

РОССИЯ И МИР: ИЗБАВЛЯЯСЬ ОТ ИМПЕРСКОЙ НОСТАЛЬГИИ

Введение.....	3
Трудности «третьего перехода».....	6
Внешняя политика России – контуры обновления.....	19
Лидерство и коллективное действие.....	39
Международные режимы: философия и инструмент политики.....	54
Россия в Европе и Азии.....	89
Безопасность личности и содействие развитию – новая парадигма?.....	135
«Мягкая сила» по-русски.....	173
Заключение.....	194
Приложение 1.....	196
Приложение 2.....	199
Приложение 3.....	214

ВВЕДЕНИЕ

Принято считать, что внешняя политика сегодняшней России отличается самостоятельностью и активной защитой национальных интересов. По крайней мере, в лексикон ее творцов возвращается риторика советских времен, когда Советский Союз считался (и, наверное, был) сверхдержавой.

Советская внешняя политика в системе координат биполярного мира основывалась на балансе сил и была при этом предельно идеологизированной, затратной и – как многие считают – «имперской». Постулат «два мира – две системы», собственно, и не оставлял ее творцам иного выбора.

Однако новая Россия уже не СССР с его дальними и ближними сферами влияния. И если отделить риторику от сути, то возникают сомнения в эффективности и полезности политики «большого брата» для страны и ее граждан. Многие из них хотят понять, зачем Россия предпринимает тот или иной шаг на международной арене. Подчас ответа не могут найти ни они, ни специалисты-политологи и обозреватели.

Казалось бы, есть Концепция внешней политики РФ, утвержденная президентом Д. Медведевым в июле 2000 года, и ряд других доктринальных документов, касающихся защиты и продвижения национальных интересов России на международной арене. Однако пока нет ясности в главном: куда Россия идет и какое государство строит. Считает ли она себя наследницей российской и советской империи, или национальным государством? Где начинается и где кончается Россия? Кто ее союзники и партнеры, где она видит потенциальные угрозы?

Однако, в конце концов, дело не в словах, а в сути и направленности принимаемых решений и совершаемых действий. Они должны быть, как минимум, понятны и предсказуемы и для международных партнеров России, и для рос-

сийских граждан-налогоплательщиков. В конце концов, именно они из своих средств содержат весьма громоздкий и далеко не всегда эффективный государственный механизм, который должен обеспечивать национальный интерес в сфере внешней политики и безопасности.

Чтобы не получалось, что действия, которые представляются как отстаивание Россией своих интересов в мировых делах, на поверку оказываются не вполне продуманными и обоснованными. Чтобы Россия действительно выступала в роли влиятельного члена мирового сообщества и надежного «коллективного игрока».

Таков главный выбор для российской внешней политики, главная для нее трудность. Умение действовать в согласии с партнерами, чувствуя себя частью мирового целого, пользоваться инструментами коллективной дипломатии – а не противопоставлять себя остальным под предлогом «особости» российских интересов.

Выступая с очередным Обращением к Федеральному собранию, глава российского государства сказал: *«Вместо сумбурных действий, продиктованных ностальгией и предрассудками, будем проводить умную внешнюю и внутреннюю политику, подчинённую сугубо прагматичным целям»*¹.

Ниже автор постарался представить свои взгляды на то, как строить «умную» и эффективную внешнюю политику, избавляясь от имперской ностальгии и предрассудков мнимой сверхдержавности.

Определение национальных интересов, концептуальные основы внешней политики, ее глобальные и региональные приоритеты, способы и методы взаимодействия с партнерами на международной арене, умение объяснить характер этой политики гражданам своей страны и представить ее в привлекательном свете для других стран и народов, - все это, в конечном счете, зависит от ответа на главный вопрос: какую Россию мы хотим построить.

¹ Д. Медведев, Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 г.
<http://kremlin.ru/transcripts/5979>

Процесс определения национальной идентичности для россиян еще далеко не окончен. Смысловая переключка с известным трудом Егора Гайдара «Гибель империи» для автора не случайна. Он также верит в то, что Россию ждут три взаимосвязанных перехода: от плановой экономики к рыночной, от авторитаризма к демократии и от империи к национальному государству.

Эта книга – о трудностях и неизбежности «третьего перехода». Она во многом основана на материалах, опубликованных автором ранее¹.

¹ См. Напр. Владимир Петровский, *От империи к открытому миру. О внешней политике России переходного периода*, М., РОСПЭН, 2007.

ТРУДНОСТИ «ТРЕТЬЕГО ПЕРЕХОДА»

«Проблема страны, столкнувшейся с постимперским синдромом, в том, что разжечь чувство ностальгии по утраченной империи легко... Но реальность в том, что возродить империю невозможно».

Егор Гайдар, «Гибель империи»

Концептуальный кризис внешней политики России уходит корнями в период распада СССР, и изначально определяется ключевой особенностью «русского транзита» - тесной взаимосвязью российских реформ с вопросом о национальной идентичности.

Как отмечает известный российский экономист Андрей Илларионов, «Неизбежность для России осуществления тройного перехода была сформулирована Сергеем Васильевым и Борисом Львиным во время обсуждений в клубе “Синтез” и в московско-ленинградской группе экономистов во второй половине 1980-х годов. Имелись в виду три перехода:

1) *от централизованно планируемой экономики (командной экономики, экономики бюрократического торга) к свободной рыночной,*

2) *от тоталитарного (авторитарного) политического режима, оказавшегося на рубеже 1980-х - 1990-х годов на стадии интенсивной демократизации, к демократической политической системе, и*

3) *от имперской формы государства к национальной. Все три перехода являлись составными элементами Большого перехода — продвижения российского общества от несвободного состояния к свободному, — продвижения, требовавшего освобождения как экономического, так и политического и национального»¹.*

¹ Андрей Илларионов, Трудный путь к свободе, «Континент» 2010, № 45.
<http://magazines.russ.ru/continent/2010/145/il11.html>

В свою очередь, Б. Львин предельно заострил проблему, отождествив успех рыночных реформ с необходимостью формирования на обломках «советской империи» классического национального государства:

«Проблема "построения капитализма в России" может рассматриваться с различных точек зрения. Нам, однако, представляется она частью более общей проблемы, а именно - построения России. России без эпитетов, России как национального государства. Мы утверждаем, что, во-первых, такой России еще не существует; что, во-вторых, это отсутствие есть факт фундаментальный, вызванный не внешним по отношению к России действием, а самим ее состоянием; что, в-третьих, появление России как национального государства будет одновременно и появлением капиталистической России.

Мы считаем либерализм в экономике, демократию в политическом устройстве и национальную государственность явлениями равноположенными. Они видятся как атрибуты того единого, что называется современным (посттрадиционным, модернизированным, как кому угодно) обществом....Россия как национальное государство еще не существует. Мы считаем тот период российской истории, который вызывает наибольшие затруднения у исследователей, период Советской власти - не более чем периодом национальной революции, то есть периодом становления этого национального государства»¹.

Однако такой подход выглядит небезупречным (и оспаривается многими российскими учеными и экспертами) на том основании, что Россия (и имперская, и советская) никогда не существовала в качестве государства, основанного на национальной идентичности.

Как полагает С.В. Кортунов, «Россия всегда была не только поликультурной, но и наднациональной по составу государственной общностью. И потому категория «национального» остается неопределенной и многозначной».²

¹ Б.М. Львин, *К вопросу о становлении национальной государственности в России*, декабрь 1990 г. <http://kuchaknig.ru>

² С.В. Кортунов, *Россия в мировой политике после кризиса*, М., Красная звезда, 2011, с. 412.

При этом ученый убежден в том, что «Россия должна строить государство не с «чистого листа», или с 1991 года, а исходя из того, что нынешняя Российская Федерация – правопреемница тысячелетнего российского государства, в том числе Российской империи, и продолжательница СССР. Т.е. в области государственного строительства она твердо придерживается доктрины непрерывного правопреемства и континуитета»¹.

Своеобразной интерпретацией таких подходов можно считать концепцию «либеральной империи», которая была сформулирована рядом российских праволиберальных мыслителей и политиков-реформаторов в первой половине прошлого десятилетия, и предполагала объединение бывших советских республик вокруг России на основе приверженности рыночной экономике и либеральной демократии.

Лозунг либеральной империи провозгласил в октябре 2003 г., накануне начала избирательной кампании в Государственную думу, один из лидеров «Союза правых сил» Анатолий Чубайс:

«Идеологией России, по моему глубокому убеждению, на всю обозримую историческую перспективу должен стать либеральный империализм, а миссией России - построение либеральной империи. Это именно то, к чему мы естественно пришли всей своей новейшей историей, это то бесценное, что мы можем и должны извлечь из истории XX века, это именно то, что свойственно, естественно и органично для России - и исторически, и геополитически, и нравственно. Это, наконец, задача такого масштаба, которая поможет нашему народу окончательно преодолеть духовный кризис и по-настоящему сплотит и мобилизует его»².

Отдавая себе отчет в негативных коннотациях самого термина «империя», А. Чубайс, тем не менее, предложил ассоциировать его и с другими: "цивилиза-

¹ С.В. Кортунов, *Россия в мировой политике после кризиса*, с. 17.

² А.Б. Чубайс, Миссия России в XXI веке, *Независимая газета*, 01.10.2003.

ция", "демократия", "рынок", "свобода". По его мнению, либеральная империя могла бы основываться на следующих принципах:

1. Приверженность принципу нерушимости границ и территориальной целостности, взаимный отказ от территориальных претензий.
2. Приверженность общепризнанным нормам международного права в отношениях с соседними государствами.
3. Содействие развитию русской культуры и культуры других народов России и защита русских и русскоязычных граждан в соседних странах.
4. Содействие экспансии российской экономики и бизнеса в соседние страны.
5. Поддержание, развитие, а при необходимости и защита базовых демократических институтов, прав и свобод граждан в соседних странах.

Как полагал А. Чубайс, такое понимание миссии России позволило бы переосмыслить фундаментальные вопросы российской внешней политики не только в ближнем, но и в дальнем зарубежье:

«...надо увидеть стратегически прорисовывающееся кольцо великих демократий Северного полушария XXI века - США, объединенная Европа, Япония и будущая Российская либеральная империя. У нас появляется органичное и естественное место и уникальная роль - замкнуть кольцо. И обеспечить себе целую систему экономических, военных и политических соглашений, защищающих наши интересы внутри кольца и во всем мире. И тогда Россия встанет на равных с достойными нас партнерами, чтобы вместе, сообща отстаивать порядок и свободу на земле»¹.

Год спустя один из соавторов концепции Леонид Гозман уточнил эту формулировку следующим образом: «Мы хотим, чтобы Россия вошла в мировую империю, и, разумеется, в метрополию этой империи. Мы хотим,

¹ А.Б. Чубайс, Миссия России в XXI веке.

чтобы мы вошли в эту империю на равных и чтобы вместе с этими странами несли совместную ответственность за то, что происходит на планете».¹

Именно это положение вызвало весьма неоднозначные оценки – от поддержки принципа «совместной ответственности» до весьма нелицеприятной критики. Так, по мнению С.В. Кортунова, концепция либеральной империи не может быть реализована на практике, поскольку «в этой парадигме Россия становится лишь второстепенной частью большого западного либерального проекта, т.е. периферией Запада, которая на постсоветском пространстве никому не интересна»².

Критики концепции указывали также на ее вторичность, подчеркивая, что она была сформулирована отнюдь не А. Чубайсом, а европейскими и североамериканскими мыслителями еще в XIX веке.

Провозглашение концепции либеральной империи вызвало весьма оживленную полемику в российской экспертной среде. При этом представители различных течений трактовали концепцию по-своему.

