях.

Среди таких нарушений:

– ограничение права мирного прохода для военных кораблей иностранных государств через 12-мильное территориальное море;

– стремление расширить полномочия в области безопасности в пределах 24-мильной прилежащей зоны;

– непризнание свободы судоходства в отношении зарубежных военных кораблей в пределах 200-мильной исключительной экономической зоны (ИЭЗ);

– непризнание воздушного пространства над ИЭЗ в качестве международного с целью ограничения полетов американской разведывательной авиации (введение зоны идентификации полетов Air Defense Identification Zone в Восточно-Китайском море, как пример реализации этой политики[1]);

– введение жестко регламентированной системы проведения морских научных исследований в пределах китайской ИЭЗ, которая напрямую выходит за рамки конвенционных предписаний.

Достаточно скептическое отношение КНР к нормам международного морского права во многом обусловлено несколькими причинами, часто сугубо исторического характера. Так, например, Китай изначально (еще в ходе работы III Конференции ООН по морскому праву,1973–1982 гг.) настаивал на необходимости ограничения права мирного прохода через территориальное море для военных кораблей зарубежных стран, однако такой подход не отвечал интересам крупнейших военно-морских держав того времени – как СССР и США, так и Великобритании и Франции. При этом сама система принятия решений в ходе Конференции, основанная на так называемом «пакетном» подходе и консенсусном методе, способствовала тому, что мнения менее значимых игроков можно было с легкостью игнорировать.

---

[1] Само по себе формирование ADIZ является вполне легитимным, однако прохождение процедуры идентификации не может быть применимо ко всем воздушным судам, как считает Пекин, а лишь к тем, которые собираются пересечь границу национального воздушного пространства (совпадает с внешней границей 12-мильного территориального моря).

Учитывая то обстоятельство, что Пекин еще в 1970-е годы ратовал как минимум за уведомительный и как максимум – за разрешительный характер мирного прохода военных кораблей третьих стран через воды своего территориального моря, неудивительно, что такая же позиция была озвучена КНР во время ратификации Конвенции в 1996 г. Соответствующее заявление на этот счет было сделано китайской стороной, невзирая на тот факт, что еще в 1989 г. две крупнейшие военно-морские державы времен холодной войны – СССР и США – после известного инцидента у берегов Крыма[2], выступили с «Единым толкованием норм международного права, регулирующих мирный проход» (Jackson Hole Agreement).

СССР, ранее придерживающийся принципиально иной позиции, согласился с тем, что «все суда, включая военные корабли, вне зависимости от груза, вооружения или типа двигательной установки, в соответствии с международным правом пользуются правом мирного прохода через территориальное море, для которого не требуется ни предварительного уведомления, ни разрешения». В заявлении отмечается, что во время мирного прохода суда должны соблюдают законы и правила прибрежного государства, принятые в соответствии со статьями 21, 22, 23 и 25 Конвенции 1982 г., при условии, что такие законы и правила не сводятся на практике к лишению или нарушению осуществления права мирного прохода.

Обе стороны также подтвердили, что «судно, проходящее через территориальное море и не осуществляющее ни один из видов деятельности, исчерпывающий перечень которых содержится в статье 19 (2), осуществляет мирный проход»[3]. Это важное заявление подтвердило факт того, что перечень видов деятельности, закрепленный в статье 19 (2) Конвенции 1982 г. является исчерпывающим, таким образом суда, проходящие через территориальное море, не вступая в какую-либо из приведенных видов деятельности, не нарушают право мирного прохода.

И СССР, и США поддержали необходимость приведения внутреннего национального законодательства всех других государств именно к такому пониманию права мирного прохода, закрепленному в Конвенции 1982 г. Однако китайская сторона проигнорировала эти пожелания, а уровень непонимания между США и КНР в этой области вплоть до сегодняшнего дня остается источником потенциального конфликта.

Концепция внутренних исторических вод

Китай старался распространить статус внутренних исторических вод на большую часть акватории Южно-Китайского моря. Позиция Пекина строилась на том, что отсутствие каких-либо протестов со стороны других государств в отношении так называемой линии из 9-ти пунктиров позволяет рассматривать воды внутри этой линии как «исторические».

---

[2] Операция по вытеснению кораблей ВМС США из советских территориальных вод в Черном море 12 февраля 1988 г. (“Black Sea Bumping Incident”).

[3] 1989 USA-USSR Joint Statement on the Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage.

Статус «исторических вод» предполагает возможность распространения на них конвенционного режима либо внутренних вод, либо территориального моря, в зависимости от предыдущей практики прибрежного государства по использованию этих пространств. Учитывая то, что Пекин всячески ограничивал проведение тех или иных видов морехозяйственной деятельности со стороны других государств в пределах этой линии из 9-ти пунктиров, можно предположить, что он исходил из их интерпретации именно как внутренних исторических вод.

Это означает, что не только на все острова в рамках этой линии, но и на всю акваторию (а это 2.8 млн км^2 или же около 80% всей площади ЮКМ), живые и неживые ресурсы поверхлежащих вод, дна и недр должен был быть распространен полный суверенитет КНР. Наряду с претензиями на шельф и акватории вокруг Антарктики это была одна из наиболее масштабных претензий на управление пространствами и ресурсами Мирового океана.

Статус «исторических вод» требовал от КНР объемной доказательной базы. Он предполагал, что прибрежное государство последовательно, в течение длительного времени и наглядно демонстрировало, что оно осуществляет свой суверенитет над данными морскими пространствами, прилегающими к его побережью, и которые рассматриваются им как жизненно важные для обеспечения его безопасности и экономического развития. Отсутствие такой практики, спорный характер ее реализации – веские основания не соглашаться с подобного рода правопритязаниями.

Китай, действительно, указывал на то, что он традиционно подчеркивал особую экономическую и оборонную значимость акваторий ЮКМ. Однако слабость данной позиции заключается в том, что и для других государств ЮКМ, которое само по себе является полузамкнутым в рамках ст. 123 Конвенции 1982 г., его значение также чрезвычайно велико, более того, у них также есть своя история освоения и эксплуатации его пространств и ресурсов.

Понимая, что данная ситуация требовала расширения доказательной базы, китайские эксперты делали ссылки на исторические правооснования. В частности, они заявляли, что большая часть островов ЮКМ была открыта ещё во время династии Хань во II в. до нашей эры; в III в. нашей эры китайская миссия в Камбодже упоминает Парасельские острова и острова Спратли; между X и XIV вв. Южно-Китайское море традиционно относили к зоне китайских национальных интересов; между XV и XIX вв. эти острова были зафиксированы на многочисленных китайских картах; наконец, китайские рыбаки традиционно вели промысел в этих акваториях.

Однако ссылки на исторические правооснования, даже подкрепленные картами и документами, не могли сформировать универсальную доказательную базу для Пекина. Это связано с тем обстоятельством, что центральная власть на протяжении многих столетий, особенно в XIX и XX веках, была достаточно слабой и не могла эффективно контролировать акваторию ЮКМ и расположенные там острова. Именно поэтому ссылка на их исторический статус представляется достаточно спекулятивной.

Проблема заключалась также в том, что подтвержденное в Конвенции 1982 г. существование института исторических вод не было дополнено содержанием в ее рамках сколько-нибудь разработанных правовых норм и

критериев относительно распространения на те или иные акватории статуса исторических. Сделано это было, как считалось, совершенно сознательно: участники III Конференции ООН по морскому праву не только учитывали трудности четкой кодификации соответствующих обычных норм международного морского права, относящихся к историческим водам в условиях расхождения интересов, но и руководствовались желанием не провоцировать дальнейшую эскалацию правопритязаний. В результате в Конвенции 1982 г. не было указано, какие факторы создают исторические правооснования и на основе каких критериев заливы шириной более 24 миль могут быть отнесены к категории исторических.

После подписания Конвенции 1982 г. практика государств пошла по пути расширения круга исключений для отнесения заливов к категории исторических вод. Если раньше в условиях разногласий в вопросе максимальной ширины территориального моря к историческим относили заливы, ширина входа в которые не превышала 24 мили, то затем практически все претензии стали связаны с заливами с шириной входа, нередко весьма значительно превосходящей 24 мили. Кроме того, исторические права стали выдвигаться не только в отношении заливов, бухт, губ, лиманов, но и небольших морей заливного типа. Такое расширение объекта исторических права было обусловлено тем, что некоторые моря заливного типа меньше ряда заливов, объявленных историческими[4].

Ввиду того, что становление норм международного морского права, относящихся к историческим водам, шло преимущественно по пути развития обычных, а не конвенционных норм, устоявшаяся на сегодняшний день точка зрения исходит из того, что статус исторических вод может быть применен к морям заливного типа и заливам, окруженным берегами одного государства, если:

– над этими водами прибрежное государство осуществляло суверенитет на протяжении длительного времени;

– эти воды имеют важное и особое экономическое, оборонное и стратегическое значение для данной страны;

– имеет место молчаливое признание большинства государств.

Соответственно, за прибрежными государствами сохраняется право распространять режим внутренних морских вод на исторические моря и заливы. Такая возможность зафиксирована в позиции Комиссии международного права ООН по вопросу отнесения исторических заливов к историческим внутренним водам или заливам со статусом территориального моря. При этом в этом документе «вопрос о том, являются ли воды залива внутренними или территориальным морем, решается на основе того вида суверенитета, который осуществлялся прибрежным государством в период формирования исторического титула этого залива»[5].

---

[4] Так, например, площадь Гудзонова залива, объявленного историческим заливом Канады, равна 580 000 км^2, а площадь Белого моря, составляющего исторические воды СССР, равна всего лишь 36 000 км^2.

[5] Yearbook of the International Law Commission. 1962. Vol. II. UN, New-York, 1964. P. 23 §166 (A/CN.4/SER.A/1962/Add.l).

Например, в СССР к историческим заливам традиционно относили: Белое море (ширина входа – 84 морские мили); Чешскую губу (43 морские мили); Байдарацкую губу (31 морская миля); Пенжинскую губу (39 морские мили) и залив Петра Великого (110 морских миль). Также к историческим морям СССР относили Белое, Восточно-Сибирское, Карское, Лаптевых, Охотское и Чукотское моря, а также Рижский и Кольский заливы, проливы Вилькицкого и Санникова. При этом официальные заявления по распространению статуса внутренних исторических вод на эти акватории было сделано лишь в отношении Белого моря и залива Петра Великого. Во всех остальных случаях они были включены во внутренние воды СССР путем проведения прямых исходных линий.

Тем не менее в любом случае принципиальная разница в подходах СССР, с одной стороны, и КНР – с другой, состоит в том, что объявленные внутренними историческими водами акватории арктических морей омывали берега лишь одного государства – Советского Союза, в то время как воды Южно-Китайского моря, на которые Пекин старался распространить соответствующий статус, омывают берега целого ряда стран (Вьетнам, Малайзия, Филиппины, Бруней и др.).

Несмотря на то что международная практика знает примеры, когда акватории более чем одного прибрежного государства рассматривались как исторические воды[6] или же как исторические заливы[7], в случае с ЮКМ это абсолютно невозможно. Это обусловлено не только несогласием всех государств региона с такими правопритязаниями Пекина, но и важным экономическим и оборонным значением этой акватории для всех региональных держав, а не только для КНР.

Проблема классификации островных образований

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. содержит классификацию так называемых «островных образований» (или же «островных территорий»).

К первой группе относятся острова, которые отождествляются с сухопутной территорией государства и таким образом формируют вокруг себя те же самые морские зоны – 12-мильное территориальное море, 200-мильную исключительную экономическую зону (ИЭЗ) и соответствующий ей континентальный шельф. Статья 121 (1) Конвенции 1982 г. гласит, что «остров представляет собой естественно образованное пространство суши, окруженное водой, которое находится выше уровня воды при приливе».

Ко второй группе островных образований относятся скалы, которые наделяются неполным, ограниченным набором прав. В статье 121(3) по этому поводу сказано: «скалы, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для самостоятельной хозяйственной деятельности, не име-

[6] Например, Азовское море – это внутренние исторические воды двух государств – России и Украины.

[7] Залив Фонсека, воды которого омывает берега Никарагуа, Гондураса и Сальвадора; залив Таиланд – восточная часть Сиамского залива между Камбоджой и Вьетнамом; залив Акаба, омывающий берега Израиля, Египта, Иордании и Саудовской Аравии и др.

ют ни исключительной экономической зоны, ни континентального шельфа», то есть вокруг них может быть образовано лишь 12-мильное территориальное море прибрежного государства.

К третьей группе относятся островные образования, которые не наделяются какими-либо правами по формированию морских зон суверенитета и юрисдикции вокруг себя. Сюда могут быть отнесены обсыхающие возвышения, рифы и атоллы.