Так, известный российский философ и геополитик Александр Дугин определил смысл концепции как «либерал-евразийство» и обоснование синхронизации и унификации экономических систем стран СНГ:

«...прямой контакт менее экономически развитого государства с более развитым, отделенным ранее таможенным барьером, не уравнивает их потенциалы, но еще более обогащает богатого развитого и еще более обедняет бедного и неразвитого. Изоляция также не спасает положение бедного. Поэтому возникает третий путь: интеграция соседних стран с близким состоянием экономики, создание достаточно большой зоны общего рынка и избирательная (дифференцированная) открытость внешним экономическим игрокам с учетом

¹ Росбалт, 23/12/2004.

² С.В. Кортунов, *Россия в мировой политике после кризиса*, с. 394.

приоритета развития национальной экономики в масштабах всего "большого пространства"¹.

По мнению ряда других ученых экспертов, либеральная империя представляет собой вполне определенную модель с точки зрения политэкономии. Л.В. Сохань, И.П. Сохань сформулировали ее ключевые особенности следующим образом:

«Компактность - страны принадлежат к одному региону, что облегчает охрану границ, позволяет экономить на расходах за транспортировку сырья и товаров. Присутствие менее развитых стран по отношению к тем, что составляют ядро объединения. Слабые страны служат "наполнителем", предоставляя дешевый рабочий рынок для низкоквалифицированных работ, потребительский рынок для товаров. Это аналог колоний прошлых империй. Эти страны оказываются резервуаром для несколько устаревших производств, что позволяет развитым странам добиться основного – продавать не товары, а технологии. В то же время менее развитые получают возможность освоить многие достаточно современные производства, создать отличную инфраструктуру и т.п.»².

Изначально концепция либеральной империи воспринималась не столько как попытка определить фундаментальные подходы к определению новой российской идентичности, сколько как нетривиальный ход в избирательной кампании российских правых либералов, их попытку нащупать популярную у избирателя тему.

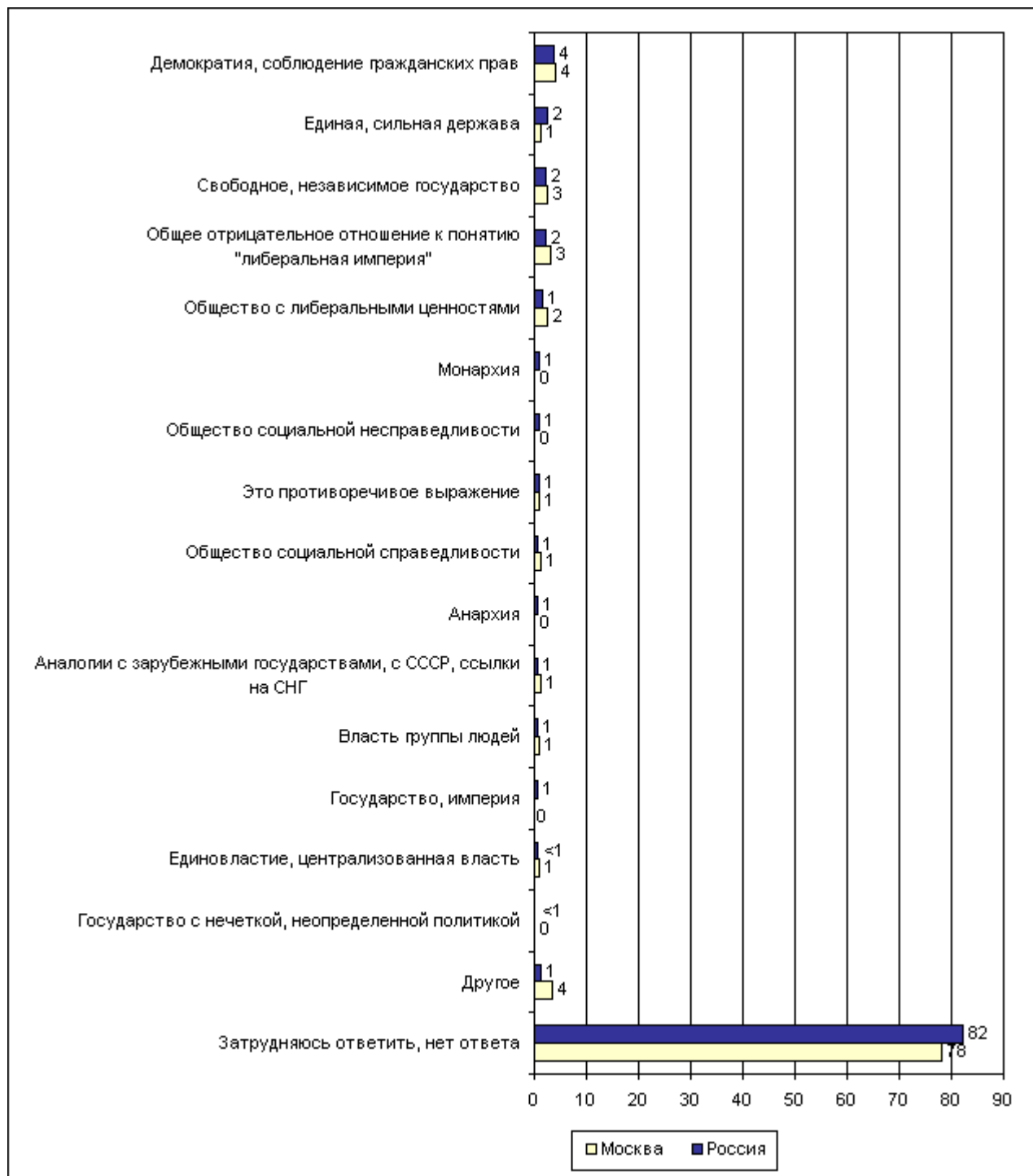
В октябре 2003 г. российский социологический Фонд «Общественное мнение» провел специальный опрос населения в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России, посвященный восприятию концепции «либеральной империи» населением страны³.

¹ Александр Дугин, Актуальность империи, *«Ведомости»*, 16.10.2003.

² Л.В. Сохань, И.П. Сохань, Новые «демократические» империи, *Социологические исследования*, № 2, 1997, с. 67.

³ <http://bd.fom.ru/report/cat/power/dd034210>

На «открытый» вопрос – как вы понимаете выражение ‘либеральная империя’? что, по вашему мнению, оно означает? – были даны следующие варианты ответов.



(в % от числа опрошенных по России)

Демократия, соблюдение гражданских прав

4

- *'Более демократичное государство'; 'демократическая империя'; 'демократия'; 'много демократических свобод у граждан'; 'многонациональное государство, в котором много свобод'; 'свобода любой деятельности'; 'свобода слова, передвижения, можно получить гражданство'; 'свобода, демократия'; 'интересы личности должны соблюдаться в соответствии с Конституцией и иными правами РФ'; 'страна, где соблюдаются права'; 'страна, где существует закон и права граждан не ущемляются'.*

Единая, сильная держава 2

- *'Какая-то сильная страна'; 'могущественная держава...'; 'сильная, богатая, экономически развитая страна'; 'страна с высокоразвитой экономикой'; 'сплоченное государство'; 'сильное государство'.*

Свободное, независимое государство 2

- *'Независимая империя'; 'самостоятельность государства'; 'свободная в экономическом отношении страна'; 'свободная, со свободными взглядами, независимая от чьего-то мнения'; 'это свободная империя во взглядах и действиях'.*

Общее отрицательное отношение к понятию 'либеральная империя' 2

- *'Бред сивой кобылы'; 'еще одна идея политическая, ничего больше'; 'идиотизм'; 'не нужна нам империя'; 'ничего хорошего'; 'новые слова, новое движение. Это нам не нужно'; 'очередной обман людей'; 'полную ерунду'; 'удовлетворение низменных чувств'; 'чушь собачья'; 'это провокация Чубайса, очередной блеф'.*

Общество с либеральными ценностями 1

- *'Во главе либералы'; 'где либералы у власти'; 'государство, в котором правят либералы'; 'единение страны и либеральных ценностей'; 'законы либерализма'; 'либеральное государство'; 'общество, живущее по принципу либеральной теории'; 'это строй, где господствуют либеральные ценности'; 'терпимость и империя – это хорошо'; 'народная империя'.*

Монархия 1

- *'Возвращение царей'; 'возрождение царя'; 'император, что ли, будет?'; 'как при царизме'; 'царей вернуть, наверное'; 'это, наверное, монархия'.*

Общество социальной несправедливости **1**

- *'Где богачи захватили все деньги и власть, а народ превращается в рабов'; 'государство для богатых'; 'империя – это всегда притеснение малых народов'; 'одни жируют, а одни с голода умирают'; 'предполагает расчленение общества'; 'это когда равнодушно относятся к народу, каждый сам за себя'.*

Это противоречивое выражение **1**

- *'Империя не может быть либеральной'; 'империя, построенная на либеральных принципах, – это вообще алогизм'; 'империя – это сплоченность, либерализм – это анархия, поэтому эти два понятия противоречат друг другу'; 'я не согласен со словами: империя может быть только великой державой, сильной, жесткой'; 'не сочетаемые понятия'; 'там должна быть дисциплина, а либерализм не стыкуется с империей'; 'эти два слова несовместимы'.*

Общество социальной справедливости **1**

- *'Добрая империя'; 'доброе правление, без казней'; 'думают о народе, дают послабление в действиях народу, помогают малоимущим, коллективное руководство без диктата'; 'забота власти о простых людях'; 'идея правильная при условии хорошей социальной защищенности народа'.*

Анархия **1**

- *'Анархия – мать порядка'; 'засилье анархии'; 'каждый сам за себя'; 'либералы – это люди, которые за свободу во всем, а империя – либеральная анархия'.*

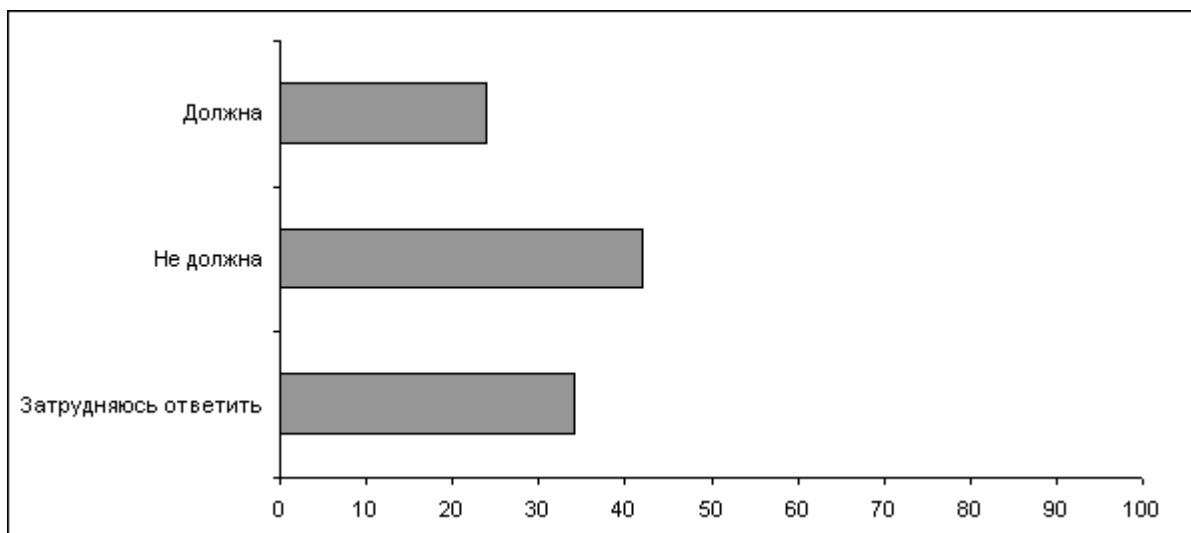
Аналогии с зарубежными государствами, с СССР, ссылки на СНГ **1**

- *'Форма власти: не президента по выборам, а по родству, как в Англии'; 'как в Китае – и коммерция, и частный бизнес, но регулируется государством'; 'объединение республик с одним президентом'; 'США только можно назвать либеральной империей'; 'что-то похожее на какие-то арабские страны, Великобритания?'; 'что-то типа Америки, максимум свободы, минимум социальной защиты от государства'; 'все страны из Советского Союза могут объединиться, кто хотели бы с нами сотрудничать'; 'интересы России становятся главными в СНГ'; 'когда Россия будет лидером среди стран СНГ'; 'то же самое, что и Советский Союз, как при Брежнев – бардак'.*

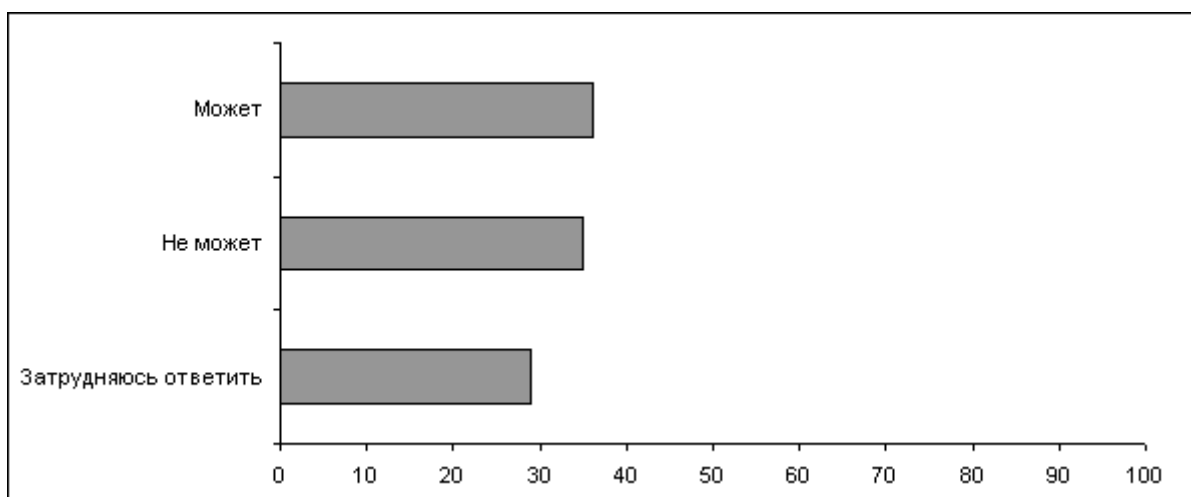
Власть группы людей	1
<ul style="list-style-type: none"> • <i>'Где власть в руках определенной группы людей'; 'единая кучка людей'; 'объединение олигархов'; 'сообщество высшего статуса депутатов'.</i> 	
Государство, империя	1
<ul style="list-style-type: none"> • <i>'Государство, включающее в себя округа'; 'империя открытая'; 'особое государство'; 'империя была, империя в разной форме этого понятия и останется ею'.</i> 	
Единовластие, централизованная власть	<1
<ul style="list-style-type: none"> • <i>'Единовластие, и в то же время власть думает о своем народе'; 'единоначалие, но с ограничением'; 'значит, что страной будет управлять один либерал'; 'империя – это единовластие'; 'похожа с республикой, но централизация власти'.</i> 	
Государство с нечеткой, неопределенной политикой	<1
<ul style="list-style-type: none"> • <i>'Либеральная – ни рыба, ни мясо'; 'мягкая, отходит от своего основного курса'; 'не имеет определенного направления или одной цели'; 'неконкретность целей'; 'это что-то лояльное – ни правым, ни левым'.</i> 	
Другое	1
<ul style="list-style-type: none"> • <i>'Военно-полицейское государство, к этому идет'; 'вот этому способствует Евразийский союз, почитайте их программу'; 'временное правительство'; 'государство, которое поддерживает отношения с другими странами независимо от их политических взглядов'; 'мягкий диктат'; 'оно означает возможность России инвестировать средства в экономику других государств'; 'что-то большое и в частном владении'; 'если как Жириновский – либерал, то это ни к чему хорошему не приведет'; 'жидомасонский разговор'; 'смена власти, а это очень плохо для народа'.</i> 	
Затрудняюсь ответить, нет ответа	82

Показателен разброс мнений и различные трактовки термина «либеральная империя». Еще более показательны данные того же опроса, проведенного среди экспертов¹:

ВОПРОС: КАК ВЫ СЧИТАЕТЕ, РОССИЯ ДОЛЖНА ИЛИ НЕ ДОЛЖНА СТРЕМИТЬСЯ К ТОМУ, ЧТОБЫ СТАТЬ 'ЛИБЕРАЛЬНОЙ ИМПЕРИЕЙ'?



ВОПРОС: ПО ВАШЕМУ МНЕНИЮ, В ЭТОМ СТОЛЕТИИ РОССИЯ МОЖЕТ ИЛИ НЕ МОЖЕТ СТАТЬ 'ЛИБЕРАЛЬНОЙ ИМПЕРИЕЙ'?



¹ <http://bd.fom.ru/report/cat/power/dd034210>

Поражение СПС на выборах в Государственную Думу в декабре 2003 г. привело к тому, что российская общественность и экспертное сообщество на продолжительное время утратили интерес к концепции либеральной империи. При этом за рубежами России, особенно на постсоветском пространстве, концепция воспринималась преимущественно как обоснование российской экономической экспансии. В одной из статей с характерным названием «Экономический империализм России» говорится:

«В Грузии, как и на Украине, президент России Владимир Путин хочет претворить в жизнь доктрину "либеральной империи", выдвинутую в октябре 2003 года главой российской энергетической монополии РАО "Единая Энергетическая Система России" (РАО "ЕЭС России") Анатолием Чубайсом. По Чубайсу, Россия никогда не найдет свое место ни в НАТО, ни в Европейском Союзе, поэтому она должна создать альтернативу им обоим, создать свою собственную новую империю.

Сделать это она может, используя свои огромные и богатые государственно-частные монополии для получения контроля над главными отраслями промышленности и экономическими институтами бывших советских республик, закладывая тем самым основу для политического господства. Созданная таким образом империя будет либеральной, согласно определению Чубайса, потому, что она будет создана деньгами, а не танками»¹.

По прошествии ряда лет, однако, выясняется, что концепция либеральной империи оказалась недооцененной как с научной, так и с практической точки зрения. Реализация ее положений помогла бы не только позитивно повлиять на динамику интеграционных процессов на постсоветском пространстве, но и приблизиться к разрешению проблемы российской идентичности.

По мнению автора, ближе других подошел к этому С.В. Кортунов, который заключил, что «национальная идентичность России представляет собой не

¹ Владимир Папава, Экономический империализм России, *Jordan Times*, 17.03.2006, <http://www.inosmi.ru/inrussia/20060317/226201.html>

«плавильный котел» (как в США), а своего рода «слоеный пирог», ни один из слоев которого российской цивилизацией полностью не отторгнут. Это следующие слои (они же измерения идентичности):

- православный (религиозный);
- коммунистический (идеологический);
- либеральный (аксиологический);
- евразийский (геополитический или территориальный);
- культурный (европейский);
- национальный (этнический);
- имперский;
- технологический (модернизационный)».¹

В настоящее время вопрос о российской идентичности явно не является главным в повестке дня российской политической элиты и экспертного сообщества. Как представляется, главные споры об этом еще впереди. Без разрешения фундаментальной проблемы российской идентичности внешняя политика России по-прежнему будет носить переходный характер.

¹ С.В. Кортунов, *Россия в мировой политике после кризиса*, с. 413.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ – КОНТУРЫ ОБНОВЛЕНИЯ

Любой внешней политике нужны доктринальные основы, теоретические постулаты и ориентиры. Концепция внешней политики РФ, утвержденная Указом президента В. Путина 30 июня 2000 г., разрабатывалась как доктринальный документ, выработанный во взаимодействии несколькими ведомствами, при координирующей функции Совета Безопасности РФ. Текст Концепции явился результатом многочисленных межведомственных согласований с участием представителей научного сообщества.

До 2008 г. текст Концепции не менялся, и министр иностранных дел России С. Лавров неоднократно заявлял, что в этом нет необходимости. Однако эксперты и ученые не раз возвращались к этому документу, предлагая привести его в соответствие с требованиями времени и практикой российской внешней политики*. Вот некоторые из этих предложений в изложении автора. Как представляется, часть из них не утратила актуальности и после утверждения в июле 2008 г. новой Концепции внешней политики РФ.

Напомним хронологию разработки и утверждения основных доктринальных документов в период президентства Б. Ельцина: январь 1993 г. – Концепция внешней политики, ноябрь 1993 г. – Основные положения военной доктрины (документ остается секретным, были опубликованы только выдержки из не-

* Весной 2004 г. Правление Российской Ассоциации политической науки (РАПН) провело в Москве общественно-научную дискуссию по Концепции внешней политики Российской Федерации, в которой приняли участие В.Г. Барановский, член-корр. РАН, зам. директора ИМЭМО РАН; А.С. Горелик, директор Информационного центра ООН в РФ; А.В. Егоров, главный советник Департамента внешнеполитического планирования МИД РФ; А.А. Казанцев, научный сотрудник Центра Евро-Атлантической безопасности МГИМО (У) МИД РФ; В.И. Камышанов, зам. председателя Международной Федерации мира и согласия; Ю.Я. Киршин, президент РОО «Генералы в отставке за демократию и гуманизм»; С.И. Лемшин, начальник кафедры Военного Университета МО РФ; А.И. Никитин, первый вице-президент РАПН; А. В. Малашенко, руководитель программы Московского Центра Карнеги; С. К. Ознобищев, директор Института стратегических оценок; Т.Г. Пархалина, директор Центра европейской безопасности, зам. директора ИНИОН РАН; И.А. Сафранчук, руководитель Московского представительства Центра оборонной информации; Е.К. Силин, директор Ассоциации Евро-Атлантического сотрудничества.

го). 1996 г. – Послание президента по национальной безопасности, декабрь 1997 г. – первая редакция Концепции национальной безопасности. В течение 2000 г. президентом В. Путиным были утверждены новые редакции этих документов: Концепции национальной безопасности (январь), военной доктрины (апрель), и Концепции внешней политики (июнь).

Обсуждаемый документ рождался в период деятельности ельцинской администрации, когда было еще неясно, кто сменит президента на его посту. Он достался «в наследство» администрации В. Путина, и был позиционирован как ее документ. Хотя на самом деле он не вполне точно выражает ее ценности и интересы, тем более что В. Путин, придя к власти, свои внешнеполитические приоритеты сформировал лишь какое-то время спустя, уже после принятия нынешней редакции Концепции внешней политики.

Правомерно констатировать, что Концепция внешней политики, как и Концепция национальной безопасности, и действовавшая в то время редакция военной доктрины были документами «ельцинскими», а не «путинскими».

Концепция внешней политики (впрочем, как и остальные доктринальные документы) должна быть производной от понимания и определения национально-государственных интересов. Прежде всего, нужно определить, какое государство мы строим. А в Концепции внешней политики, соответственно, кого Россия хочет видеть своими потенциальными союзниками, партнерами, где видит потенциальные угрозы.