Условно к третьей группе могут быть отнесены и искусственные острова. При этом «искусственные острова, установки и сооружения не обладают статусом островов. Они не имеют своего территориального моря, и их наличие не влияет на определение границ территориального моря, исключительной экономической зоны или континентального шельфа» (статья 60(8)). Вокруг них могут быть образованы лишь зоны безопасности. Статья 60(4–5) говорит на этот счет: «Прибрежное государство может там, где это необходимо, устанавливать вокруг таких искусственных островов, установок и сооружений разумные зоны безопасности, в которых оно может принимать надлежащие меры для обеспечения безопасности как судоходства, так и искусственных островов, установок и сооружений… Эти зоны устанавливаются таким образом, чтобы они разумно соотносились с характером и функцией искусственных островов, установок или сооружений и не простирались вокруг них более чем на 500 метров, отмеряемых от каждой точки их внешнего края, за исключением случаев, когда это разрешено общепринятыми международными стандартами или рекомендовано компетентной международной организацией».

Соответственно, практически все государства региона ЮКМ пытались путем «эффективной оккупации» тех или иных скал, рифов, банок и отмелей доказать, что они пригодны для жизни и хозяйственной деятельности, с целью их правовой квалификации в качестве полноценных островов. КНР за последние годы активизировала свою политику по созданию искусственных островов путем насыпания грунта преимущественно вокруг обсыхающих при отливе возвышений.

Однако одна из проблем заключается в том, что Конвенция 1982 г. не содержит исчерпывающей классификации всех возможных островных территорий, которая позволила бы снять противоречия относительно того, что может считаться полноценным островом. В ней не обозначены права государств в отношении атоллов, отмелей, отрогов, подводных банок и возвышенностей, рифов (включая обсыхающие и окаймляющие рифы), равно как не содержится четкого различия между понятиями цепь островов – острова (island) – островки (islets) – малые острова (isles) – острова и островки, похожие на острова[8].

Определенные противоречия вносит практика судебных решений, в рамках которой те или иные острова были ограничены в правах на морские пространства (т. н. уменьшающий эффект), или же наоборот – скалы были приравнены к островам, а вокруг обсыхающих возвышений образовано территориальное море.

---

[8] *Тихомин К. В.* Роль островных территорий при разграничении морских пространств // Московский журнал международного права. 2008. №3. СС. 151–171.

Так, например, решением Международного суда ООН по вопросу о разграничении между Румынией и Украиной в Черном море[9], о. Змеиный хоть и был признан островом, а не скалой, на чем настаивала румынская сторона, но вокруг него не были образованы ни ИЭЗ, ни континентальный шельф Украины, а лишь 12-мильное территориальное море.

Такое решение не осталось незамеченным в Пекине: КНР отправила уведомление в ООН с указанием на то, что вокруг всех островов Спратли может быть образовано не только территориальное море, но и 200-мильная ИЭЗ и соответствующей ей континентальный шельф, что можно считать своеобразным упреком за решение в отношении Змеиного.

В этой связи важное значение имело решение, вынесенное летом 2016 г. ППТС в Гааге по иску Филиппин против КНР.

Во-первых, было зафиксировано, что статус «образований» ЮКМ может определяться исключительно по их изначальному состоянию, т. е. без учета каких-либо произведенных с ними модификации или же земляных работ. Практика КНР по насыпанию островов была признана не ведущей к изменению их правового статуса, более того – было обозначено негативное воздействие на морскую среду и ее биоразнообразие в ходе таких работ.

Во-вторых, было подтверждено, что конвенционная формулировка о поддержании человеческой жизни и возможности ведения хозяйственной деятельности означает полную независимость «островов» от ресурсов за их пределами. Соответственно все попытки снабжения (например, пресной водой) таких «образований» с материка, обустройства там инфраструктурных объектов с целью их правовой классификации в качестве островов была признана нелегитимной.

Наконец, Арбитраж определил, что все без исключения острова Спратли ни по отдельности, ни вместе не могут формировать вокруг себя расширенные морские зоны, т. е. не являются островами. Все находящиеся выше уровня воды при приливе острова Спратли (включая такие большие, как Itu Aba, Thitu, West York Island, Spratly Island, North-East Cay, South-West Cay) были квалифицированы как «скалы» лишь с возможностью установления режима территориального моря вокруг них.

Scarborough Shoal, Gaven Reef, McKennan Reef, Johnson Reef, Cuarteron Reef, Fiery Cross Reef были квалифицированы как изначально остающиеся над водой при приливе образования (hightide features), которые могут претендовать на установление 12-мильного территориального моря.

Такие же «образования» как Mischief Reef, Second Thomas Shoal, Subi Reef, Hughes Reef в их естественном состоянии должны находиться под водой при приливе, являясь таким образом обсыхающими при отливе возвышениями без права на какие-либо морские зоны вокруг них[10].

Решение ППТС привело к усилению правовой позиции США, т. к. КНР не сможет теперь в полном объеме настаивать на нелегальном характере действий

---

[9] Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine). No. 2009/9. 3 February 2009 <http://www.icj-cij.org/docket/files/132/14985.pdf>.

[10] The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. the People's Republic OF China). The Hague, 12 July 2016.The Tribunal Renders Its Award <https://pcacases.com/web/sendAttach/1801>.

США в прилежащих к этим «образованиям» морских пространствах, считая, что на них распространяется ее суверенитет (в пределах территориального моря) или же юрисдикция (как в случае с ИЭЗ). В частности, в октябре 2015 г. USS Lassen осуществил проход в пределах 12 морских миль от береговой линии Subi Reef, оккупированным и превращенным КНР искусственный остров. По решению же Арбитража Subi Reef признан обсыхающим при отливе возвышением, а значит, все предыдущие протесты КНР по запрету на проход американских кораблей рядом с ним становятся необоснованными.

Международно-политические последствия решения Гаагского Арбитражного суда

Статья 298 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. дает возможность любому государству заявить о своем непринятии одного или нескольких из предписанных Конвенцией механизмов урегулирования споров (Международный Суд ООН, Международный трибунал по морскому праву, Арбитраж, Специальный арбитраж) по отношению к целому ряду вопросов, таких как:

– споры, связанные с делимитацией морских границ;

– споры, связанные с историческими правооснованиями;

– споры, касающиеся военной деятельности;

– споры, касающиеся деятельности по обеспечению соблюдения законов в отношении осуществления суверенных прав или юрисдикции;

– споры, в отношении которых Совет Безопасности ООН осуществляет функции, возложенные на него Уставом.

КНР при ратификации Конвенции 1982 г. выступила с декларацией, в которой было заявлено о том, что «Правительство Китайской Народной Республики не принимает ни одной из процедур урегулирования в отношении всех видов споров, указанных в ст. 298».

Реагируя на иск, поданный Филиппинами против КНР в Постоянную палату Третейского суда в Гааге по вопросу о статусе островов Южно-Китайского моря, Пекин акцентировал внимание на том, что он не только не признает юрисдикцию Арбитража и призывает уважать положения статьи 298, но и считает, что наиболее эффективным способом урегулирования всех морских споров с соседними странами являются двухсторонние переговоры, а Филиппины своими действиями лишь дискредитируют и обесценивают суть статьи 298[11].

В официальном заявлении МИД КНР по итогам принятия ППТС своего решения было заявлено, что данный спор напрямую касается вопросов суверенитета и делимитации морских пространств, и соответственно, он не мог быть предметом рассмотрения Арбитража в рамках ст. 298[12].

---

[11] Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines. 12 July 2014 <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml>.

[12] Full text of statement of China's Foreign Ministry on award of South China Sea arbitration initiated by Philippines <http://news.xinhuanet.com/english/2016-07/12/c_135507744.htm>.

Однако международный Арбитраж посчитал, что статья 298 не является препятствием для рассмотрения данного спора. Его аргументация сводилась к следующему.

Во-первых, вопрос относительно возможности установления предписанных Конвенцией морских зон (территориального моря, исключительной экономической зоны (ИЭЗ), континентального шельфа) вокруг тех или иных «островных образований» ЮКМ не может быть приравнен к проблематике делимитации морских пространств.

Во-вторых, исторические правооснования, перечисленные в ст. 298, могут касаться лишь заливов и других морских акваторий, расположенных вблизи от берега, а никак не большей части акватории ЮКМ.

В-третьих, ссылка на положения статьи 298 относительно «споров, касающихся деятельности по обеспечению соблюдения законов в отношении осуществления суверенных прав или юрисдикции», не может быть применима, т. к. иск Филиппин не касался деятельности в пределах ИЭЗ КНР.

В-четвертых, в связи с тем что руководство КНР неоднократно настаивало на невоенном характере любых видов активности на островах ЮКМ, то положение статьи 298 о «военной деятельности» также не может быть использовано китайской стороной.

Отметим, что около 20 государств сделали заявления в рамках статьи 298 Конвенции, среди них: Австралия, Беларусь, Великобритания, Испания, Италия, Канада, Мексика, Португалия, Таиланд, Украина, Франция, Южная Корея, а также Российская Федерация.

США, хоть и не являются участниками Конвенции, также сформулировали свою позицию на случай ее ратификации. Они заявили, что они не соглашаются применять обязательные процедуры урегулирования споров, предусмотренные ею, для всех категорий споров, которые перечислены в статье 298. Также Соединенными Штатами было подчеркнуто, что они сами будут определять, может ли тот или иной вид деятельности быть причислен к «военной деятельности» или же «военным действиям». При этом было оговорено, что проведение всех видов разведывательных мероприятий на море является осуществлением военной деятельности, а значит, в отношении них не могут быть задействованы конвенционные механизмы урегулирования споров.

В целом решение международного Арбитража, основанное на игнорировании апелляций Пекина к положениям статьи 298, ставит вопрос о действенности данной статьи, более того, об ее избирательном применении, учитывая позицию США по этому вопросу. Та логика, к которой прибегли международные арбитры, с одной стороны, показала пробелы в аргументации Пекина, которые были использованы ППТС. С другой стороны, непринятие во внимание ссылок на статью 298 было предпринято, как представляется, исключительно для того, чтобы обосновать правомерность рассмотрения филиппинского иска, в успешном исходе которого были заинтересованы многие государства АТР, включая США.

Для Российской Федерации как прибрежного государства, которое имеет на сегодняшний день неразрешенные проблемы делимитации морских пространств (в отношениях с Украиной – это Черное и Азовское моря), равно как правопритязания на признание статуса исторических вод за це-

лым рядом акваторий (залив Петра Великого, ряд арктических морей и проливов, Азовское море), положения статьи 298 Конвенции 1982 г. являются важным аргументом по защите своих национальных интересов. Размывание положений этой статьи, ее избирательное применение следует рассматривать как создание опасного прецедента. Именно в этом ключе следует трактовать поддержку Россией позиции КНР по отношению к решению Арбитража, который достаточно умело сумел обойти апелляции китайской стороны к положениям статьи 298.

* * *

Очевидно, что основная часть нарушений (подробный перечень см. в начале этой главы) и расширительного толкования норм и положений международного морского права со стороны КНР направлена на то, чтобы обеспечить приоритетный уровень национальной безопасности в прилежащих морских акваториях путем уменьшения возможностей США по проведению военно-морских операций и разведывательных изысканий вдоль китайской береговой линии.

Принимая во внимание это обстоятельство, нетрудно предположить, что постепенная трансформация Китая из региональной державы в страну, имеющую собственные амбиции в масштабах всего Мирового океана, может привести к изменению восприятия Пекином тех или иных норм и положений Конвенции 1982 г. Во всяком случае, последовательное строительство Пекином настоящего “Blue Ocean Navy”, способного действовать в различных районах Мирового океана, потребует более ответственного отношения Поднебесной к Конвенции 1982 г.

Это связано с тем, что статья 60 «Прекращение договора или приостановление его действия вследствие его нарушения» Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. дает возможность государству не считать себя обязанным исполнять нормы Договора (в данном случае – Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.) в отношении той стороны, которая эти нормы систематически нарушает или игнорирует. Таким образом, жесткая линия Китая по ограничению прав других государств в прилежащих морских акваториях может обернуться ответными действиями уже с их стороны по непризнанию прав Пекина в пределах их территориальных морей и ИЭЗ.

Рост интереса КНР к использованию пространств и ресурсов Мирового океана, вероятно, будет сопровождаться осознанием необходимости защиты и сохранения универсального характера Конвенции 1982 г. и недопущения размывания ее целостности путем расширительных трактовок или же прямых нарушений. Соответственно, заинтересованность Пекина в реализации права мирного прохода кораблей своего ВМФ через территориальные моря других прибрежных государств, беспрепятственного права транзитного прохода через международные проливы, свободы судоходства и полетов в пределах ИЭЗ потребует пересмотра политики Поднебесной в прилежащих морских акваториях. Возможное заключение дополнительных соглашений к Конвенции 1982 г., направленных на ликвидацию т. н. «правовых лакун»,

касающихся статуса исторических вод, классификации «островных территорий», может привести к пересмотру политики Поднебесной по этим вопросам.