Документ начал требовать адаптации к изменившимся международным реалиям уже в 2001 году. События 11 сентября 2001 г. в корне изменили многие приоритеты и подходы к обеспечению внешней безопасности. Однако эти фундаментальные изменения не отражены в ныне действующей Концепции. Сохраняются определенные противоречия между ее установками и той внешней политикой, которую Россия реализует сегодня.

Новый внешнеполитический курс был сформулирован в администрации президента, и затем с большим трудом стал претворяться в жизнь министерств-

вами и ведомствами. Вместе с тем, в российском политическом истеблишменте существовала определенная оппозиция внешнеполитическому курсу Путина. Несмотря на то, что в России по-прежнему преобладает «византийский» тип организации, когда многое зависит от мнения первого лица, эта оппозиция проявлялась во влиянии бюрократии, которая сделала свою карьеру в предшествующие десятилетия на противостоянии Западу.

Оппозицию внешнеполитическому курсу и сейчас составляет значительная часть российского ВПК, консервативно мыслящая часть политического истеблишмента, левая часть политического спектра. И, что не менее важно, сознание всех слоев населения России не соответствует внешнеполитическому курсу на стратегическое партнерство с Западом. Устойчивый "образ врага" не позволяет эффективно реализовать новую политику.

"Образ врага" в отношении Западного мира начал формироваться после Октябрьской революции на базе классовой ненависти. С вступлением США и Великобритании в войну против фашистской Германии и Японии в сознании советского народа произошла определенная эволюция. Советские люди одобряли участие США и Великобритании во второй мировой войне, были благодарны за военную и экономическую помощь.

Вместе с тем в сознании народа была подозрительность, недовольство затягиванием открытия второго фронта. "Образ врага" особенно обострился в годы "холодной войны". В течение десятилетий он культивировался в сознании людей по обе стороны берлинской стены.

С приходом в Советском Союзе к власти М. Горбачева, с распадом Советского Союза, социалистической системы Варшавского Договора, с образованием России, вставшей на путь демократического развития, началось разрушение "образа врага". В сознании россиян произошла определенная переоценка ценностей по вопросам войны и мира, вырос потенциал доверия к западному политическому и военному руководству.

Произошло смягчение "образа врага", но он все же не был разрушен. В настоящее время у многих россиян в отношении Запада сохранились оценки, стереотипы, клише, сформированные коммунистической пропагандой (империализм – единственный источник войн; США – главный противник Советского Союза и т.д.). До сих пор в России принижается роль США и Великобритании в разгроме фашистской Германии и Японии.

Показателен опыт послевоенной Европы, когда был успешно преодолен «образа врага» в сознании французов и немцев. Р. Шуман и К. Аденауэр, другие политические и общественные деятели Франции и Германии, стоявшие у истоков европейской интеграции, успешно осуществили этот проект, без которого было бы невозможным строительство единой Европы: беспрецедентные программы культурных и образовательных обменов, свободное движение людей и идей создали предпосылки для сближения в экономике и политике.

Разрушить «образ врага» в сознании россиян и жителей Запада можно, опираясь на то общее, что есть между ними: приверженность моральным ценностям и идеалам демократии, опора на общие экономические интересы могут и должны сыграть свою позитивную роль. Общецивилизационные ценности особенно важны сейчас, когда возникла необходимость сообща противостоять угрозе международного терроризма и исламского экстремизма.

Одна из важнейших задач на пути к разрушению «образа врага» - преодоление прошлого в сознании людей. Мифы и пережитки ленинско-сталинского тоталитаризма еще не изжиты в умах наших соотечественников. Опыт денацификации Германии показывает, что сталинизм в умах и в общественной практике можно изжить, только опираясь на комплексную политическую и научную программу, для разработки и реализации которой нужна политическая воля российской элиты и активная поддержка населения.

«Образ врага» в сознании россиян, американцев и западноевропейцев невозможно разрушить без конструктивного содействия представителей различных конфессий, особенно иерархов церкви. Важнейшая задача – примирение

католической и православной церквей, двух ветвей христианства, скрепляющих воедино европейскую цивилизацию. Необходимо активизировать диалог Ватикана и РПЦ, снять исторические разногласия между ними с тем, чтобы верующие христиане разных конфессий обрели общую духовную основу.

Разрушение «образа врага» невозможно и без активного содействия со стороны средств массовой информации и коммуникации. Ведь именно они формируют и ретранслируют эти образы, которые приобретают характер устойчивых матриц восприятия. Воспроизводство штампов времен холодной войны удобно и необременительно для журналистов и редакторов, кинопродюсеров. Тем, кто формирует массовое сознание, гораздо труднее отойти от привычных журналистских и кино-штампов и предложить обществу новый, реальный взгляд на жителя «иног мира» - по сути дела, такого же человека со схожими интересами, заботами и проблемами.

Что касается российских СМИ, то воспроизводство ими «образа врага» объясняется не столько наличием политического заказа, сколько слабым ориентированием в картине мировых событий и недостаточным уровнем подготовки журналистских кадров. Достаточно вспомнить освещение некоторыми СМИ истории с гибелью подлодки «Курск», когда версия «тарана со стороны подводной лодки НАТО» упорно муссировалась даже после того, как были обнаружены истинные причины трагедии.

Без конструктивного содействия со стороны тех, кто определяет редакционную и информационную политику, бороться с преодолением «образа врага» в сознании россиян невозможно. Ведь подавляющее большинство наших соотечественников судит о том, что происходит на Западе, не по личному опыту, а из сообщений отечественных газет, радио и телевидения

Работа по преодолению «образа врага» должна носить комплексный и долговременный характер. Она требует сотрудничества государственных структур и институтов гражданского общества, координации международных

усилий, согласованной работы ученых и педагогов, политиков и парламентариев, журналистов и священников.

В отношениях Россия-Запад уже складывалось «партнерство номер один» в период президентства Б. Ельцина, и оно оказалось скомпрометированным не в последнюю очередь благодаря эгоистичной и недальновидной политике Запада в отношении России, которая в 1990-е годы разочаровала многих сторонников партнерства среди демократов и либералов, и укрепила позиции «антизападников» в самой России.

Моментом истины стал 1999 год, когда Россия оказалась, по сути дела, маргинализована на международной арене. Вспомним Стамбульский саммит ОБСЕ и жесткую критику его участников в адрес России. После этого пришел новый, прагматически мыслящий человек в Кремль – и корректировки курса стали неизбежны.

Взгляд на перспективы российско-американских отношений, отраженный в Концепции 2000 г., был явно устаревшим. Уже тогда ушли в прошлое *«значительные трудности последнего времени в отношениях с США»*, и требовалось детальное изложение российского видения проблем и перспектив развития партнерства с Соединенными Штатами, основанного на противодействии общим угрозам и совместном решении глобальных проблем.

Концепция внешней политики, безусловно, должна отражать видение долгосрочных тенденций мирового развития и стратегические направления внешнеполитической деятельности страны. Однако фактор неопределенности также нельзя сбрасывать со счетов в международных отношениях. В Концепции недаром говорилось о *«фундаментальных и динамичных перемен»*. В условиях этих перемен, как считают некоторые эксперты, пытаться дать установки внешней политики на 10-15 лет вперед нереально. Не говоря уже о том, что попытка написать хороший стратегический документ может мешать внешнеполитической тактике и переговорной практике.

И, тем не менее, в Концепции 2000 г. в целом адекватно была описана динамика современной международной жизни и долговременные тенденции формирования нового мирового порядка. Нужно лишь было должным образом сфокусировать некоторые ключевые формулировки, чтобы они отражали дух времени и внешнеполитическую практику. Именно поэтому эксперты говорили о целесообразности обновления, а не полной замены существовавшего документа.

Наибольшие споры вызывали формулировки Концепции, касавшиеся характеристики современного мира и главных приоритетов российской внешней политики. В частности, положение о том, что ООН *«должна оставаться главным центром регулирования международных отношений»*. Укрепление роли ООН в мировых делах невозможно без последовательного и радикального реформирования этой организации. В Концепции говорилось о реформе ООН, но в весьма расплывчатых тонах. Эксперты предлагали дополнить этот раздел Концепции более четким видением основных направлений реформирования ООН, включая ее Совет Безопасности, а также специализированные агентства и программы.

Проблема заключается также в том, как поднять ООН на более высокий уровень эффективности, не подрывая ее Устава. Здесь вполне уместна логика преобразования СБСЕ в ОБСЕ: принимались новые документы, которые по статусу выглядели не менее весомо, чем прежние, основополагающие, но которые обозначали новые темы и взаимные обязательства государств, новые ориентиры развития.

В рамках ООН также можно принять новый документ, который обошел бы вопрос о ее реформировании и изменении Устава. Можно сформулировать в этом документе новые основополагающие принципы, на которые будет ориентироваться в новых современных условиях международное сообщество.

Вообще в Концепции явно преобладала одна из крайностей в отношении к ООН: с одной стороны, тотальный пессимизм (ООН не способна своевремен-

но принимать решения и эффективно исполнять их и т.д.). Другой экстремум – легалистский: есть Устав ООН, там все написано, так и надо действовать. Но ведь Устав ООН – не свод международных правил и не международный закон. Кстати, даже если бы он и был таковым, это вопрос интерпретации.

Еще один насущный вопрос, не отраженный в Концепции: как сделать ООН более действенной для решения внутригосударственных проблем и разрешения немеждународных конфликтов? В Концепции также необходимо было прописать алгоритм взаимодействия России с другими международными организациями и режимами, такими как Большая «восьмерка», контактная группа по Югославии, пул спонсоров «Дорожной карты» на Ближнем Востоке, и пр.

Концепция весьма категорично говорила о *«неприемлемости внедрения в международный оборот концепций типа гуманитарной интервенции или ограниченного суверенитета»*, в то время как де-факто концепция гуманитарного вмешательства реализуется на практике под эгидой ООН уже не первый год.

Здесь уместно напомнить, что в 1999 г. разгорелась полемика между Генеральным секретарем ООН и рядом государств-членов, включая Россию, по этому поводу. Расхождения были очевидны. Генсек ООН заявил тогда, что массовые и систематические нарушения прав человека вынуждают международное сообщество реагировать и подчас вмешиваться в развитие ситуации внутри той или иной страны. Россия тогда возражала против этого.

В результате полемики Генеральный секретарь перестал употреблять термин «гуманитарная интервенция» и начал поиски других подходов к проблеме. Он одобрил результаты работы и доклад «Обязанность защищать» комиссии под руководством Сануна-Эванса, которая, по поручению ООН, занималась изучением вопроса об обязанности защищать жертв агрессии и геноцида.

Потенциал этого документа далеко не востребован, и к нему начали возвращаться после завершения военной операции в Ираке. К этому документу следует привлечь внимание российских политиков, дипломатов и экспертного

сообщества, тем более что комиссия Сануна-Эванса продолжает свою работу, в которой участвуют и российские представители.

Ряд положений Концепции, касающихся укрепления международной безопасности, был очевидно устаревшим. Это касалось и формулировок относительно Договора о ПРО 1972 г., и инициативы по созданию Глобальной системы контроля за распространением ракет и ракетных технологий, которые не подкреплялись практическими шагами по ее реализации.

Не совсем понятно, почему обеспечение информационной безопасности являлось *«аспектом укрепления стратегической стабильности»*, которому следовало уделять особое внимание. Борьба с международным терроризмом была поставлена в списке внешнеполитических приоритетов на предпоследнее место, что также явно не соответствовало реалиям дня.

В Концепции занижена роль силового фактора и роль России в современной геополитической ситуации. Россия расположена в окружении основных центров терроризма, и ее роль в противодействии угрозе международного терроризма сейчас возрастает. При этом в Концепции был допущен определенный перекос в изложении всей проблематики безопасности, которая должна быть более детально отражена скорее в Концепции национальной безопасности.

Нуждалось в корректировке положение о необходимости коллективного реагирования на международные кризисы *«на основе четкого соблюдения норм международного права»*. Как известно, эти нормы отнюдь не идеальны и не дают ответа на многие злободневные вопросы, касающиеся современного международного миротворчества. Более приемлемой представлялась формулировка *«на основе соблюдения и развития норм международного права»* (развитие предполагает соблюдение существующих норм, пока новые не выработаны).

В Концепции говорилось: *«Россия исходит из того, что только Совет Безопасности ООН правомочен санкционировать применение силы в целях принуждения к миру»*. Однако в ряде случаев Россия сама применяла принципы, которыми пользовались, например, страны Запада в 1999 г. во время опера-

ции в Югославии. Ведь ни на одну из миротворческих операций в СНГ Россия не имела мандата Совета Безопасности ООН, и в международно-правовом плане эта ситуация была, по сути дела, обойдена.

Российская сторона довольствовалась наблюдательными операциями со стороны ООН, или регулярным информированием Генерального секретаря ООН, она заручалась резолюциями со стороны ООН о том, что в целом одобряется деятельность региональной организации (СНГ) и пр. В интересах России – повышать роль региональных организаций в проведении операций по поддержанию мира.

Уместно напомнить о выступлении В. Путина на Саммите тысячелетия ООН в 2000 г., где он подробно высказался по вопросам внешней политики, в частности, упомянул о делегировании функций ООН региональным организациям, назвав среди них и НАТО, и ЕС, и Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС).

В Концепции вместо огульного осуждения гуманитарного вмешательства следовало бы сказать о необходимости выработки общепринятых критериев, при которых допустимо вмешательство во внутренние дела государств с применением силы. В частности, следовало упомянуть в Концепции варианты, когда такое возможно:

- при возникновении угрозы международному миру и безопасности - «классическое» положение, прописанное в Уставе ООН);
- при возникновении гуманитарных катастроф и необходимости защиты мирного населения - «обязанность защитить», по терминологии авторов доклада Сануна-Эванса;
- при воцарении хаоса и неуправляемости на территории распадающихся государств с возможными негативными международными последствиями (концепция Failed States).

В данном контексте уже сформулированы критерии вмешательства, о них можно спорить, но их нельзя игнорировать. Проблема осложняется тем, что

существует много пробелов в существующем международном праве, которые не дают возможности четко определить объекты военного воздействия, санкционировать применение силы в целях принуждения к миру. Устав ООН, особенно его 51 Статья, о праве на самооборону, трактуется по-разному разными государствами. Нет и общепринятого, конвенционного определения терроризма, включая государственный терроризм.

В этой связи было бы целесообразно обсудить проект международной конвенции, в которой все вооруженные конфликты, в зависимости от степени насилия противоборствующих сторон, делились бы на уровни. Первый уровень – наблюдательные миссии и миротворческие операции; второй уровень – превентивное развертывание войск и помощь гражданским властям, операции по доставке гуманитарной помощи, и пр. Третий уровень – самый серьезный – ввод войск и широкомасштабное применение вооруженных сил.

В части внешнеполитических приоритетов, касающихся обеспечения и соблюдения прав человека, положения Концепции следовало дополнить упоминанием о том, что Россия будет добиваться уважения прав и свобод человека во всем мире *«на основе соблюдения норм международного и гуманитарного права, общепринятых принципов демократии и гуманизма»*.

В Концепции внешней политики отмечалось, что среди региональных приоритетов внешней политики России на первом месте стоят страны СНГ. Так ли это было? И не дань ли это ситуации 1990-х гг., которая к тому времени уже изменилась? Мнения политологов и экспертов здесь разделились. Однако не вызывало сомнения то, что главными региональными приоритетами для России были де-факто европейский и североамериканский.

Главной целью российской внешней политики на европейском направлении Концепция постулировала *«создание стабильной и демократической системы общеевропейской безопасности и сотрудничества»*. Однако акцентировка надежд, связанных с ролью ОБСЕ, была уже несвоевременной. Дискуссия вокруг адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе

(ДОВСЕ) также представлялась уже тогда несколько архаичной, здесь нужно было ставить новые цели.

По мнению экспертов, главной и неотложной задачей для России была выработка новой модели взаимоотношений с ЕС и НАТО в контексте расширения обеих организаций на восток, что создает качественно иную геополитическую и геоэкономическую ситуацию для нашей страны.

В Концепции было отражено противоречивое стремление совместить позитивные отношения с одним интеграционным комплексом в Европе (ЕС) и сдержанно-негативное отношение к другому интеграционному объединению (НАТО). При этом не учитывалось, что большинство европейских стран входят и в тот, и в другой интеграционный комплекс.

После 2001 года пришло понимание того, что с точки зрения интересов России бессмысленно и контр-продуктивно противопоставлять НАТО и ЕС, США и Западную Европу (этой проблеме была посвящено специальное заседание коллегии российского МИДа). Все, что происходит в ходе расширения ЕС и НАТО на Евро-Атлантическом пространстве – логическое развитие европейских интеграционных процессов. С этой точки зрения и нужно рассматривать расширение ЕС и НАТО.

Пассаж об «избирательно-ограничительном характере» интеграционных процессов в Евро-Атлантическом регионе требует значительных корректировок. Что имелось в виду – желание России вступить в ЕС или НАТО, прием туда стран Балтии? Следует помнить, что Россия официально заявила об отсутствии намерений вступить в ЕС или хотя бы ориентироваться на такое вступление в будущем. Однако такая ориентация отражала соотношение сил и приоритетов в конце 1990-х годов, и не очевидно, что именно она должна была быть закреплена в новой редакции Концепции.

В настоящее время происходит становление новых механизмов партнерства и сотрудничества России с ЕС и НАТО. Их российское видение обязательно должно быть отражено в Концепции. Это касается и достигнутого compro-

мисса по поводу распространения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и ЕС на вновь вступившие в Европейский Союз страны Центральной и Восточной Европы, и российское видение документа, который должен прийти на смену СПС, и начавшего успешную работу механизма Совета Россия-НАТО (СРН).

В Концепции было бы уместно развернутое изложение долгосрочных интересов России относительно ее возможного вступления в ЕС и/или развития отношений стратегического партнерства, а также позиций по остающимся проблемным вопросам (Калининград, перспективы введения безвизового режима, права русскоязычного населения в странах Балтии и т.д.).

В практической внешней политике России уже возобладал реалистичный и прагматичный взгляд на Североатлантический альянс как на мощный военно-политический фактор, с которым возможно развитие партнерства. НАТО при- сущи, с одной стороны, инерция и стремление к внешней экспансии сферы своей ответственности, но, в то же время, способность к переменам и готовность учитывать интересы России.

Новые угрозы международной безопасности создают более четкие ориентиры и возможности для конструктивного взаимодействия России и НАТО. Это проявилось в решениях Римского саммита НАТО в 2002 г. Было создано более десятка совместных рабочих групп по разным направлениям. Рабочая группа по борьбе с терроризмом подготовила несколько докладов с оценками угроз в Евроатлантической зоне.

В сентябре 2002 г. Совет Россия-НАТО утвердил документ «Политические аспекты Концепции совместных миротворческих операций НАТО-Россия». К сожалению, документ остается закрытым, однако некоторые его ключевые тезисы могли бы быть изложены в Концепции. Имеется в виду совместный поиск конкретных форм реагирования международного сообщества на кризисные и конфликтные ситуации при соблюдении норм международного права.

Противоречивость таких ситуаций, как, например, в Ираке, требовало и требует от российской дипломатии применения более разнообразных средств, чем это было предусмотрено в Концепции. В аналогичных случаях совместными усилиями можно более эффективно добиваться предотвращения подобных конфликтов. Наличие таких конфликтов, как, например, борьба с талибами в Афганистане, потребовало применения Россией более разнообразных внешнеполитических инструментов. Участие в международных операциях с применением силы становится для России в ряде случаев неизбежным с точки зрения национальных интересов страны.

В повестке дня стоит и вопрос о сотрудничестве с ЕС в деле формирования общей политики ЕС в области обороны и безопасности и создания соответствующего военного потенциала. В какую бы коалицию со странами-членами ЕС и НАТО Россия ни вступала в этих целях, условия ее участия должны базироваться на следующих подходах:

- совместное с заинтересованными государствами определение угроз безопасности и стабильности;
- совместная выработка мер предотвращения и ликвидации таких угроз;
- совместное определение участия сторон в коалициях по реализации согласованных мер;
- согласованное проведение намеченных мероприятий;
- согласованное участие в постконфликтном урегулировании, укреплении мира, демократии и стабильности в затронутом конфликтом регионе или стране.

Безусловно, нуждался в прояснении тезис о том, что Россия намерена продолжить участие в деятельности Совета Европы *«исходя из собственных потребностей в построении гражданского общества»*. Означало ли это, что такие потребности не совпадали с общеевропейскими, международно-признанными стандартами?

Отдельные региональные приоритеты российской внешней политики были изложены в Концепции весьма фрагментарно и непоследовательно. Это касалось взаимоотношений России со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, Африки и Латинской Америки. Общий изъян данного раздела, прежде всего относительно политики России в конфликтных регионах (Ближний Восток, Афганистан), – декларируемое *«восстановление и укрепление ее позиций»*.

Но ведь это возможно не само по себе, а лишь в том случае, если российская дипломатия реально докажет свою полезность и незаменимость в решении существующих региональных проблем. Пути и способы их разрешения, пусть в самом общем виде, также должны были быть отражены в Концепции.

В Концепции следовало бы акцентировать роль России как нового активного участника в решении глобальных проблем, субъекта, а не объекта мирового политического процесса, полноценного члена Большой «восьмерки», определяющей с макро-тенденции глобального развития.

Это лишний раз подчеркнуло бы, что Россия становится полноценным участником клуба великих держав, а формула «Семерка плюс Россия» уходит в прошлое. Ведь еще совсем недавно Россия выступала объектом экономической, финансовой и технической помощи со стороны других великих держав, что вызвало обоснованные сомнения относительно ее статуса и роли в мировых делах.

Среди приоритетов российской внешней политики в области международных экономических отношений в Концепции внешней политики не были упомянуты подготовительная работа и переговорный процесс по вступлению России в ВТО, при том, что эта задача, как следует из Обращения президента к Федеральному Собранию в 2002 г. «Россия должна быть сильной и конкурентоспособной», являлась (и является сейчас) одной из наиболее приоритетных. Работа по вступлению в ВТО требует больших усилий в плане совершенствования внутреннего российского законодательства и экономической политики.

Наконец, чтобы сделать обсуждаемый документ достаточно работоспособным на продолжительное время, Раздел V Концепции, посвященный формированию и реализации внешней политики, необходимо было существенно нарастить. Этот раздел описывает механизм формирования и реализации внешней политики: Президент – Совет Федерации – Государственная Дума – Совет Безопасности – МИД. Здесь нуждались в уточнении сферы и пределы компетенции органов различных ветвей государственной власти.

В частности, нуждалось в более детальном изложении предусмотренное Указом Президента положение о том, что *«МИД России осуществляет координацию внешнеполитической деятельности федеральных органов исполнительной власти и контроль за ней»*. В Концепции желательно было прояснить механизмы такой координации и контроля.

В Концепции было необходимо более четко определить характер взаимодействия неправительственных общественных организаций (НПО) с властными структурами в сфере разработки и осуществления внешнеполитического курса. Государство должно взаимодействовать с НПО не *«по мере необходимости»*, как это было предусмотрено Концепцией, а на регулярной и упорядоченной основе.