В противном же случае процесс размывания конвенционного режима в масштабах всего Мирового океана не отвечает ни интересам России, ни других крупнейших морских держав. Опасность заключается в том, что политика Пекина по последовательному продвижению своих претензий на разных уровнях ведет к тому, что она находит своих сторонников: например, ратифицировавший в 2011 г. Конвенцию Таиланд также настаивает на своем праве по ограничению военно-морской деятельности в пределах ИЭЗ. Все это ведет к тому, что существует вероятность отрицания тех или иных конвенционных норм со стороны растущего числа государств. Именно поэтому нарушения Пекином норм и положений международного морского права должны быть ограничены политико-дипломатическим путем, в том числе усилиями всего международного сообщества.

9. БИОБЕЗОПАСНОСТЬ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Сергей ЗАВРИЕВ

Угроза биологического терроризма, хотя и может рассматриваться как близкая и весьма вероятная, не имеет в настоящее время масштабов опасности, сравнимых с применением ядерного оружия. Тем не менее, вероятность использования бактериологического и иного биологического оружия в мире растёт вместе с ростом нестабильности и распространением во всем мире различных направлений биотехнологий, в том числе и синтетической биологии. Возможность применения биологического оружия особенно вероятна со стороны государств, прямо или косвенно поддерживающих терроризм.

В этой связи разработка профилактических мер с целью его своевременного предотвращения является одной из задач в обеспечении безопасности государства. Сегодня террор – это не только насильственные действия, направленные на подавление противников угрозами и запугиванием, террористическими актами, связанными со взрывами, убийством лидеров или мирного населения. Терроризм может создать экологические проблемы, возможность целенаправленного уничтожения сельскохозяйственных посевов, скота, продуктов питания и кормов.

Биотерроризм сегодня – это довольно широкое понятие, связанное с использованием биологических агентов или продуцируемых ими токсинов для уничтожения человеческих, продовольственных (в том числе сельскохозяйственных), биологических, экологических ресурсов. Его последствия могут быть весьма масштабными. Теракты такого рода способны дестабилизировать население целой страны или большого региона не только в связи с заболеванием или гибелью большого числа людей, но и сильного психологического эффекта, связанного в том числе и с уничтожением сельскохозяйственных объектов и продуктов питания.

Обзор проблем и основных задач, направленных на обеспечение решений вопросов биобезопасности как в Российской Федерации, так и в мире, были нами суммированы и обсуждены ранее[1]. Обсуждаются они постоянно как на международных встречах соответствующей направленности, так и в довольно подробных статьях на страницах Интернета[2]. Следует обратить внимание на то, что все эти совершенно очевидные проблемы так и не были

---

[1] Арбатов А., Завриев С., Колесников А., Пикаев А. Противодействие биотерроризму: политические, технические и правовые аспекты. Под ред. А. Арбатова. М.: РОССПЭН, 2008. 180 с.; *Завриев С., Колесников А.* Проблемы биобезопасности и противодействия биотерроризму // МЭиМО. 2009. № 12. СС. 90–100; *Нетесов С. В., Завриев С. К.* Новые международные инициативы в области биобезопасности и важность участия в них России // МЭиМО. 2013. №3. СС. 39–44; *Завриев С., Колесников А.* Риски и угрозы в сфере биобезопасности: анализ проблем и поиск решений в современных условиях // МЭиМО. 2015. № 9. СС. 57–68.

[2] См., например: *Жиганова Л. П.* Биотерроризм и агротерроризм – реальная угроза безопасности общества <http://www.portal-slovo.ru/impressionism/36426.php?ELEMENT_ID=36426&SHOWALL_1=1>; *Тихонов М., Богословский М.* Биологический терроризм – угроза национальной безопасности страны, 5 февр. 2016 г. <http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=print&sid=6546>.

сколь-нибудь заметно обсуждены на государственном и международном уровнях ни в плане новых организационных мероприятий по профилактике биоугроз, ни в виде создания новых международных инициатив, ни на уровне законодательной базы РФ. Единственное, на что сегодня следует обратить внимание, это заявление правительства России о том, что летом 2018 г. предполагается открыть первый в стране мониторинговый центр, который будет заниматься сбором информации о биологических угрозах[3]. По предварительным оценкам стоимость проекта составит 2.2 млрд рублей. В США такого рода вопросами достаточно давно занимаются Центры по контролю и предотвращению заболеваний (CDC)[4] и ведомства, связанные с Министерством обороны.

Важно отметить, что глава Роспотребнадзора А. Попова считает биотерроризм вызовом и реальной опасностью в современном мире и считает, что подконтрольное ей ведомство должно всегда быть готово к противодействию этой угрозе[5]. Недавно секретарь Совета Безопасности РФ Н. Патрушев заявил, что экстремисты пытаются овладеть оружием массового поражения, в частности, биологическим, предположив, что появление лихорадки Эбола могло быть результатом использования высоких биотехнологий, направленных на цели, прямо или косвенно связанные с биологическим терроризмом[6]. Эти технологии, по его мнению, остаются в современном мире относительно доступными.

Обсуждая проблемы биобезопасности, важно обратить особое внимание на необходимость создания законодательной базы для четкого и, по мере необходимости, жесткого ограничения доступа к информации, имеющей непосредственное отношение к этим темам, в первую очередь с точки зрения методов и путей совершения противоправных действий. В первую очередь это касается Интернета, где сегодня можно при желании найти местонахождение лабораторий, занимающихся особо опасными инфекциями, способов и путей их распространения и передачи и т.д. С позиций обеспечения биобезопасности и профилактики потенциальных угроз, следует резко ограничить и доступ к информации об учреждениях, где ведутся работы с возбудителями особо опасных инфекций, способных привести к массовой гибели людей или нанести невосполнимый урон в сельскохозяйственной и продовольственной сферах, вызвать серьезные экологические проблемы. Есть реальные опасения, что некоторые виды биологического оружия могут стать одним из самых доступных «инструментов» поддержания нестабильности и создания атмосферы страха, хаоса и социальной напряжённости. Об угрозах, прямо связанных с поражением населения посредством особо опасных патогенов, таких как сибирская язва, лихорадка Эбола, чума и т.д. и анализе состояния проблемы в целом писалось уже много раз[7].

---

[3] О создании в России первого мониторингового центра по сбору информации о биологических угрозах, 13 марта 2015 г. <http://russian.rt.com/article/79257>.

[4] Centers for Disease Control and Prevention <https://www.cdc.gov/>.

[5] Попова призвала готовиться к угрозе биотерроризма // Вести.ru. 2016. 3 июня <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2761087>.

[6] Там же.

[7] Завриев С. К. Биологическая безопасность – анализ проблем контроля и рисков в современных условиях/ Разоружение и безопасность 2013–2014. Стратегическая стабиль-

Вероятность угрозы агротерроризма на сегодняшний день в целом не очень велика. И связано это в первую очередь с тем, что террористам необходим моментальный и по возможности сильный эффект, а при нанесении вреда по «сельскохозяйственным мишеням» растительного происхождения моментального результата не будет, разве что при уничтожении посевных площадей незадолго до сбора урожая. И если принять во внимание, сколь большим является объем естественных потерь мирового сельского хозяйства от природных катаклизмов и болезней растений и животных, для потенциальных террористов задача превзойти этот уровень являлась бы достаточно трудной.

Гораздо более значимым аспектом обеспечения биобезопасности является своевременное и качественное выявление опасных патогенов и токсинов. Учитывая сложившееся на сегодняшний день положение дел с точки зрения эффективности борьбы с возможными биоугрозами, целесообразно сосредоточиться на разработке новых методов своевременной и быстрой детекции и идентификации биоагентов, которые позволят надежно идентифицировать патогены/токсины и вовремя принять адекватные контрмеры. Эти методы должны четко координироваться в рамках международного сотрудничества: переносчики многих опасных патогенов – это ветер, насекомые и птицы, не знающие государственных границ.

Для разработки средств диагностики патогенов в РФ сделано достаточно много. Методы быстрой и высокочувствительной детекции патогенов создавались и разрабатывались в рамках программы «Национальная система химической и биологической безопасности» и ряда других программ. При этом достигнуты значительные результаты по уровню чувствительности при детекции сибирской язвы, ботулотоксина, и ряда других агентов и патогенов на уровне, соответствующем мировому или превышающем его. Начата разработка новых технологий детекции, в частности, на основе новейших технологий, таких как использование ДНК-аптамеров и иммуно-ПЦР.

В области диагностики важнейшей сферой приложения усилий является борьба с атипичными формами инфекций. Опасность атипичных форм заключается в том, что подбор адекватной терапии бывает крайне затруднен, что может приводить к высокой смертности. Разработка нового поколения вакцин проводится с меньшей эффективностью, однако это характерно не только для России, но и для стран Запада, поскольку для создания вакцин массового применения против особо опасных инфекций требуются дополнительные фундаментальные исследования.

С аналогичными трудностями сталкиваются и разработчики новых антибиотиков. Следует иметь в виду, что большинство возбудителей особо опасных инфекций чувствительны к существующему спектру антибиотиков, а основная смертность в современных условиях связана с интоксикацией. Иначе говоря, наиболее опасными из заболеваний бактериальной природы являются токсикоинфекции, что полностью подтверждается при анализе имевших место вспышек подобных инфекций. Рассматривать вспышку

ность: проблемы безопасности в условиях перестройки международных отношений. Отв. ред. А. г. Арбатов и Н. И. Бубнова. М.: ИМЭМО РАН, 2014. СС. 195–206.; *Завриев С., Колесников А.* Риски и угрозы в сфере биобезопасности…

опасных вирусных инфекций, природных или вызванных искусственно, на территории РФ в качестве серьезной угрозы на данный момент не приходится. Это связано с тем, что вирусы гораздо сложнее производить, сохранять и распространять, чем бактерии и вырабатываемые ими токсины, а также с тем, что средства противодействия основным эндемичным вирусным заболеваниям на территории России (в основном это клещевые энцефалиты) достаточно хорошо разработаны[8].

Подытоживая главные моменты вышесказанного, необходимо еще раз сформулировать основные и наиболее актуальные глобальные задачи в этой сфере:

– в части биоохраны (biosecurity) – физической биобезопасности – разработка методов обеспечения охраны помещений, где ведется работа с особо опасными патогенами и обеспечение мер по их безопасной транспортировке;

– максимальное повышение чувствительности и специфичности, технологий и скорости методов выявления опасных токсинов, а также патогенов, поражающих человека, животных и растения;

– интенсификация обмена современными штаммами наиболее агрессивных и опасных патогенов между лабораториями и странами для ускорения разработки новых вакцин, диагностикумов, антимикробных и антивирусных препаратов;

– разработка методов автоматизации наиболее опасных процедур при работе с зараженными лабораторными животными;

– разработка эффективных подходов для минимизации внутрибольничных инфекций;

– разработка современных методов ликвидации могильников животных, погибших от сибирской язвы (болезнь, вызванная бактерией *Bacillusanthracis*);

– создание четкой и контролируемой законодательной базы, направленной на защиту окружающей среды, загрязнения суши, водного и воздушного пространства, продуктов питания и т.д.

– законодательно оформленное на международном уровне запрещение свободного доступа к конкретным технологиям, (прототипам «учебных пособий»), следствием которого могут быть теракты любой направленности.

В дополнение следует еще раз упомянуть о уже сформулированных ранее главных задачах обеспечения биобезопасности на территории России[9]. Наиболее актуальные национальные задачи, которые нужно решать в самое ближайшее время, следующие:

– привести в соответствие с международной классификацию уровней опасности патогенов;

– переработать в соответствии с современными международными нормами правила учета, хранения и транспортировки патогенов и обеспечить изготовление и сертификацию соответствующих контейнеров для транспортировки проб с биоагентами;

---

[8] Завриев С., Колесников А. Риски и угрозы в сфере биобезопасности…

[9] Нетесов С. В., Завриев С. К. Новые международные инициативы в области биобезопасности…

– привести в соответствие с новой версией рекомендаций ВОЗ национальные Правила биобезопасности по работе с патогенами и их диагностике;

– провести обновление национальной законодательной базы, регулирующей контроль и доступность использования возможностей синтетической биологии;

– усилить контроль за карантинными на территории РФ и другими особо опасными фитопатогенами и постоянно совершенствовать законодательную базу, регулирующую их мониторинг;

– разработать технические стандарты по проектированию и строительству лабораторий по работе с особо опасными патогенами в соответствии с международными нормами и рекомендациями;

– модернизировать образовательные программы в области биобезопасности, биоохраны и биоэтики в соответствии с последними рекомендациями ВОЗ и ООН.

Важно еще раз подчеркнуть необходимость того, что России следует активно интегрироваться в международное взаимодействие по вопросам биобезопасности. РФ – одна из немногих развитых стран мира, которая до сих пор не имеет своей ассоциации или общества по биобезопасности и, соответственно, не входит в число членов Международной Федерации обществ биобезопасности (МФОББ)[10], хотя никаких политических или иных объективных причин для такой самоизоляции не прослеживается. Следует приложить также соответствующие усилия в рамках ШОС и СНГ. В ШОС биобезопасность декларирована, но, судя по всему, пока формально. Как только система контроля над обеспечением биобезопасности эффективно заработает, к ней с большой вероятностью потянутся и другие страны.

[10] International Federation of Biosafety Associations (IFBA) <http://www.internationalbiosafety.org/>.

10. ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ РОССИИ СО СТРАНАМИ БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ

Вадим ВЛАДИМИРОВ, Марианна ЕВТОДЬЕВА

Россия в силу ряда исторических, экономических, политических и гуманитарных причин продолжает оставаться ведущей державой на постсоветском пространстве. Ключевую роль при этом играет развитие военно-политического сотрудничества России со странами этого региона, хотя это сотрудничество может переживать взлеты и падения.

В целом России удалось использовать свой экономический, политический и военный потенциал, чтобы сохранить влияние на постсоветском пространстве. Со своей стороны, государства ближнего зарубежья продолжают ориентироваться на Россию по многим направлениям политики. Внешние акторы на постсоветском пространстве осознали пределы своих возможностей и в целом не пытаются существенно нарушить статус-кво.

Западный регион

Белоруссия

Определенные разногласия в отношениях между Россией и Белоруссией в военно-политической области в 2016 г. являлись следствием стремления Минска проводить более независимый от Москвы политический курс и, в частности, выражались в нежелании А. Лукашенко использовать белорусские вооруженные силы в рамках ОДКБ за пределами собственной территории и отказе в развертывании российской авиабазы в Белоруссии[1]. Тем не менее, интенсивность взаимодействия вооруженных сил России и Белоруссии в 2016 г. была довольно высокой. Как заявил глава белорусского военного ведомства А. Равков, план сотрудничества между министерствами обороны России и Белоруссии на 2016 г., который включал более 100 мероприятий, был успешно выполнен, а военные двух стран научились совместно реагировать на изменения военно-политической обстановки в восточно-европейском регионе[2]. В этой связи особую важность представляли совместные маневры воздушно-десантных войск и сил специальных операций, а также командно-штабные учения Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ[3]. Также Москва и Минск в 2016 г. уделяли особое внимание модернизации своих вооруженных сил. В ходе дискуссии на со-

---

[1] *Степанов А.* Отказали в посадке // Наша версия. 2017. 13 февр. <https://versia.ru/belorussiya-torguetsya-o-razmeshhenii-rossijskoj-aviabazy-na-svoej-territorii>.

[2] Равков: План сотрудничества между министерствами обороны Беларуси и России на 2016 год успешно выполнен // Belarus. by. 2016. 2 нояб. <http://www.belarus.by/ru/press-center/speeches-and-interviews/ravkov-plan-sotrudnichestva-mezhdu-ministerstvami-oborony-belarusi-i-rossii-na-2016-god-uspeshno-vypolnen_i_48207.html>.

[3] Там же.

вместной коллегии Министерств обороны России и Белоруссии, прошедшей в ноябре 2016 г., отмечалось, что в течение года было реализовано свыше 20 контрактов на поставку и модернизацию военной техники, а еще десятки контрактов находятся на стадии реализации. Россия поставила Белоруссии широкий спектр вооружений, в первую очередь, артиллерию, танки и бронетранспортеры. Особо важную роль играли поставки авиационной техники и средств ПВО. Белоруссия стала обладателем 4-х дивизионов зенитно-ракетного комплекса (ЗРК) С-300ПС и двух ЗРК С-400 «Триумф». Были завершены контракты на поставку 12 вертолетов Ми-17В-5, 8 учебно-боевых самолетов Як-130 и другой техники[4].

По данным некоторых экспертов, армия Белоруссии более чем на 90% зависит от поставок российской военной техники[5]. А одним из существенных компонентов, по которому Россия зависит от своего соседа, являются поставки шасси для мобильных пусковых установок комплексов «Тополь-М», ОТРК «Искандер», ЗРК С-300 и С-400, РСЗО «Ураган», которые производит Минский завод колесных тягачей.

Серьезным экзаменом для военно-политического сотрудничества России и Белоруссии явился период подготовки к совместным стратегическим военным учениям «Запад–2017». Эти учения должны пройти с 14 по 20 сентября 2017 г. При этом из России на территорию Белоруссии должны прибыть не менее 3 тыс. российских военнослужащих и 280 ед. боевой техники[6].

В ноябре 2016 г. на официальном сайте госзакупок России появилась информация о заказе Министерством обороны РФ 4162 железнодорожных вагонов для военных перевозок в Белоруссию. Такие высокие объемы перевозок вызвали интерес российской прессы, а также опасения как со стороны белорусской оппозиции, так и на Западе по поводу предполагаемых намерений России в отношении НАТО. «Новая газета» направила по этому поводу запрос в Министерство обороны РФ. В своем ответе Министерство обороны, подтвердив, что число вагонов составляет около 4000, отметило, что эта цифра сравнима с объемами перевозок в рамках проводимых в Белоруссии военных учений предыдущих лет[7]. При этом подчеркивалось, что учения проводятся исключительно в целях укрепления безопасности двух стран, и что Россия и Белоруссия пригласят на них военных наблюдателей стран НАТО, если численность участников или количество участвующей боевой техники достигнет установленных Венским документом 2011 г. порогов.

---

[4] Россия завершила ряд контрактов по поставкам вооружений в Белоруссию <https://topwar.ru/116115-rossiya-zavershila-ryad-kontraktov-po-postavkam-vooruzheniy-v-belorussiyu.html>, 20 мая 2017 г.; Россия безвозмездно поставила Белоруссии две системы С-400 // Gazeta. ru. 2016. 28 июн. <https://www.gazeta.ru/army/news/8817317.shtml>; *Сафронов И., Джорджевич А.* Спрос рождает вооружение // Коммерсант. 2017. 23 мар. <https://www.kommersant.ru/doc/3249489>.

[5] Западные союзники: чего достиг военный блок России и Белоруссии за 20 лет существования // Новости сегодня-24. 2017. 2 апр. <http://news24today.info/zapadnye-soyuzniki-chego-dostig-voennyy-blok-rossii-i-belorussii-za-20-let-suschestvovaniya.html>.

[6] *Халип И.* Эшелоны на Запад // Новая газета. 2017. 29 мар. <http://novayagazeta.ee/articles/13899/>.

[7] Там же.

Несмотря на аргументы, приводимые Россией, на Западе началась кампания обвинений России в переброске большего, чем было объявлено, количества вооружений и военной техники в Белоруссию с целью якобы начать агрессивные действия против стран НАТО. В первую очередь подобные утверждения связывались с крупными поставками российских вооружений в Белоруссию в 2016 г., не всегда точными данными, приводимыми Россией в связи с передислокацией ее войск, поставками по секретным статьям расходов, данные о которых не публикуются. Подобные расчеты стали основой негативной реакции как оппозиционно настроенной части белорусской прессы, так и прессы и официальных лиц в странах Балтии, Украине и Польше[8]. Высказывались версии о том, что столь масштабная логистика и увеличение перевозок в рамках учений «Запад–2017» могли свидетельствовать о планах переброски в Белоруссию частей недавно созданной Первой гвардейской танковой армии Западного округа РФ, множились статьи якобы о планах вторжения Российской Федерации в страны Балтии. Эта антироссийская информационная кампания, скорее всего, может быть рассчитана на то, чтобы добиться дальнейшего усиления военного «присутствия» НАТО в Балтийском регионе.

В конечном счете по данной проблеме были вынуждены высказаться как президент Белоруссии А. Лукашенко, так и министр обороны страны А. Равков. А. Равков, комментируя публикации в СМИ и заявления политологов по поводу передислокации большого количества российской военной техники на белорусскую территорию в рамках учений «Запад-2017», назвал их «истерией отдельных «экспертов». Президент А. Лукашенко, в свою очередь, подчеркнул, что указанные учения не несут никакой угрозы суверенитету Беларуси: «Если кто-то думает, что уже несколько тысяч вагонов загрузили и нас оккупируют, Россия вводит сюда свои войска – не будьте вы наивными… Будут войска сюда введены, и ровненько они отсюда и уйдут»[9].

В целом успешно продолжающееся в течение 2016 г. и в начале 2017 г. взаимодействие между министерствами обороны и активизировавшееся военно-техническое сотрудничество (ВТС) России и Белоруссии означали, что кризис в отношениях двух стран, связанный с установлением новых цен по поставкам газа в Белоруссию, был преодолен, и что он не нанес серьезного урона военно-политическому взаимодействию Москвы и Минска.

Следует также отметить, что подготовка к учениям «Запад-2017» не привела к накалу напряженности в отношениях с западными странами и НАТО. Как сообщил 13 июля генеральный секретарь НАТО Й. Столтенберг, блок НАТО не видит никаких угроз со стороны Российской Федерации для стран – членов Североатлантического альянса в связи с их проведением[10].

---

[8] *Алдохин Д.* Учения с российскими военными «Запад-2017»: вопросы и ответы <https://42.tut.by/541316>, 28 апр. 2017 г.

[9] Там же.

[10] НАТО не боится российских учений «Запад-2017» // ИА “Regnum”. 2017. 13 июл. <https://regnum.ru/news/2300835.html>.

Молдавия

Основным событием политической жизни Республики Молдовы в 2016 г. являлись президентские выборы, на которых с 52% голосов победил И. Додон – политик, известный в стране как один из самых активных сторонников восстановления дружественных отношений с Россией. Его первый зарубежный визит был совершен в Российскую Федерацию в январе 2017 г. В ходе него И. Додон провел переговоры в Москве о разработке нового соглашения о стратегическом партнерстве с Российской Федерацией[11], которое должно прийти на смену Договору о дружбе и сотрудничестве 2001 г. В апреле 2016 г. И. Додон подписал меморандум о сотрудничестве между Молдавией и Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС), а в начале 2017 г. Высшим Евразийским экономическим советом была одобрена поданная от Молдовы заявка о предоставлении республике статуса наблюдателя при ЕАЭС[12]. Россия весьма позитивно оценила возможность получить лояльную Молдову и выразила готовность поддержать курс президента И. Додона на сближение с Россией и ЕАЭС. Однако без поддержки этого курса правящим большинством в парламенте, на которую И. Додон рассчитывать вряд ли сможет, эти инициативы имеют мало шансов воплотиться в жизнь.

Тем не менее, можно ожидать активизации экономического сотрудничества России и Молдавии. После состоявшейся в январе 2017 г. встречи президента Молдавии И. Додона с главой ПМР В. Красносельским, как считают эксперты, может также произойти определенное размораживание отношений между Молдавией и Приднестровьем в социальной и экономической сферах[13]. Но что касается сложных политических решений, то, скорее всего, они будут передвигаться на более поздние сроки. Так, в начале 2017 г. И. Додоном было выдвинуто предложение о вхождении Приднестровья в состав Молдавии (реинтеграции) на федеративной основе и участии его населения в парламентских выборах в Республике Молдове уже в ходе следующего избирательного цикла. Также новый президент Молдавии предлагал провести на обоих берегах Днестра референдум о восстановлении единой страны[14]. Эти инициативы по реинтеграции были руководством ПМР отвергнуты. Однако не вызывает сомнения тот факт, что окончательное решение вопроса о статусе Приднестровья будет зависеть от России.

---

[11] Молдова подпишет новое соглашение о стратегическом партнерстве с Россией // Молдавские ведомости. 2017. 29 мар. <http://www.vedomosti.md/news/moldova-podpishet-novoe-soglashenie-o-strategicheskom-partne>.

[12] Додон допустил в будущем вхождение Молдавии в ЕАЭС // РГ. 2017. 12 июл. <https://rg.ru/2017/07/12/dodon-dopustil-v-budushchem-vhozhdenie-moldavii-v-eaes.html>; Молдавия получила статус государства-наблюдателя при ЕАЭС <https://topwar.ru/113474-moldaviya-prisoedinyaetsya-k-eaes.html>, 14 апр. 2017 г.

[13] Встреча в Бендерах: найдут ли компромисс новые лидеры Молдавии и Приднестровья // Россия сегодня. 2017. 4 янв. <https://russian.rt.com/ussr/article/347511-dodon-krasnoselsky-peregovory>.

[14] Додон назвал возможный срок объединения Приднестровья с Молдавией // Noi. md. 2017. 25 апр. <http://www.noi.md/ru/news_id/218802>.