Речь идет не только об участии представителей академического сообщества и институтов гражданского общества в выработке внешнеполитических решений, но и о поддержке со стороны государства внешних связей и международной деятельности, осуществляемых российскими НПО (а также НПО, имеющими международный статус), - тем более что на практике этот инструмент поддержки со стороны государства работает (содействие МИД РФ в предоставлении ряду неправительственных организаций статуса члена Совета Европы и организаций, имеющих статус при ЭКОСОС ООН).

Информационному сопровождению внешнеполитической деятельности и созданию позитивного имиджа России за рубежом в Концепции было уделено, как представляется, недостаточное внимание. Одной из важнейших задач ста-

новится пропаганда русского языка и культуры в мире, в первую очередь в странах СНГ. Как показывает опыт развитых стран, это - действенный инструмент влияния, способный значительно нарастить ресурс не только гуманитарного, но и межгосударственного сотрудничества.

Не случайно, например, Британский Совет, исполняющий сопоставимые функции, является основным средством укрепления влияния Великобритании в странах Британского Содружества, и его отделения де-факто выполняют задачи отделов культуры в посольствах Британии в разных странах. Русская культура – также мощный потенциальный ресурс международного влияния.

В Концепции целесообразно было предусмотреть также механизм и периодичность обсуждения и обновления самого документа. Уместно вспомнить о схеме 1990-х годов, когда планировалось иметь три параллельно и постоянно действующих документа: Концепцию (краткосрочный документ), Политику (5-летний срок) и Стратегию (10-15 летний срок).

Следует учесть опыт ежегодных Посланий Федеральному Собранию по национальной безопасности. В «ельцинскую» эпоху это был единственный документ с прямой отсылкой к ст. 81 Конституции РФ, гласящей, что президент определяет основные направления внутренней и внешней политики. Такая форма была более оперативной, чем Концепция.

С точки зрения обновления содержания документа можно воспользоваться опытом американской Стратегии национальной безопасности, где даются директивы для американской внешней политики. Там они зафиксированы постранично и по разделам и из года в год находятся на одном и том же месте в структуре документа, получая в то же время обновленную трактовку. При таком порядке постоянного ежегодного обновления Концепции ей, безусловно, нужен единый идеолог, возможно, сам Президент, а также четко установленный порядок межведомственного согласования.

Вышеупомянутые предложения помогли бы упорядочить процесс стратегического планирования и межведомственного согласования при разработке и

осуществлении внешнеполитического курса, адекватно представить мировому сообществу реальные цели и задачи внешней политики новой демократической России.

Такова суть предложений по обновлению Концепции внешней политики РФ в редакции 2000 г. Многие из этих положений оказались учтенными в новой Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной президентом Д. Медведевым 12 июля 2008 г. Основные положения и принципы международного курса России были представлены в новой Концепции следующим образом:

1. Преемственность по отношению к внешней политике В. Путина. Сигнал российскому обществу и миру о том, что никаких серьезных изменений курса не будет. Президент берет на себя ответственность не только за успехи, но и за ошибки предшествующего президентского цикла. Разделяет с В. Путиным амбициозную цель – вывести к 2020 г. Россию в пятерку глобальных лидеров.
2. Подтверждены ранее заявленные цели внешней политики: открытость, предсказуемость, прагматизм, многовекторность, защита национальных интересов при отказе от конфронтационности.
3. Внешняя политика – важнейший ресурс внутренней политики. Ее цель – создание благоприятных внешних условий для национальной модернизации и перехода России на инновационный тип развития.
4. Поставлена задача адекватного ресурсного обеспечения внешней политики. Это не только подтверждает принцип соразмерности ее целей и средств, но и предполагает увеличение финансирования внешнеполитической деятельности России в контексте задачи вырваться в пятерку мировых лидеров к 2020 г.
5. Россия не довольствуется статусом региональной державы, но делает заявку на свою роль и место в мировой политике в качестве мировой державы с глобальными внешнеполитическими интересами.
6. Подтвержден и усилен европейский вектор российской внешней политики, который заявлен как основной. Провозглашена цель создания системы об-

щевропейской безопасности и выработки нового всеобъемлющего Договора о европейской безопасности.

7. Подтверждено укрепление интеграционных процессов на постсоветском пространстве в качестве приоритетного направления внешней политики России.

8. На американском направлении ставится задача подведения под двусторонние отношения солидного экономического фундамента.

9. Потенциал связей со странами АТР рассматривается в первую очередь в качестве инструмента экономического подъема российской Сибири и Дальнего Востока.

10. В глобальных делах декларируется цель повышения уровня управляемости процессами мирового развития, акцентируется уникальная роль ООН, необходимость укрепления и реформирования ее институтов, особенно Совета Безопасности, подчеркивается важность принципов и норм международного права¹.

Как отмечается в подготовленном МИД РФ Обзоре внешнеполитической и дипломатической деятельности России за 2008 г, на совещании послов и постоянных представителей Российской Федерации (15 июля), на встрече с представителями российских СМИ 31 августа и, в особенности, в своем первом ежегодном Послании Федеральному Собранию (5 ноября) президент Д.А.Медведев сформулировал целостную стратегию реализации Концепции применительно к текущей геополитической ситуации. Главный вывод по итогам внешнеполитической работы последних лет, который содержится в этих и других программных выступлениях Президента, состоит в том, что «Россия в целом завершила этап «сосредоточения» и вернулась на международную арену в роли одного из ведущих государств мира – положение, которое полностью соответствует многовековым традициям нашей страны»².

¹ С.В. Кортунов, *Россия в мировой политике после кризиса*, с. 11-13.

² *Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2008 году*, Обзор МИД России, М., март 2009 г, с. 3-4.

Новые реалии нашли отражение в утвержденной в мае 2009 г. президентом России Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. основополагающий принцип Стратегии – «безопасность через развитие». В документе подчеркнуто, что Россия будет проводить прагматичную внешнюю политику, исключая затратную конфронтацию, с опорой на нормы международного права, принцип обеспечения надежной и равной безопасности для всех государств¹.

В рамках общего обновления российских основополагающих документов в сфере национальной безопасности и внешней политики 5 февраля 2010 г. президентом России была утверждена новая Военная доктрина Российской Федерации, актуализированная с учетом положений ранее одобренных Стратегии национальной безопасности и Концепции внешней политики Российской Федерации.

Как отмечается в подготовленном МИД РФ Обзоре внешнеполитической и дипломатической деятельности России за 2010 г, «Содержание документа приведено в соответствие с современными реалиями переходного этапа мирового развития в процессе формирования новой, полицентричной международной системы и полностью согласуется с базовыми принципами российской внешней политики, нашей линией на утверждение коллективных и правовых начал в мировых делах»².

Таким образом, можно констатировать формирование концептуальных основ и стратегических принципов реализации внешней политики России. Они в целом соответствуют переходному характеру российской внешней политики, который определяется незавершенностью процесса выработки российской идентичности и строительства на этой основе нового Российского государства.

¹ *Внешиполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2009 году*, Обзор МИД России, М., март 2010 г, с. 4.

² *Внешиполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2010 году*, Обзор МИД России, М., март 2011 г, с. 3.

ЛИДЕРСТВО И КОЛЛЕКТИВНОЕ ДЕЙСТВИЕ

Когда возникает конфликт между двумя маленькими странами, вмешивается ООН - конфликт исчезает. Когда в конфликт между маленькой страной и большой вмешивается ООН - маленькая страна исчезает. Когда ссорятся две большие страны, вмешивается ООН - ООН исчезает...

Из политического фольклора

Уроки истории и современность

В наши дни проблема лидерства и коллективного действия актуальна как никогда. Пытаясь осмыслить ее, мы обращаемся к урокам истории. И некоторые страницы истории международных отношений, - например, связанные с Корейской войной 1950-1953 гг. – оказываются просто незаменимыми.

Войну 1950–1953 гг. в Корее принято считать локальной, хотя это был самый масштабный и кровопролитный конфликт после Второй мировой войны, унесший несколько миллионов жизней. Эту войну именуют неизвестной и забытой, ее хронику упрятали в архивы и спецхраны. Опыт этой войны не был востребован, многие ее герои пребывают в неизвестности, а павшие похоронены тайно в чужой земле.

Война началась 25 июня 1950 г. с внезапного нападения Северной Кореи (КНДР) на Южную (Республику Корея). Это нападение было осуществлено с согласия и при поддержке Советского Союза. Северокорейские войска, быстро продвинувшись за разделявшую две страны 38-ю параллель, с ходу овладели столицей Южной Кореи Сеулом. Совет Безопасности ООН признал Пхеньян агрессором и призвал все государства — члены ООН оказать помощь Южной Корее. Кроме США, свои войска в Корею послали Англия, Турция, Бельгия, Греция, Колумбия, Индия, Филиппины и Таиланд, - всего в составе войск ООН воевали представители 16 государств.

Корейская война стала первым серьезным испытанием на прочность для только что созданной державами-победительницами Организации Объединен-

ных Наций. В условиях разгоравшейся холодной войны, которая чуть было не переросла в войну горячую, мировую, с применением оружия массового уничтожения, - великие державы, отбросив взаимные обещания, пережили сильнейший соблазн действовать исключительно во имя своих интересов и амбиций, в ущерб логике компромисса и коллективного действия. Это не в последнюю очередь касается СССР и советской внешней политики.

Не случайно опыт коллективных действий ООН в период корейского кризиса целенаправленно искажался или замалчивался официальной советской историографией. Сейчас, в год 60-летнего юбилея начала Корейской войны, к этому опыту стоит вернуться и осмыслить его заново.

Как отмечает Герман Ким, зав. отделом корееведения Института востоковедения РАН, «Даже беглый обзор советской историографии Корейской войны приводит к выводу, что она была предопределена идеологическими целями и посему полна ложных стереотипов... советская версия Корейской войны, действовавшая около пятидесяти лет вкратце сводилась к следующему: Война была подготовлена проамериканским южнокорейским режимом, войска которого первыми напали на КНДР. Американские войска, вторглись в Северную Корею, чиня чудовищные преступления, но героизм корейских трудящихся при помощи пролетарской солидарности привел к славной победе»¹.

Автор, не будучи военным историком, равно как и специалистом по истории Кореи, не претендует на какие-либо суждения и выводы, касающиеся хода и исхода самой Корейской войны, а также состояния и развития корейского общества в рассматриваемый период. Однако военные действия на Корейском полуострове и дипломатические баталии вокруг Корейской войны были переплетены в ее ходе столь тесно, что полностью абстрагировать их друг от друга не представляется возможным. Только сейчас, в нашу пост-биполярную эпоху, когда ООН получает настоящие возможности для работы в соответствии со

¹ http://world.lib.ru/k/kim_o_i/w1rtf.shtml, с. 4-6.

своим Уставом, мы можем по достоинству оценить смысл и содержание конфронтационной политики времен холодной войны, ее опасность и ущербность.

Итак, середина 1940-х, окончание Второй мировой. Державы-победительницы делят сферы влияния, создают ООН как механизм согласования своих интересов, инструмент коллективного международного действия. Война в Азии и на Тихом океане завершена, японский милитаризм повержен.

Накануне, в Каирской декларации 1943 г. державы-победительницы заявили, что в будущем «Корея станет свободной и независимой». США и СССР согласились, что Корея будет разделена по 38-й параллели на северную и южную зоны с целью более эффективной капитуляции японской армии. В августе 1945 советские войска вошли в Корею. Американские вооруженные силы высадились на юге Кореи в сентябре 1945.

Положение в Корее было предметом обсуждения на Московском совещании министров иностранных дел СССР, США и Великобритании в декабре 1945 г. Согласованный проект послевоенного устройства Кореи, в частности, предусматривал:

«1. В целях восстановления Кореи как независимого государства, создания условий для развития страны на демократических началах и скорейшей ликвидации пагубных последствий длительного японского господства в Корее создается Временное Корейское Демократическое Правительство, которое будет принимать все необходимые меры для развития промышленности, транспорта и сельского хозяйства Кореи и национальной культуры корейского народа.

2. Для оказания содействия образованию Временного Корейского Правительства и для предварительной разработки соответствующих мероприятий создать совместную Комиссию из представителей командования американских войск в Южной Корее и командования советских войск в Северной Корее»¹.

¹ "Правда", 28 декабря 1945 г.

20 марта 1946 г. в Сеуле совместная Советско-американская комиссия приступила к подготовке рекомендаций относительно состава временного демократического правительства путем консультаций с демократическими организациями Кореи и к разработке мер помощи и содействия политическому, экономическому и социальному прогрессу корейского народа. Трудности в работе комиссии возникли сразу же, как только встал вопрос о выборе конкретных организаций для консультаций, - слишком разными были представления у СССР и США о демократии. В конечном итоге работа комиссии зашла в тупик, и Соединенные Штаты вынесли корейский вопрос на рассмотрение ООН.

Именно это можно считать точкой отсчета по-настоящему серьезных российско-американских противоречий по поводу будущего Кореи. Внешняя политика США, при всем своем идеологическом мессианстве (продвижение идеалов свободы и демократии по всему миру), все-таки основывалась на принципах компромисса и коллективного действия, и в этом смысле обращение к ООН было для американской дипломатии вполне естественным.

Сталинская же внешняя политика, столь же идеологизированная (расширение советской сферы влияния и продвижение идеалов социализма и коммунизма) компромиссов не знала. Для нее вынесение корейского вопроса на рассмотрение ООН было равносильно предательству, а сама ООН становилась не более чем площадкой для выяснения советско-американских отношений (и не только по поводу Кореи).

Американской дипломатии удалось добиться решения Генеральной Ассамблеи ООН о передаче вопроса о Корее на рассмотрение вновь созданной Временной комиссии ООН по Корее (UNTCOK), в состав которой вошли представители Австралии, Индии, Канады, Сальвадора, Сирии, Филиппин, Франции и Китая. Делегация СССР в голосовании не участвовала. Под наблюдением этой комиссии не позже 31 марта 1948 г. должны были состояться выборы в Национальное собрание, которое впоследствии сформировало бы единое для всей Кореи правительство.

В мае 1948. г. под наблюдением Временной комиссии ООН на Юге Кореи проведены парламентские выборы (СССР отказался допустить представителей комиссии на Север Кореи). В Южной Корее созывается Национальная ассамблея, принимается Конституция, 20 июля президентом страны избирается Ли Сын Ман. 15 августа 1948.г. в Сеуле провозглашена Республика Корея. Полномочия военной администрации США прекращены.

В эти же месяцы северокорейские коммунисты под патронажем СССР провозглашают свою государственность. 10 июля 1948.г. Временный народный комитет одобряет проект конституции. В сентябре Верховная народная ассамблея провозглашает создание Корейской Народно-Демократической Республики со столицей в Пхеньяне. Новое государство претендует на власть на всей территории Кореи. Премьер-министром назначен Ким Ир Сен.

Обратим внимание, что данные события разворачиваются на фоне резкого обострения советско-американских отношений, и это не просто совпадение. Эскалация холодной войны диктует свою логику: сталинская дипломатия берет курс на стычки и конфликты с Западом по всему спектру отношений. Так, 25 августа 1948 г. СССР разрывает дипломатические отношения с США, заявив, что американские власти насильно удерживают у себя двух советских учителей (США, в свою очередь, сообщают о том, что педагоги решили остаться добровольно).

12 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН признает правительство Южной Кореи в Сеуле законным правительством Кореи и рекомендует вывести оттуда оккупационные войска. 25 декабря 1948 г. Советский Союз заявляет о том, что вывел свои войска из Северной Кореи. При этом обе сверхдержавы продолжают наращивать свое присутствие на Корейском полуострове, а взаимный антагонизм двух корейских режимов лишь нарастает.

В таких условиях прямое столкновение Севера и Юга Кореи становится лишь вопросом времени. В июне 1950 г. начинается Корейская война. 25 июня США и Временная комиссия ООН по Корее сообщили ООН, что утром этого

дня Корейская Республика подверглась нападению вооруженных сил Северной Кореи.

Днем 25 июня (по нью-йоркскому времени) по просьбе США для обсуждения корейского кризиса собрался Совет безопасности ООН, который принял резолюцию с требованием немедленно прекратить военные действия и вывести северокорейские войска с территории к югу от 38-й параллели. Через два дня, 27 июня, Совет безопасности принял вторую резолюцию – призывавшую «членов ООН предоставить Корейской Республике любую необходимую помощь для отражения вооруженного нападения и восстановления мира и безопасности в регионе». 7 июля 1950 по решению СБ ООН сформировалось объединённое командование войсками ООН в Корею во главе с США.

Последним шагом по солидаризации действий ООН стало принятое 7 июля Советом безопасности предложение странам, предоставившим свои воинские контингенты и иную помощь, передать их под общее командование во главе с США. В резолюции содержалась также просьба к США назначить командующего объединенными силами, и разрешалось использование флага ООН в операциях против северокорейских войск.

8 июля президент Трумэн назначил командующим вооруженными силами ООН в Корею генерала Дугласа Макартура, героя войны против Японии на Тихом океане. Помимо американских сил, составивших более 90% от общей численности войск ООН, в их состав свои вооруженные силы направили 16 государств, а 5 — медицинские подразделения.

Эти решения Совета безопасности ООН до сих пор до сих пор расцениваются как неправомерные в России, КНР и КНДР. Историки и специалисты по международному праву оспаривают их легитимность и статус – Постоянный представитель СССР при ООН Я.А. Малик в то время бойкотировал заседания Совета Безопасности и не смог воспользоваться своим правом вето.

Это еще одна малоизученная страница истории международных отношений. 13 января 1950 г. Совет безопасности ООН отвергает требование СССР

исключить представителей китайских националистов (остров Формоза, ныне Тайвань) из ООН. В ответ советская делегация бойкотирует заседания ООН в течение 8 месяцев (до 1 августа). Это дает повод автоматически зачислять все решения Совета безопасности, принятые в этот период, в разряд незаконных. Бойкот, переходящий в шантаж - вполне в духе холодной войны и тогдашнего Министра иностранных дел СССР, дирижера сталинских процессов 1930-х гг. А.Я. Вышинского.

Различные толкования Устава ООН действительно дают повод ставить под сомнение вышеуказанные резолюции СБ ООН по Корее. Некоторые специалисты отмечают, что правомерность принудительных действий государств не оспаривается при наличии явно выраженного согласия Совета Безопасности. Проблемы возникают в случаях, когда этот орган ООН не может действовать из-за разногласий между его членами. Манипулируя призывом сделать хоть что-нибудь, государства ссылаются на бездействие или недостаточную эффективность мер, предпринимаемых Советом, как на основание для деятельности по решению других органов ООН, индивидуальной либо коллективной самообороны.

В этом смысле, полагает, например, Е. Довгань, резолюция 83(1950) от 27 июня 1950 г.: "[Совет Безопасности] рекомендует государствам — членам ООН предоставить Корейской Республике *ту помощь, которая может оказаться необходимой* для восстановления в этом районе международного мира и безопасности" – носит рекомендательный характер и не может считаться санкцией на обеспечение странами ее исполнения.

Однако, заключает тот же автор, цели резолюции 83(1950) уточняются в резолюции 84 (1950) от 7 июля 1950 г., которая призывает государства оказать помощь Корейской Республике в ее обороне против вооруженного нападения,

т. е. данный документ свидетельствует о признании правомерности коллективной самообороны¹.

Среди российских корееведов и специалистов по международным отношениям преобладает сдержанно-скептический подход к оценке действий ООН после начала Корейской войны. Как полагают авторы отечественной монографии «Корейский полуостров: метаморфозы послевоенной истории», с принятием резолюции СБ ООН № 83 «создавалась международно-правовая зацепка для создания многосторонних формирований... Хотя такое решение противоречило в принципе Уставу ООН». По их мнению, резолюции Совета безопасности №84 и 85 «завершили форсированный процесс правовой интернационализации Корейской войны».²

Несовершенство Устава ООН и других норм международного права в случае открытой конфронтации интересов сверхдержав стало особенно очевидным именно с началом войны в Корее. Чтобы преодолеть патовую ситуацию в работе Совета безопасности ООН в условиях советского бойкота, Государственный секретарь США Д. Ачесон в октябре 1950 г. предложил план расширения возможностей ООН для отражения агрессии. По настоянию Соединенных Штатов в ноябре того же года V сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла резолюцию «Единство в пользу мира», по которой в случае угрозы миру или акта агрессии она наделялась правом принять меры, если Совет безопасности не может что-либо сделать из-за отсутствия единства среди его постоянных членов (СССР, естественно, заявил, что считает резолюцию незаконной).

Следует подчеркнуть, что Соединенные Штаты в целом последовательно придерживались логики коллективного действия в своей политике вокруг Корейского полуострова. По их настоянию в 1950 г. было учреждено Агентство

¹ Е. Довгань, «Обязательность резолюций Совета безопасности ООН в контексте принципа невмешательства во внутренние дела государств», *Белорусский журнал международного права и международных отношений* 2004— № , цит. по http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=636&Itemid, с. 1, 2, 10.

² А.В. Торкунов, В.И. Денисов, Вл.Ф. Ли, «Корейский полуостров: метаморфозы послевоенной истории», М., ОЛМА Медиа Групп, 2008, с. 138, 139.

ООН по восстановлению Кореи (UNKRA) для оказания гуманитарной и технической помощи населению Кореи, решения проблем беженцев и внутренне перемещенных лиц после фактического раздела страны в 1945 г., в ходе Корейской войны и после нее. Общий бюджет проектов UNKRA, в реализации которых в 1950-1958 гг. приняло участие 39 стран (из них 34 государства-члена ООН) превысил 148 млн. долларов.

Ситуация в ходе Корейской войны быстро и драматично менялась. Силы противоборствующих сторон неоднократно пересекали 38-ю параллель, Сеул и Пхеньян переходили из рук в руки. К концу октября 1950 г. силы ООН под командованием США вышли к реке Ялуцзян на корейско-китайской границе.

Успехи американских и южнокорейских войск обеспокоили Китай. В течение октября на фронт было переброшено 180 тысяч так называемых «китайских народных добровольцев», в действительности представлявших собой солдат регулярной армии, действовавших по приказу командования. Еще через месяц их численность достигла полумиллиона. 27 ноября китайские войска внезапно атаковали американцев и оттеснили их за 38-ю параллель. С этого момента со стороны Северной Кореи война велась преимущественно силами китайской армии. В начале января 1951 года китайские и северокорейские силы вновь захватили Сеул, но в конце месяца американская 8-я армия перешла в контрнаступление. К исходу марта китайские войска были отброшены за прежнюю демаркационную линию.

В этот момент в американском военно-политическом руководстве выявились разногласия. Генерал Макартур предлагал нанести удар по китайской территории к северу от реки Ялуцзян, не останавливаясь перед применением ядерного оружия. Президент Трумэн отверг этот план, считая, что США в результате могут быть втянуты в третью мировую войну против Советского Союза и Китая.