Как считает ряд экспертов, Россия гипотетически могла бы согласиться на статус Приднестровья как субъекта федеративного государства с тем, чтобы по «модели» с ДНР и ЛНР оказывать давление на политику Молдавии. Однако препятствием этому является позиция президента И. Додона о полном выводе российского контингента с территории Приднестровья. На это Россия не пойдет, поскольку против этого возражает руководство ПМР. Кроме того, в Москве есть точка зрения, что в случае объединения берегов Днестра Молдавия незамедлительно «уйдет» в Румынию. Поэтому в основном высказываются предположения, что Россия будет добиваться самостоятельного статуса Приднестровья с последующей перспективой превращения его в полноценное независимое государство. Этому в значительной степени способствуют базовые тезисы Тирасполя о том, что приднестровская государственность дважды подтверждалась – на референдумах 1 декабря 1991 г. и 11 сентября 2006 г.

Южный Кавказ

Армения

Армения считается одним из ближайших союзников России на постсоветском пространстве и, в частности, в Закавказье. Однако события 2016 г. свидетельствовали о достаточно серьезных трениях в отношениях между Москвой и Ереваном. Это особенно четко проявилось после «четырехдневной войны» между Арменией и Азербайджаном в контексте тлеющего конфликта из-за Нагорного Карабаха (2-5 апреля 2016 г.) – по существу, самых крупномасштабных столкновений в Карабахе после заключения Соглашения о прекращении огня 1994 г. Одной из главных причин, их вызвавших, как считают эксперты, являлись крупные поставки российских вооружений в Азербайджан за несколько лет до этого. Так, с начала 2010-х гг. в Азербайджан были поставлены: 60 транспортных вертолетов Ми-17 и 24 ударных вертолета Ми-35М, около 100 танков Т-90С, 100 БМП-3, 18 САУ 2С19М1 «Мста-С», 18 РСЗО 9А52 «Смерч» и 18 тяжелых огнеметных систем ТОС-1А «Солнцепек», 10 боевых машин самоходного противотанкового комплекса «Хризантема-С», 300 ПЗРК «Игла-С» с боекомплектом 1500 ракет, два дивизиона ЗРК С-300 ПМУ-2 «Фаворит», несколько батарей войскового зенитного комплекса «Тор-М2Э».

Российские поставки вооружений в Ереван были гораздо скромнее[15]. Именно поэтому Армения вынуждена была предпринять шаги по укреплению своих позиций после нарушения баланса сил, и в частности, она договорилась с Россией в феврале 2016 г. о льготном государственном экспортном кредите на 200 млн долл. на закупки оружия[16]. На него Еревану, как ожидается, будут переданы пусковые установки РСЗО «Смерч», ЗРК «Игла-С»

---

[15] *Крылов А.* Карабахская проблема: военный аспект // Россия и новые государства Евразии. 2016. № 3. СС. 35-36. <http://www.imemo.ru/files/File/magazines/rossia_i_novay/2016_03/3_Karabahskaya_Krylov.pdf>.

[16] Там же.

и ракеты к нему, ТОС-1А с транспортно-заряжающими машинами, управляемые ракеты 9М113М, гранатометы, бронетанковая техника, снайперские винтовки Драгунова (СВД) и другое оружие и техника. Военные столкновения 2016 г., таким образом, можно расценивать как предпринятую Баку попытку «освобождения оккупированных территорий», осуществленную именно в момент, когда еще не произошло нейтрализации превосходства азербайджанской армии по отдельным видам вооружения в зоне конфликта.

Вследствие военных столкновений в Карабахе (по итогам которых азербайджанской стороне не удалось добиться серьезных успехов) прозападная оппозиция в Ереване начала резко осуждать политику России в отношении Армении и требовать пересмотра союзнических отношений между двумя странами. Как правило, аргументы критиков сводились к следующим моментам: Россия нарушает свои обязательства, отказываясь однозначно поддержать политику Еревана в карабахском конфликте; Москва не желает оказать соответствующее давление на страны-члены ОДКБ с целью побудить их осудить политику Баку в конфликте с Ереваном; Москва создает военный дисбаланс в отношениях между Азербайджаном и Арменией, поставляя в значительных количествах оружие Азербайджану. В армянской печати появляются также намеки на возможность более активного сближения Армении с Западом, отношения с которым якобы носят более «справедливый» характер[17].

Все эти обвинения со стороны Еревана были отвергнуты Россией. Москва подчеркнула, что она выполняет свои союзнические обязательства. Как известно, по умолчанию создание российской базы в Гюмри и членство Армении в ОДКБ были с самого начала направлены против Турции. С этим была связана и помощь России по укреплению армяно-турецкой границы. Что касается отказа от поставок оружия Азербайджану, то, как отмечают в Москве, Азербайджан – не Северная Корея, и в случае отказа России от военно-технического сотрудничества он может приобрести оружие в любой другой стране. Россия подтвердила, что она строго соблюдает баланс в поставках вооружения Баку и Еревану. Ярким свидетельством этого является, например, получение Арменией оперативно-тактического ракетного комплекса (ОТРК) «Искандер-Э»[18] наряду с другими системами оружия, такими как РСЗО «Смерч» и ЗРК «Бук», которые, как сообщается, были продемонстрированы в ходе военного парада в Ереване ко Дню независимости 21 сентября 2016 г.[19] Помимо этого, обе страны активно сотрудничают в военно-промышленной сфере и планируют создать ряд совместных предприятий.

Организация Договора о коллективной безопасности, членами которой являются как Россия, так и Армения, в 2016 г. фактически «обошла сторо-

---

[17] *Акопян С.* Кто в Армении направляет протестное недовольство против России? // ИА “Regnum”. 2016. 1 июн. <https://regnum.ru/news/polit/2139684.html>.

[18] Причем Армения является единственной зарубежной страной (на 2016 г.), получившей от России ОТРК «Искандер».

[19] *Халатян А.* Армения – 2016: пять судьбоносных событий // Kavpolit. com. 2016. 27 дек. <http://kavpolit.com/articles/armenija_2016_pjat_sudbonosnyh_sobytij-30692/>.

ной» нагорно-карабахский конфликт[20]. Дело в том, что официально ОДКБ может реагировать лишь на непосредственную угрозу территории Армении и при наличии соответствующего обращения Еревана, которого не было.

Наконец, Россия дала понять, что угрозу Армении по поводу резкого возможного резкого сближения с Западом она рассматривает скорее как средство шантажа. Даже если предположить переориентацию Армении на ту или иную западную страну или блок, то неизбежно возникает проблема неготовности этих стран обеспечить эффективное военное присутствие в Армении или в Закавказском регионе в целом. Так, в частности, Вашингтон на данном этапе своей политики в принципе старается избежать подобного присутствия в периферийных зонах без крайней необходимости, ЕС в настоящее время также де-факто не обладает эффективными силами, способными обеспечить долговременное присутствие в Армении.

Азербайджан

Российско-азербайджанское сотрудничество в 2016 г. в значительной степени носило военный характер. В этой области в результате взаимных визитов на высоком уровне был достигнут ряд серьезных договоренностей. Так, было объявлено о перспективе открытия в Баку современного центра по модернизации вертолетов российского производства, а также завода по сборке самолетов[21]. В контексте военно-технического сотрудничества также был достигнут ряд договоренностей, связанных с поставками российских вооружений. В том числе переговоры по этим вопросам проводились в ходе декабрьского визита в Азербайджан вице-премьера РФ Д. Рогозина[22].

Несмотря на отсутствие соответствующих официальных заявлений, ряд источников сообщает, что предметом особого внимания в ходе переговоров стало обсуждение вопроса о продаже Россией Армении ОТРК «Искандер-Э», который вызвал озабоченность у азербайджанской стороны. Депутатами азербайджанского парламента в этой связи были озвучены требования к руководству страны пересмотреть отношения с Россией. Однако постепенно проблема была «спущена на тормозах». Азербайджан, заинтересованный в военно-техническом партнерстве, формально принял к сведению разъяснения России о том, что она стремится к восстановлению равновесия между Ереваном и Баку по поставкам вооружений. В равной мере это касается и озвученной МИД РФ формулы, что отношения с Арме-

---

[20] На этот счет ОДКБ лишь было принято короткое заявление, призывающее к деэскалации конфликта. См.: Заявление глав государств-членов ОДКБ по нагорно-карабахскому конфликту от 14 октября 2016 г. <http://odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENTID=8380>.

[21] В Азербайджане появятся два современных авиационных предприятия // Avia. pro. 2016. 8 сент. <http://avia.pro/news/v-azerbadzhane-poyavitsya-dva-sovremennyh-aviacionnyh-predpriyatiya>.

[22] *Аветисян Г.* Основные векторы внешней политики Азербайджана // Armedia. am. 2012. 12 янв. <http://armedia.am/rus/news/43644/osnovniye-vektoriy-vneshneiy-politiki-azerbaiydzhana-v-2016-om-godu.html>.

нией являются для России союзническими, а с Азербайджаном они рассматриваются как «стратегическое партнерство»[23].

Грузия

В 2016 г. Грузия продолжала активизировать свои отношения с США и НАТО. В дополнение к созданию по стандартам НАТО школы горных стрелков (неподалеку от Тбилиси), Грузия стала участником Сил быстрого реагирования (СБР) НАТО[24]. В 2016 г. в состав СБР НАТО вошла первая, и теперь готовится войти вторая грузинская рота легкой пехоты[25].

После победы на парламентских выборах в октябре 2016 г. партии «Грузинская мечта» политика руководства Грузии в отношении России претерпела определенные коррективы, став более прагматичной. Главным направлением нового курса Грузии остается сотрудничество с ЕС и НАТО, но «без конфронтации с Россией». По мнению экспертов, грузинские власти преследуют при этом две основные цели. С одной стороны, Грузия заинтересована в выходе на российский рынок и привлечении туристов из России, а с другой стороны – она стремится показать Западу, что политика НАТО и расширение альянсом военного сотрудничества с Грузией безопасны с точки зрения возможной конфронтации с Россией[26]. Это тем более важно для Тбилиси, что Североатлантический альянс, демонстрируя военное покровительство, реально не дает Грузии каких-либо гарантий безопасности.

Что касается нормализации экономических отношений с Россией, то Грузия, находясь в сложном экономическом положении, стремится к сотрудничеству с Москвой, невзирая на наличие конфликта по поводу Абхазии и Южной Осетии, в котором Россия занимает весьма жесткую позицию. В настоящее время между Россией и Грузией продолжается диалог на двусторонней основе, который поддерживается в рамках Женевских соглашений, начавшихся после окончания конфликта 2008 г., и регулярных встреч между спецпредставителем грузинского премьер-министра З. Абашидзе и заместителем министра иностранных дел РФ Г. Карасиным, на которых рассматриваются экономические, торгово-экономические, транспортные и гуманитарные вопросы. В последнее время ведутся переговоры о контроле потока грузов на границе Грузии с Россией, Абхазией и Южной

---

[23] Согласно заявлению директора Четвертого Департамента стран СНГ МИД РФ А. Павловского от 20 мая 2016 г. См.: В армяно-российских отношениях начался этап пояснений <http://russia-armenia.info/node/27950>, 29 мая 2016 г.

[24] Грузия стала участником сил быстрого реагирования НАТО // Интерфакс. 2015. 29 сент. <http://www.interfax.ru/world/469893>.

[25] Это означает, что оба эти подразделения переходят под командование Североатлантического альянса. См.: Еще одна грузинская рота станет частью сил быстрого реагирования НАТО // 2017. 12 июн. <https://www.newsgeorgia.ge/eshhe-odna-gruzinskaya-rota-stanet-chastyu-sil-bystrogo-reagirovaniya-nato/>.

[26] *Оганджанов И.* Военно-политический роман: что сулит России укрепление сотрудничества НАТО и Грузии // Rt. com. 2017. 3 янв. <https://russian.rt.com/ussr/article/347339-gruziya-nato-sotrudnichestvo-makkein-rossiya>.

Осетией, о чем Москва и Тбилиси в принципе договорились еще в 2011 г. Важным приоритетом для Грузии является вопрос о восстановлении дипломатических отношений с РФ, но он еще далек до разрешения в значительной степени из-за «особой позиции» грузинской стороны. Как заявил в январе 2017 г. Зураб Абашидзе агентству РИА «Новости», вопрос о восстановлении дипломатических отношений неактуален до тех пор, пока не будет достигнут существенный прогресс в вопросе Абхазии и Южной Осетии[27].

Центральная Азия

Узбекистан

Узбекистан, занимающий ключевое положение в центрально-азиатском регионе, является своего рода «замковым камнем» в системе обеспечения безопасности на южном направлении. Поэтому Россия всегда считала одной из главных задач укрепление военно-политических отношений с Ташкентом. Это было особенно важно, поскольку до последнего времени Узбекистан оставался самой закрытой страной постсоветского пространства, не считая Туркмении.

В этой связи приятным сюрпризом стала спокойная передача власти после смерти президента И. Каримова, много лет правящего страной. Еще более важным, по мнению многих экспертов, является то, что политический класс Узбекистана, по-видимому, оказался готов к реформам. Однако для их реализации, вероятно, потребуется консенсус основных кланов и групп влияния, и от этого будет зависеть дальнейшее развитие Узбекистана.

Если до некоторого момента перспективы военно-политических отношений России и Узбекистана оставались достаточно туманными, то процесс нормализации этих отношений после смерти И. Каримова начался практически немедленно. Уже на похоронах И. Каримова впоследствии ставший президентом Узбекистана Ш. Мирзиеев и президент РФ В. Путин и заявили, что Россия и Узбекистан «есть и будут друзьями и стратегическими партнерами». 29 ноября 2016 г. в Москве состоялись переговоры между министром обороны России генералом армии С. Шойгу и главой оборонного ведомства Узбекистана генерал-полковником К. Бердиевым, на которых широко обсуждались вопросы безопасности в Центральной Азии и борьбы с экстремизмом. Шойгу в ходе переговоров выразил уверенность, что у России и Узбекистана есть перспективы и возможности для расширения военного и военно-технического сотрудничества для безопасности обоих государств и подчеркнул, что Россия является главным стратегическим партнером для Узбекистана.

Шойгу также сообщил, что будет реализовываться программа модернизации и переоснащения вооруженных сил Узбекистана современными российскими вооружениями и военной техникой до 2020 г. По завершении переговоров главы Минобороны России и Узбекистана подписали Договор

---

[27] В Грузии дипотношения с Россией связали с вопросом Абхазии и Южной Осетии // РИА «Новости». 2017. 21 фев. <https://ria.ru/world/20170221/1488476397.html>.

о развитии военно-технического сотрудничества и План двустороннего сотрудничества между военными ведомствами на 2017 г.[28] Учитывая вышеуказанные заявления, есть основания полагать, что отношения между Россией и Узбекистаном на двусторонней основе будут развиваться в целом ряде областей, и прежде всего в борьбе с угрозой терроризма и экстремизма со стороны соседнего Афганистана.

Однако пока трудно предсказать, как будет меняться внешняя политика Узбекистана в обозримом будущем. Как следует из Указа президента страны Ш. Мирзиеева «Стратегия действий в рамках приоритетных направлений развития политики Республики Узбекистан в 2017-2021 гг.»[29], Узбекистан будет продолжать придерживаться многовекторной политики И. Каримова, стараясь держать баланс между основными геополитическими центрами – Россией, Китаем и США, – особо не сближаясь ни с одним из них. Таким образом, по крайней мере, в обозримый период в Узбекистане вряд ли появится иностранная база. Ташкент, считая наиболее удобными двусторонний формат отношений, скорее всего, будет отказываться и от развития партнерства в рамках политических союзов, таких как ОДКБ и ЕАЭС.

Таджикистан

2016 год характеризовался попытками России продолжать укреплять военно-политическое сотрудничество с Республикой Таджикистан (РТ), являющейся самым слабым препятствием на пути проникновения исламизма и международного терроризма на постсоветское пространство[30].

В марте 2016 г. в Таджикистане прошли крупные военные учения объединенной группировки вооруженных сил России и Таджикистана. В состав объединенной авиационной группы вошли штурмовики Су-25СМ, фронтовые бомбардировщики Су-24М, ударные вертолеты Ми-24, транспортно-боевые вертолеты Ми-8 и самолеты транспортной авиации, впервые в них приняли участие также авиагруппы стратегической авиации (дальние бомбардировщики Ту-22М3)[31]. 30 ноября 2016 г. министр обороны РФ С. Шойгу официально объявил, что в 2017 г. Россия поставит Таджикистану значительное количество вооружений и военной техники, и в первую очередь авиационной техники[32].

---

[28] Россия и Узбекистан расширят военно-техническое сотрудничество // ИА “Regnum”. 2016. 29 нояб. <https://regnum.ru/news/2211308.html>.

[29] Президент утвердил Стратегию действий по развитию Узбекистана <https://www.gazeta.uz/ru/2017/02/07/strategy/>, 7 фев. 2017 г.

[30] Основные усилия стран региона в плане борьбы с международным терроризмом были согласованы на саммите стран СНГ и встречах стран ОДКБ в 2015 г. В том числе была подчеркнута необходимость активизации сотрудничества в области укрепления таджикско-афганской границы. См.: Владимиров В. Россия и страны СНГ/ ОДКБ: ключевые аспекты взаимоотношений / Ежегодник СИПРИ 2015: вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2016. СС. 904-907.

[31] Авиация ЦВО РФ перебазировалась на аэродромы Таджикистана для учения // РИА «Новости». 2016. 11 мар. <https://ria.ru/defense_safety/20160311/1388508466.html>.

[32] Россия поставит Таджикистану большое количество авиатехники // ИА “Regnum”. 2016. 30 нояб. <https://regnum.ru/news/polit/2211758.html>.

В то же время, хотя в 2015 г. Россия помогла президенту РТ Э. Рахмону подавить очередной исламистский мятеж, общий уровень отношений в военно-политической области несколько снизился. Оппозиция все активнее требовала построения «национального государства», полностью независимого от России. На этом фоне все действия по укреплению российского военного присутствия в стране рассматривались в негативном ключе. Таким же образом оценивались и предложения РФ о совместной охране границы с Афганистаном, которые стали все активнее на неофициальном уровне звучать в Москве, но на которые Россия так и не получила положительной реакции Душанбе[33].

Более того, на протяжении 2016 г. Таджикистан неоднократно давал понять, что свою безопасность он все больше связывает не только с сотрудничеством с Россией, но и с отношениями с рядом ключевых внешних акторов – США, ЕС, Китаем и даже с Ираном и Саудовской Аравией. Особое внимание вызвало публичное одобрение со стороны Душанбе намерения США выделить на 2016-2017 гг. 50 млн долл. странам Центральной Азии на борьбу с терроризмом, при том, что значительная доля этих средств предназначалась Таджикистану[34].

Весьма негативную реакцию России вызвало заявление посла Таджикистана в Саудовской Аравии о том, что РТ рассматривает возможность вступления в международную коалицию по борьбе с терроризмом, которую возглавляет Саудовская Аравия. Впрочем, вскоре эта идея была дезавуирована ведущими таджикскими СМИ и МИД Таджикистана[35].

Однако особое недовольство Москвы в 2016 г. было связано с демонстративно активным сближением Республики Таджикистан с Китаем. В частности, это касается вступления Таджикистана, являющегося членом ОДКБ, в четырехстороннюю коалицию по борьбе с терроризмом (Китай, Афганистан, Пакистан, Таджикистан), которая, как считают эксперты, может способствовать вытеснению России из Центральной Азии[36]. В этом плане еще одним «раздражителем» стало намеченное к подписанию по просьбе таджикской стороны соглашение с Китаем о взаимодействии по укреплению таджикско-афганской границы. В рамках соглашения, как предполагается, Китай разместит в приграничных районах Таджикистана ряд подразделений и тренировочную базу для пограничных войск[37].

---

[33] Как дипломатично заявил замглавы Минобороны РФ А. Антонов, Россия не получала от властей Таджикистана запроса об оказании помощи в охране его границы с Афганистаном. См.: Антонов: Таджикистан не просил помочь в охране границы с Афганистаном // Asia-Plus.tj. 2016. 25 мар. <http://s01.news.tj/ru/news/antonov-tadzhikistan-ne-prosil-pomoch-v-okhrane-granitsy-s-afganistanom>.

[34] Таджикистан получит большую часть запрошенных Пентагоном $50 млн. на борьбу с терроризмом в Центральной Азии // CA-news.org. 2016. 22 фев. <http://ca-news.org/news:1179273>.

[35] Таджикистан не планирует вступать в исламскую военную коалицию // ИА “Regnum”. 2015. 22 дек. <https://regnum.ru/news/polit/2041699.html>.

[36] *Волков К.* Китай поможет Таджикистану укрепить таджикско-афганскую границу // РГ. 2016. 26 сент. <https://rg.ru/2016/09/26/kitaj-pomozhet-tadzhikistanu-ukrepit-tadzhiksko-afganskuiu-granicu.html>.

[37] Акценты недели: политический процесс в Афганистане 19-25 сентября 2016 г. // Afghanistan.ru. 2016. 26 сент. <http://afghanistan.ru/doc/102689.html>.

Несмотря на эти события, вряд ли можно говорить об отказе президента Э. Рахмона от российского экономического и военного присутствия в Таджикистане, учитывая нестабильность ситуации в стране. Но стоит ли ожидать такого же подхода от тех, кто рано или поздно придет Э. Рахмону на смену? Наиболее вероятна, видимо, ситуация, когда Россию в Таджикистане будут больше воспринимать как источник финансовой помощи, а наличие 201-й военной базы будет вызывать растущее противодействие – со стороны как местной политической элиты, так и внешних игроков.

Киргизия

Одним из форпостов укрепления российского военного присутствия в Центральной Азии остается Кыргызская Республика (КР). В стране расположены авиационная база Кант[38] и еще три российских военных объекта – узел дальней связи ВМФ России в Кара-Балте, испытательная база противолодочного вооружения в Каракале на Иссык-Куле и автономный сейсмический пункт в Майлуу-Суу, – которые в начале 2017 г. были объединены в единую структуру с общим управлением и командованием – объединенную российскую авиабазу[39].

По мнению киргизских экспертов, цели ее нахождения в Киргизии тесно связаны с укреплением позиций России в Центрально-Азиатском регионе. Между тем, перед самой Киргизией стоит проблема модернизации своих вооруженных сил, которые оснащены устаревшим советским оружием. На вооружении сухопутных войск находятся немодернизированные танки Т-72, в стране практически отсутствует боевая авиация и современные системы ПВО[40]. Это одна из причин, по которой Киргизия не может играть серьезную роль в рамках ОДКБ, равно как и самостоятельно обеспечить безопасность страны в случае конфликта с соседями – например, с Узбекистаном, с которым она периодически вступает в вооруженные столкновения (см. таблицу 1).

В последнее время Киргизия регулярно высказывала недовольство по поводу ограниченной военно-технической помощи со стороны России, хотя отношения между Россией и Киргизией в военно-политической области в 2016 г. активизировались. Так, в рамках участия в юбилейном саммите и заседании Совета глав государств-членов СНГ Киргизию посетил президент РФ В. Путин[41], в течение года состоялись два визита в страну председателя российского правительства Д. Медведева. Дважды в Москве побывал

---

[38] Авиабаза (аэродром) в Канте является составляющей авиационной компоненты Коллективных сил быстрого развертывания (КСБР) ОДКБ. В ее состав входит авиагруппа ВВС России.

[39] *Тихонов Р.* Объединенные силы: вступило в действие соглашение о российской базе в Киргизии // Rt.com. 2017. 29 янв. <https://russian.rt.com/ussr/article/354295-kirgiziya-baza-rossiya>.

[40] The Military Balance 2016. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics. P. 186-187.

[41] *Латухина К.* Путин приехал в Киргизию на саммит СНГ // РГ. 2016. 16 сент. <https://rg.ru/2016/09/16/putin-priehal-v-kirgiziiu-na-sammit-sng.html>.

Таблица 1. Вооруженные силы Киргизии и Узбекистана[42]

	Киргизия	Узбекистан
Личный состав	10,9 тыс. чел.	48 тыс. чел.
Танки	150	340
Бронетехника (БТР и БМП)	395	708
Артиллерия	246	487
- в том числе реактивные системы залпового огня	21	108

и президент Киргизии А. Атамбаев. На этих встречах обсуждались, в первую очередь, вопросы военно-политического и военно-технического сотрудничества. Весьма важным при этом было обязательство со стороны России об оказании помощи Бишкеку в выработке комплекса мер по модернизации Вооруженных сил Киргизии – соответствующие заявления были сделаны на состоявшейся в Москве встрече начальника Генштаба РФ В. Герасимова с начальником Госкомитета по обороне Киргизии генерал-майором М. Кенжисариевым[43]. Уже в феврале 2016 г. на основе заключенных ранее договоренностей о предоставлении КР военно-технической помощи на сумму около 1 млрд долл., Россия передала Бишкеку партию бронетранспортеров БТР-70М с полной комплектацией и компьютерное оборудование для интерактивного обучения. Киргизия получила на безвозмездной основе бронетанковую технику, артиллерийские системы с запасными частями и боеприпасы к различным видам стрелкового вооружения[44].

Однако киргизская оппозиция (фактически «готовя почву» к намеченным на ноябрь 2017 г. президентским выборам) подвергла критике позицию правительства, утверждая, что помощь России является недостаточной, и что «безвозмездное использование» военных объектов Россией является воплощением «имперских амбиций» Москвы. В этой обстановке важную роль сыграли заявления президента страны А. Атамбаева о сокращении срока пребывания на территории Киргизии российской авиабазы до 15 лет и необходимости оплаты за использование ряда ее структурных составляющих. Именно на этих условиях соглашение о статусе и условиях пребывания объединенной российской военной базы в Киргизии, подписанное еще в 2012 г., вступило в силу 29 января 2017 г.[45]

---

[42] The Military Balance 2016. P. 186-187, 207-208.

[43] РФ и Киргизия намерены разработать меры по модернизации киргизских ВС // РИА «Новости». 2016. 31 мар. <https://ria.ru/defense_safety/20160331/1400679493.html>.

[44] Россия поставила Киргизии военную технику в рамках военно-технического сотрудничества // Gazeta. ru. 2016. 11 февр. <https://www.gazeta.ru/army/news/8236457.shtml>.

[45] В соответствии с ним, Россия ежегодно будет платить Киргизии 4,5 млн долл. за использование земельных участков и участка акватории (плата взимается за испытательную базу на Иссык-Куле и узел дальней связи ВМФ, а за аэродром в Канте и сейсмостанцию – нет). Соглашение будет действовать 15 лет и продлеваться на пятилетние периоды. См.:

Известный интерес также вызвало заявление А. Атамбаева, что через 5 лет Киргизия должна опираться при строительстве вооруженных сил на собственные силы. В России оно было расценено как популистское, учитывая сложное экономическое положение страны. Однако едва ли можно согласиться с высказываниями некоторых экспертов, что Россия мало заинтересована в пребывании своих военных на территории КР. Несомненно, база «Кант» является существенным звеном ОДКБ в обеспечении безопасности в Центральной Азии, причем звеном, тесно связанным с 201-й базой в Таджикистане. В случае, если 201-я база будет использоваться для ведения военных действий, ей понадобится поддержка с воздуха, которая может быть обеспечена имеющимися на базе «Кант» модернизированными штурмовиками Су-25СМ и вертолетами Ми-8, а также самолетами военно-транспортной авиации, которые она может принять[46].

Казахстан

Как показал 2016 год, военно-политические отношения России и Казахстана остаются на достаточно высоком уровне. Казахстан продолжает активно участвовать в саммитах ОДКБ и успешно развивает военно-техническое сотрудничество с Россией.

В 2016 г. наиболее примечательным в этой связи событием явилась прошедшая в Астане 2 июня Международная выставка вооружений и военной техники KADEX-2016. Как заявил участвовавший в мероприятии заместитель министра обороны Республики Казахстан О. Сапаров, 80 процентов закупок вооружения и техники Казахстаном, и особенно вертолетов, приходится на Россию, при этом с каждым годом отношения с Россией в сфере ВТС улучшаются. Сапаров, помимо прочего, сообщил о планах пополнения парка военной авиации страны российскими многоцелевыми истребителями Су-35 и о закупках модернизированной версии вертолетов Ми-24 – Ми-35М[47]. Стоит отметить также, что Казахстан не только закупает технику у России, но и получает ее в рамках военно-технического сотрудничества стран – участниц ОДКБ.

Несмотря на активные закупки у России вооружений и военной техники, Казахстан в то же время не исключает закупок военной техники у других стран – в частности, у США, Франции, Германии, Израиля. Кроме того, он делает упор на совместное с Россией (и некоторыми другими странами) производство вооружений.

В этой связи характерными были заявления Казахстана о планах подписания «большого пакета документов» с российскими оборонно-

---

Слободян Е. Что представляет собой российская авиабаза Кант? // АиФ. 2017. 1 мар. <http://www.aif.ru/dontknows/file/chto_predstavlyaet_soboy_rossiyskaya_aviabaza_kant_v_kirgizii>; Тихонов Р. Объединенные силы...

[46] Там же.

[47] *Згировская Е.* Казахстан не складывает все яйца в одну корзину // Gazeta. ru. 2016. 2 июн. <https://www.gazeta.ru/army/2016/06/02/8279579.shtml>.

промышленными холдингами и единственным спецэкспортером вооружений и военной техники «Рособоронэкспортом»[48].

Однако, несмотря на заявления о дружбе и сотрудничестве, между двумя странами есть расхождения в оценках по целому ряду внешнеполитических проблем. Речь идет, в первую очередь, о санкционной войне, развернутой США и ЕС/НАТО против России из-за ее воссоединения с Крымом, расширении НАТО, нестабильности на востоке Украины, участии ВКС РФ в сирийском конфликте и борьбе с запрещенной в России террористической структурой ИГ[49].

Как показали события 2015-2016 гг., Казахстан продолжил весьма специфическую политику в области экономических и военно-политических отношений с РФ. В частности, Казахстан начал несколько дистанцироваться от ЕАЭС. По мнению экспертов, к этому его побуждают открывшиеся перед ним альтернативы, в частности в ВТО, куда РК вступила в конце 2015 г. и где ее приоритеты по ряду параметров не совпадают с российскими. Казахстан также заключил соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве с Европейским союзом[50]. Астана претендует на роль ведущего участника в китайском проекте «Экономический пояс Шелкового пути» в качестве важного транспортного звена проекта. Как известно, в то время как Россия выступает за сопряжение ЕАЭС с «Экономическим поясом Шелкового пути», Казахстан не вполне поддерживает Россию в этом вопросе. Более того, 28 ноября 2015 г. в Стамбуле Казахстан вместе с Турцией, Китаем, Азербайджаном и Грузией подписал соглашение о создании консорциума по транспортировке грузов из Китая в Европу в обход России[51]. А в 2016 г. стороны уже начали транспортировку грузов через Украину в Северную и Восточную Европу. На этом фоне весьма негативно выглядит усиление военно-политического сотрудничества между Казахстаном и США, активно приветствующими это соглашение. В целом создание Китаем такого многостороннего формата внешнеторгового и логистического взаимодействия при значимой роли в нем Казахстана может повлиять на лидерство России в ОДКБ и ШОС, а также создать проблемы для эффективности этих организаций.

Еще одной угрозой российско-казахстанским отношениям является активизация деятельности некоторых внутриполитических сил за преобразование Казахстана в «государство казахов». Вследствие этого уже начался процесс дерусификации Казахстана, ведущий к сужению сфер взаимодействия с Россией, причем – с молчаливого одобрения западных стран, для которых предпочтительна любая внешнеполитическая парадигма Казахстана, кроме пророссийской.

Впрочем, несмотря на ряд разногласий между Москвой и Астаной, большинство экспертов считает, что пока у власти в Казахстане находится

---

[48] Там же.

[49] Малышева Д. Б. Казахстан и Россия: проблемы взаимодействия. <https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=2573>, 7 сент. 2016 г.

[50] Казахстан заключил соглашение о расширенном партнерстве с Евросоюзом // ИА “Regnum”. 2016. 25 мар. <https://regnum.ru/news/2105578.html>.

[51] Турция и Китай учредили консорциум по доставке грузов в Европу в обход России // НГ. 2015. 30 нояб. <http://www.ng.ru/news/525642.html>.

президент Н. Назарбаев, российско-казахстанские отношения не изменятся кардинальным образом.

* * *

Как показали итоги года, Россия остается ведущей экономической, политической и военной силой на постсоветском пространстве, хотя ее возможности влияния на ситуацию в регионе в известной степени ослабли. Это порождает стремление у отдельных стран ближнего зарубежья проводить более независимый от России политический курс. Однако, учитывая озабоченность стран-соседей сохранением стабильности своих режимов в условиях роста числа вызовов и угроз, есть основания полагать, что в обозримый период они будут сохранять свою ориентацию преимущественно на Россию. При этом, поскольку ситуация остается неустойчивой, Москве необходимо выработать новую долгосрочную стратегию своих отношений со странами ближнего зарубежья. В первую очередь Москва должна быть готова к последствиям смены политических режимов в этих странах и делать все возможное, чтобы гасить там рост антироссийских настроений.

России следует выстраивать отношения с нынешними правящими элитами стран-союзников на основе большего прагматизма, а также более активного участия в различных новых проектах взаимовыгодного сотрудничества как на двусторонней основе, так и в рамках модернизированных механизмов ОДКБ, ШОС, ЕАЭС, чтобы создать зону стабильности на всем постсоветском пространстве.

В области военно-политических отношений России необходимо находить новые сферы взаимодействия не только в рамках СНГ, ОДКБ и ШОС, но и в отношениях со странами, примыкающими к постсоветскому пространству, чтобы органично включить постсоветские государства в общую зону безопасности всей Евразии.

Наконец, необходимо добиваться ослабления напряженности с внешними державами, проявляющими интерес к постсоветскому пространству, и выработать с ними определенные правила взаимодействия. Если хотя бы часть этих задач будет выполнена, то это упрочит позиции России в ближнем зарубежье и внесет вклад в оздоровление международной ситуации в регионе.

III. ДОКУМЕНТЫ И СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

ОБЗОР ОСНОВНЫХ ДОКУМЕНТОВ РФ ПО ВОПРОСАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ОБОРОНЫ, КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И РАЗОРУЖЕНИЯ (ЯНВАРЬ – ДЕКАБРЬ 2016 г.)

Сергей ЦЕЛИЦКИЙ[1]

1. Законодательные акты РФ

Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 10-ФЗ «О ратификации Протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о внесении изменений в Договор между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде объектов и боевых полей 929 Государственного летно-испытательного центра Российской Федерации, расположенных на территории Республики Казахстан, от 18 октября 1996 года».

Принят Государственной Думой 29 января 2016 г., одобрен Советом Федерации 10 февраля 2016 г., подписан Президентом РФ 15 февраля 2016 г.

Настоящим законом ратифицирован Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о внесении изменений в Договор между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде объектов и боевых полей 929 Государственного летно-испытательного центра Российской Федерации, расположенных на территории Республики Казахстан, от 18 октября 1996 года.

Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 13-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке использования 929 Государственного летно-испытательного центра (объекты и боевые поля, размещенные на территории Республики Казахстан) Министерства обороны Российской Федерации от 20 января 1995 года».

Принят Государственной Думой 29 января 2016 г., одобрен Советом Федерации 10 февраля 2016 г., подписан Президентом РФ 15 февраля 2016 г.

Настоящим законом ратифицирован Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке использования 929 Государственного летно-испытательного центра

[1] При подготовке текста раздела были использованы материалы Тузина А. М.

(объекты и боевые поля, размещенные на территории Республики Казахстан) Министерства обороны Российской Федерации от 20 января 1995 г.

Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 14-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об условиях использования и аренды испытательного полигона Сары-Шаган и обеспечения жизнедеятельности г. Приозерска от 20 января 1995 года».

Принят Государственной Думой 29 января 2016 г., одобрен Советом Федерации 10 февраля 2016 г., подписан Президентом РФ 15 февраля 2016 г.

Настоящим законом ратифицирован Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об условиях использования и аренды испытательного полигона Сары-Шаган и обеспечения жизнедеятельности г. Приозерска от 20 января 1995 г.

Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 15-ФЗ «О ратификации Протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о внесении изменений в Договор между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде испытательного полигона Сары-Шаган от 18 октября 1996 года».

Принят Государственной Думой 29 января 2016 г., одобрен Советом Федерации 10 февраля 2016 г., подписан Президентом РФ 15 февраля 2016 г.

Настоящим законом ратифицирован Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о внесении изменений в Договор между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде испытательного полигона Сары-Шаган от 18 октября 1996 года.

Федеральный закон от 26 апреля 2016 года № 106-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о государственной границе».

Принят Государственной Думой 15 апреля 2016 г., одобрен Советом Федерации 20 апреля 2016 г., подписан Президентом РФ 26 апреля 2016 г.

Настоящим законом ратифицирован Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о государственной границе, подписанный в городе Москве 18 февраля 2015 г.

Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Принят Государственной Думой 22 июня 2016 г/, одобрен Советом Федерации 29 июня 2016 года, подписан Президентом РФ 14 октября 2016 г.

В соответствии с законом войска национальной гвардии Российской Федерации (далее – войска национальной гвардии) являются государственной военной

организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Федеральный закон от 14 октября 2016 года № 376-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о размещении авиационной группы Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Сирийской Арабской Республики».

Принят Государственной Думой 7 октября 2016 г., одобрен Советом Федерации 12 октября 2016 г., подписан Президентом РФ 14 октября 2016 г.

Настоящим законом ратифицировано Соглашение между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о размещении авиационной группы Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Сирийской Арабской Республики, подписанное в городе Дамаске 26 августа 2015 года.

Федеральный закон от 31 октября 2016 года № 381-ФЗ «О приостановлении Российской Федерацией действия Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращении с ним и сотрудничестве в этой области и протоколов к этому Соглашению».

Принят Государственной Думой 19 октября 2016 г., одобрен Советом Федерации 26 октября 2016 г., подписан Президентом РФ 31 октября 2016 г.

Согласно Федеральному закону в связи с коренным изменением обстоятельств, возникновением угрозы стратегической стабильности в результате недружественных действий США в отношении РФ и неспособности США обеспечить выполнение принятых обязательств по утилизации избыточного оружейного плутония приостановлено действие Соглашения между Правительством РФ и Правительством США об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращении с ним и сотрудничестве в этой области, подписанного в г. Москве 29 августа 2000 г. и в г. Вашингтоне 1 сентября 2000 г., а также Протоколов к Соглашению.

Федеральный закон от 22 ноября 2016 года № 387-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Абхазия об Объединенной группировке войск (сил) Вооруженных Сил Российской Федерации и Вооруженных Сил Республики Абхазия».

Принят Государственной Думой 2 ноября 2016 г., одобрен Советом Федерации 16 ноября 2016 г., подписан Президентом РФ 22 ноября 2016 г.

Настоящим законом ратифицировано Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия об Объединенной группировке войск (сил) Вооруженных Сил Российской Федерации и Вооруженных Сил Республики Абхазия, подписанное в г/ Москве 21 ноября 2015 г.

Федеральный закон от 22 ноября 2016 года № 390-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о сотрудничестве в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом».

Принят Государственной Думой 11 ноября 2016 г., одобрен Советом Федерации 16 ноября 2016 г., подписан Президентом РФ 22 ноября 2016 г.

Настоящим законом ратифицировано Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о сотрудничестве в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, подписанное в г. Пекине 27 сентября 2010 г.

Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Принят Государственной Думой 9 декабря 2016 г., одобрен Советом Федерации 14 декабря 2016 г., подписан Президентом РФ 19 декабря 2016 г.

Настоящим законом утверждены основные характеристики федерального бюджета на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.

Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 477-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Армения о создании Объединенной региональной системы противовоздушной обороны в Кавказском регионе коллективной безопасности».

Принят Государственной Думой 14 декабря 2016 г., одобрен Советом Федерации 23 декабря 2016 г., подписан Президентом РФ 28 декабря 2016 г.

Настоящий закон ратифицирует Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Армения о создании Объединенной региональной системы противовоздушной обороны в Кавказском регионе коллективной безопасности.

2. Нормативные акты исполнительной власти

Указ Президента Российской Федерации от 15 января 2016 г. № 10 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» и в положения, утвержденные этим Указом».

Настоящим Указом внесены изменения в Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» и в положения, утвержденные этим Указом.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 января 2016 г. № 36-Р «О подписании Соглашения между Правительством Российской

Федерации и Правительством Республики Беларусь о совместном техническом обеспечении региональной группировки войск (сил) Российской Федерации и Республики Беларусь».

Настоящим распоряжением одобрен представленный Минобороны России согласованный с МИДом России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о совместном техническом обеспечении региональной группировки войск (сил) Российской Федерации и Республики Беларусь (прилагается).

Указ Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 95 «Об утверждении Положения о порядке реализации Договора между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о военно-техническом сотрудничестве от 24 декабря 2013 г.».

Настоящим Указом утверждено прилагаемое Положение о порядке реализации Договора между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о военно-техническом сотрудничестве от 24 декабря 2013 г.

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2016 г. № 100 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти по мобилизационной подготовке и мобилизации».

Настоящим постановлением утверждены изменения в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти по мобилизационной подготовке и мобилизации.

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2016 г. № 137 «О внесении изменений в перечень документов, представляемых субъектами военно-технического сотрудничества в федеральные органы исполнительной власти при согласовании проектов решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и (или) Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству о поставках продукции военного назначения».

Настоящим постановлением утверждаются прилагаемые изменения, вносимые в перечень документов, представляемых субъектами военно-технического сотрудничества в федеральные органы исполнительной власти при согласовании проектов решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и (или) Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству о поставках продукции военного назначения, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2007 года №135 «Об утверждении перечня документов, представляемых субъектами военно-технического сотрудничества в федеральные органы исполнительной власти при согласовании проектов решений Президента Российской Федерации,

Правительства Российской Федерации и (или) Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству о поставках продукции военного назначения».

Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 149 «О внесении изменения в Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082».

В соответствии с Указом внесено изменение в Положение, согласно которому Минобороны России наделяется полномочиями по ведению и сопровождению единой информационной системы, содержащей информацию о расчетах по государственному оборонному заказу.

Распоряжение Президента Российской Федерации от 1 мая 2016 г. № 108-РП «О подписании Протокола о внесении изменений в Соглашение между Российской Федерации и Республикой Беларусь о совместной охране внешней границы Союзного государства в воздушном пространстве и создании Единой региональной системы противовоздушной обороны Российской Федерации и Республики Беларусь от 3 февраля 2009 г.»

Распоряжением поручено Минобороны России провести с участием МИДа России переговоры с Белорусской Стороной и по достижении договоренности подписать от имени Российской Федерации Протокол, разрешив вносить в его проект, одобренный Правительством Российской Федерации, изменения, не имеющие принципиального характера.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2016 г. № 561 «О порядке ликвидации вооружения и военной техники».

Настоящим постановлением установлена процедура организации и проведения работ по ликвидации вооружения и военной техники. Утверждено Положение о порядке ликвидации вооружения и военной техники. В числе прочего утверждено, что уничтожение вооружения и военной техники является исключительной мерой и применяется в отношении вооружения и военной техники, утилизация которых экономически нецелесообразна, а также в отношении вооружения и военной техники, которые по своему техническому состоянию не могут быть переданы на утилизацию.

Распоряжение Президента Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 198-РП «О подписании Протокола между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о мерах по прекращению действия Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об условиях использования и аренды полигона Эмба (5580 база обеспечения испытательных работ) от 20 января 1995 г. и Договора между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде испытательного полигона Эмба (5580 база обеспечения испытательных работ) от 18 октября 1996 г.».

Настоящим Распоряжением принято предложение Правительства Российской Федерации о подписании Протокола между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о мерах по прекращению действия Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об условиях использования и аренды полигона Эмба (5580 база обеспечения испытательных работ) от 20 января 1995 г. и Договора между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде испытательного полигона Эмба (5580 база обеспечения испытательных работ) от 18 октября 1996 г.

Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2016 г. № 329 «О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации».

В соответствии с Указом устанавливается штатная численность Вооруженных Сил Российской Федерации в количестве 1 885 371 единицы, в том числе 1 000 000 военнослужащих.

Указ Президента Российской Федерации от 30 июля 2016 г. № 387 «О внесении изменений в Положение о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и Положение о порядке лицензирования в Российской Федерации ввоза и вывоза продукции военного назначения, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062».

В соответствии с Указом внесены изменения в Положение о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и Положение о порядке лицензирования в Российской Федерации ввоза и вывоза продукции военного назначения, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062.

Указ Президента Российской Федерации от 26 августа 2016 г. № 440 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами».

В соответствии с Указом организациям - разработчикам и производителям продукции военного назначения, которым право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения было предоставлено до вступления в силу изменений в Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ, разрешается выполнить действующие обязательства по внешнеторговым контрактам в указанной области. Также они смогут заключить внешнеторговые контракты по результатам проработки обращений иностранных заказчиков, в случае если их проработка была поручена таким организациям Федеральной службой по военно-техническому сотрудничеству России до 1 июля 2016 г., и выполнить обязательства по таким контрактам.

Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации».

Настоящим Указом утверждено прилагаемое Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 3 октября 2016 г. № 511 «О приостановлении Российской Федерацией действия Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращению с ним и сотрудничеству в этой области и протоколов к этому Соглашению».

Настоящий Указ приостанавливает действие настоящего Соглашения и протоколов к нему будет приостановлено через 120 дней со дня получения уведомления о приостановлении в связи с неспособностью США обеспечить выполнение принятых на себя обязательств по утилизации избыточного оружейного плутония и необходимость принятия безотлагательных мер по защите безопасности Российской Федерации. Одновременно установлено, что плутоний, подпадающий под действие Соглашения, не используется для изготовления ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств, исследований, разработок, проектирования или испытаний, связанных с такими устройствами, или для любых других военных целей. Указ вступает в силу со дня его подписания.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 октября 2016 г. № 2071-Р «О прекращении действия Исполнительного соглашения между Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и Министерством энергетики Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в проведении исследований возможности конверсии российских исследовательских реакторов на использование низкообогащенного уранового топлива от 7 декабря 2010 г.».

Настоящим Распоряжением принято предложение о прекращении действия Исполнительного соглашения между Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и Министерством энергетики Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в проведении исследований возможности конверсии российских исследовательских реакторов на использование низкообогащенного уранового топлива от 7 декабря 2010 г.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 октября 2016 г. № 2072-Р «О приостановлении действия Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в научных исследованиях и разработках в ядерной и энергетической сферах от 16 сентября 2013 г.»

Настоящим Распоряжением приостановлено действие Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в научных исследованиях и разработках в ядерной и энергетической сферах от 16 сентября 2013 г. в связи с введением Соединенными Штатами Америки ограничений на сотрудничество с Российской Федераци-

ей в области атомной энергетики и в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

Распоряжение Президента Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 359-РП «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Армения об Объединенной группировке войск (сил) Вооруженных Сил Республики Армения и Вооруженных Сил Российской Федерации».

Настоящим Распоряжением принято предложение Правительства Российской Федерации о подписании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Армения об Объединенной группировке войск (сил) Вооруженных Сил Республики Армения и Вооруженных Сил Российской Федерации.

Распоряжение Президента Российской Федерации от 28 ноября 2016 г. № 383-РП «О подписании Договора между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан о развитии военно-технического сотрудничества».

Настоящим Распоряжением принято предложение Правительства Российской Федерации о подписании Договора между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан о развитии военно-технического сотрудничества.

Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

Настоящим Указом утверждена прилагаемая Концепция внешней политики Российской Федерации. Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 г. № Пр-251 признана утратившей силу.

Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации».

Настоящим Указом утверждена Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 признана утратившей силу.

Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 2016 г. № 697 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года».

Настоящим Указом утверждены прилагаемые Основы государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года.

Распоряжение Президента Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 423-РП «О подписании Протокола к Соглашению между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о размещении авиационной группы Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Сирийской Арабской Республики от 26 августа 2015 г.».

Настоящим Распоряжением принято предложение Правительства Российской Федерации о подписании Протокола к Соглашению между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о размещении авиационной группы Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Сирийской Арабской Республики от 26 августа 2015 г.

Распоряжение Президента Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 424-РП «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о расширении территории пункта материально-технического обеспечения Военно-Морского Флота Российской Федерации в районе порта Тартус и заходах военных кораблей Российской Федерации в территориальное море, внутренние воды и порты Сирийской Арабской Республики».

Настоящим Распоряжением принято предложение Правительства Российской Федерации о подписании Соглашения между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о расширении территории пункта материально-технического обеспечения Военно-Морского Флота Российской Федерации в районе порта Тартус и заходах военных кораблей Российской Федерации в территориальное море, внутренние воды и порты Сирийской Арабской Республики.

АВТОРЫ АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЗОРА ИМЭМО РАН

АРБАТОВ Алексей Георгиевич – доктор исторических наук, академик РАН, руководитель Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

АРБАТОВА Надежда Константиновна – доктор политических наук, руководитель Отдела европейских политических исследований ИМЭМО РАН

ВЛАДИМИРОВ Вадим Исаакович **–** старший научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

ГУДЕВ Павел Андреевич **–** кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

ДЬЯКОВ Анатолий Степанович **–** кандидат физико-математических наук, главный научный сотрудник (ранее – директор) Центра по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии Московского физико-технического института (МФТИ)

ЕВТОДЬЕВА Марианна Георгиевна **–** кандидат политических наук, руководитель Группы глобализации военно-экономических процессов Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

ЗАВРИЕВ Сергей Кириакович – доктор биологических наук, член-корр. РАН, руководитель Отдела Института биоорганической химии им. М. М. Шемякина и Ю. А. Овчинникова РАН, главный научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

ИВАНОВ Станислав Михайлович – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

НИКИТИН Александр Иванович **–** доктор политических наук, директор Центра евро-атлантической безопасности ИМИ МГИМО (У) МИД РФ, главный научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

ОЗНОБИЩЕВ Сергей Константинович **–** кандидат исторических наук, заведующий Сектором военно-политического анализа и исследовательских проектов Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

ЦЕЛИЦКИЙ Сергей Владимирович – научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН

Научное издание

Ежегодник СИПРИ 2016
Вооружения, разоружение и международная безопасность

(Перевод с английского)

Редакционная коллегия русского издания:
Дынкин Александр Александрович, Арбатов Алексей Георгиевич,
Барановский Владимир Георгиевич и др.

Ежегодник

Подписано в печать 29.08.2017.
Формат 70x100 1/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Объем 84,825 усл. п. л. Тираж 200 экз.

Издатель: Индивидуальный предприниматель
Пахомова Елена Алексеевна
Адрес: 125040, Москва, Ленинградский проспект, д.11 кв.28
classick21@gmail.com

Отпечатано в типографии «One Book»
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, 42, корп. 5.

ISBN 978-5-9535-0509-3

9 785953 505093