Как отмечает А.В. Торкунов, «в эти критические дни мировое сообщество находилось на последней грани, отделявшей его от ядерной катастрофы. Поми-

мо сражавшихся на фронтах советских ВВС, на границе с КНДР стояли наготове пять советских бронетанковых дивизий, в повышенной боевой готовности находился Тихоокеанский флот, включая боевые корабли в Порт-Артуре»¹.

В начале 1953 г. Гарри Трумэна в Белом доме сменил Дуайт Эйзенхауэр. Он пригрозил Китаю применением ядерного оружия, если Пекин не будет сговорчив в вопросе о перемирии в Корее. В марте 1953 г. умер Сталин, и советская внешняя политика стала заметно сдержаннее. 27 июля 1953 года в местечке Пханьмыньчжон вблизи 38-й параллели было достигнуто соглашение о прекращении огня. Корея оказалась разделена по 38-й параллели на Корейскую Народно-Демократическую Республику и Республику Корея.

В Корейской войне никто не победил. Мирного договора между Севером и Югом нет до сего дня. До сих пор на 38-параллели под флагом ООН дислоцированы американские войска, что вызывает непрекращающиеся протесты со стороны КНДР.

Общие потери сторон в Корейской войне составили, по некоторым оценкам, 2,5 миллиона человек. Из этого числа примерно 1 миллион приходится на потери китайской армии. Армия Северной Кореи потеряла вдвое меньше — около полумиллиона человек. Вооруженные силы Южной Кореи недосчитались примерно четверти миллиона человек. Потери американских войск составили 33 тысячи убитыми, войска других государств, сражавшихся под флагом ООН, потеряли погибшими несколько тысяч человек. Не менее 600 тысяч человек приходится на убитых и раненых мирных жителей Северной и Южной Кореи.

А как измерить боль и страдания корейцев за все эти 60 лет, драму разделенной нации?

Для России исторический опыт Корейской войны особенно важен. Тогда Советский Союз, пытаясь расширить свою сферу влияния, поставил на карту весь свой международный авторитет, до предела обострив отношения с Западом, что чуть едва не привело к развалу ООН и превращению холодной

¹ http://torkunov.mgimo.ru/s_koreya.php

войны в горячую. Логика компромисса и коллективного действия оказалась отброшена в угоду продвижению идеологически мотивированных геополитических интересов.

Уроки Корейской войны актуальны сегодня как никогда, - и не только для России. Роль превентивной дипломатии и урегулирования международных конфликтов становится все более актуальной с появлением новых вызовов и угроз, ответ на которые не может ограничиваться традиционными военными средствами, а требует все более активного применения политико-дипломатических методов и согласованных международных усилий.

Распространение оружия массового уничтожения (ОМУ), международный терроризм, национальный сепаратизм и экстремизм, трансграничная преступность, незаконная миграция, наркотрафик, рост инфекционных заболеваний и деградация окружающей среды – вот далеко не полный перечень транснациональных вызовов и угроз безопасности, ответ на которые также может быть только транснациональным и глобальным.

В этой связи возрастает значение многосторонних механизмов обеспечения безопасности, а также их способности взаимодействовать между собой, руководствуясь принципами общей (взаимной) безопасности. Идея взаимной безопасности государств - это проекция во внешний мир внутреннего способа разрешения конфликтов, характерного для демократического общества.

У демократического государства нет моральной мотивации для экспансии, образования какого-то центра силы, который диктовал бы другим народам, как им надо обустраивать свою жизнь. Утверждению либеральной демократии сопутствовал естественный конец колониализма и начало попыток создать устойчивую систему международной безопасности.

Упор на коллективные действия принижает значение одностороннего реагирования на конфликт или акт агрессии или терроризма, которое может быть менее мощным, но более оперативным. Преимущества многосторонности - большая мощь при меньшей гибкости.

Кроме того, автоматическое реагирование на акт агрессии само по себе может способствовать эскалации конфликта. Подчеркивание безусловного характера *status quo ante bellum* при реагировании на акт агрессии может еще более усложнить ситуацию, поскольку часто даже посредники в ходе конфликта спорят между собой, кто явился агрессором в том или ином конкретном случае.

Необходимость срочного реагирования на кризисную или конфликтную ситуацию подчас создает соблазн одностороннего силового вмешательства, тем более что механизм многосторонних консультаций и согласования интересов заинтересованных акторов международной системы не вполне отработан. Особенно это касается наиболее важных вопросов международной безопасности, обсуждаемых в Совете Безопасности ООН. И недавняя война в Ираке это наглядно показала.

Как отмечает Уолтер Слокомб, «В конечном итоге, все решения по применению военной силы являются односторонними, в том смысле, что они принимаются государствами, но, по соображениям благоразумия и принципиальности, они должны приниматься с учетом мнения и интересов других государств, чтобы обеспечить их поддержку». У. Слокомб характеризует такой подход как «односторонность по необходимости и многосторонность по возможности».¹

Увы, необходимость и возможность редко могут гармонично сочетаться в мировой политике. Дебаты по поводу возможности применения военной силы в Ираке привели к расколу в Совете Безопасности ООН, ЕС и НАТО, поставив под сомнение саму способность ведущих держав действовать согласовано, реагируя на региональный кризис или конфликт.

Частью проблемы является несовершенство норм международного права, не предусматривающих адекватных (как по срокам, так и по силе воздействия) механизмов коллективного вмешательства, особенно если речь идет о применении силы.

¹ Walter B. Slocombe, Force, Pre-emption and Legitimacy, *Survival*, vol. 45, no 1, Spring 2003, p. 119.

Конечно, реформы норм международного права и Совета Безопасности ООН помогли бы снизить необходимость применения односторонних превентивных и упреждающих мер военного характера. Однако эти реформы сами по себе требуют длительных консультаций и согласований, которые отнюдь не гарантируют достижения взаимоприемлемого результата.

Это тем более верно, если учесть, что мировая политика переживает переходный период. Процесс создания сообщества ведущих государств еще не завершен. Глобальные нормы, правила и законы формируются, но пока носят скорее теоретический, чем практически-реальный характер.¹ Потребуется время для того, чтобы даже согласованные нормы, правила и принципы могли бы трансформироваться в процедуры координации политики и совместного принятия решений.

Некоторые американские политологи полагают, что поскольку достижение консенсуса среди ведущих держав по поводу международно-правового оформления допустимости избирательного применения силы в настоящее время маловероятно, диалог в сфере безопасности помог бы сблизить позиции США и других стран по вопросу о целесообразности упреждающих ударов в случае неотвратимой угрозы.

Согласование разумных и транспарентных критериев неотвратимой угрозы могло бы создать правовую базу для коллективных действий как под эгидой Совбеза ООН, так и в рамках создаваемых международных коалиций.²

Согласованным критериям неотвратимой угрозы должно соответствовать и избирательное применение различных средств давления и вмешательства, от мер превентивной дипломатии и санкций до нанесения предупредительных ударов. В этой связи эксперты проводят различие между превентивными (prevention) и предупредительными (pre-emption) мерами, относя последние к мерам исключительно военного характера (упреждающий удар), в то время как

¹ Michael J. Mazarr, Acting Like a Leader, *Survival*, vol. 44, no 4, Winter 2002-03, p. 109.

² Robert S. Litwak, The New Calculus of Pre-Emption, *Survival*, vol. 44, no 4, Winter 2002-03, p. 73.

превентивные меры предусматривают использование военной силы лишь в качестве крайнего средства.¹

Международные дебаты вокруг войны в Ираке обострили и еще одну актуальную проблему современного международного сообщества – проблему лидерства. При всей важности согласования интересов и координации политики адекватное кризисное реагирование требует эффективного лидерства, когда ведущая держава (или коалиция ведущих держав) берут на себя руководство антикризисной или антитеррористической операцией, несут основное бремя расходов и издержек, а также ответственность за результат.

Так произошло при проведении контртеррористической операции в Афганистане и при проведении военной операции сил коалиции во главе с США и Великобританией в Ираке. В последнем случае на администрацию Дж. Буша обрушился вал критики, поскольку ее стремление к односторонним действиям в Ираке расценивалось как принципиальный отказ от коалиционного строительства в сфере международной безопасности.

Ссылаясь на отказ нынешней американской администрации от Договора о всеобщем запрещении ядерных испытаний, Киотского протокола и Международного уголовного суда, ее критики говорят о «культе односторонности», который распространяется из политической области в сферу военной стратегии, когда Соединенные Штаты стремятся в одиночку осуществлять антитеррористические и прочие военные операции, не советуясь с союзниками и партнерами, что вызывает озабоченность последних, особенно в Европе.

Если в Соединенных Штатах терроризм рассматривается в основном как техническая проблема, серьезная, но все же проблема ограниченного характера, то европейцы, не отрицая необходимости чисто военных мер, делают упор на превентивные невоенные меры, содействие развитию, помощь «неудавшимся государствам» до того, как они развалятся окончательно и станут базой для

¹ Robert S. Litwak, *The New Calculus of Pre-Emption*, p. 54.

международного криминалитета, а также переговоры для урегулирования конфликтов, которые могут породить терроризм и экстремизм.¹

Глобальная безопасность требует общих институтов и правил для государств-акторов, а также повышенного внимания к предотвращению, сдерживанию или разрешению наиболее опасных региональных конфликтов. Любая серьезная стратегия обеспечения глобальной безопасности требует применения дипломатических средств, содействия развитию и военной силы в их сочетании.²

Поскольку вряд ли кто-либо сравнится с Соединенными Штатами по мощи в обозримой перспективе, односторонние действия являются для них необходимыми и целесообразными, - утверждает, например, руководитель Международного Института стратегических исследований (IISS):

«Это необходимость, поскольку другие страны, и не в последнюю очередь европейские союзники, ждут шагов со стороны США, поскольку недостаточно едины для того, чтобы осуществлять согласованную стратегию по поддержанию мирового порядка. Односторонность США часто является поэтому следствием пассивности других стран. Это целесообразность, поскольку односторонние действия часто наиболее эффективны при необходимости срочного реагирования».³

Итак, односторонность или коллективное действие? Оптимальный баланс этих подходов определяет успех внешней политики государства в сегодняшнем и завтрашнем мире. Готовность действовать сообща и при этом избегать чрезмерно обязывающих обязательств, суверенитет и глобализация – таковы «Сцилла и Харибда» современной дипломатии. Ей нужен соответствующий теоретико-методологический инструментарий, которым может послужить теория международных режимов.

¹ Nicole Gnesotto, *Reacting to America*, *Survival*, vol. 44, no 4, Winter 2002-03, p. 101-102.

² Christoph Bertram, *Shaping a Congenial Environment*, In: *One Year After: A Grand Strategy for the West?*, *Survival*, vol. 44, no 4, Winter 2002-03, p. 142.

³ Christoph Bertram, *Shaping a Congenial Environment*, p. 140.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕЖИМЫ: ФИЛОСОФИЯ И ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИКИ

Анализ концепций международных режимов возможен в контексте двух основных тенденций политологического изучения международных отношений: неореализма и неолиберализма. Если первая опирается в основном на классические теории баланса сил, полагая международное право и международные институты вспомогательной функцией взаимодействия государств - акторов международной системы, то приверженцы неолиберализма более оптимистично воспринимают перспективы нового международного порядка, основанного не только на балансе сил, но и на балансе интересов.

В этой связи особое внимание привлекают концепции структурного реализма и доминантной стабильности (*hegemonic stability*), а также иные разработки теории международных режимов, представленные в работах Дж. Рагги, Р. Норта, Ч. Липсона, Р. Кохана, Ст. Краснера, Р. Аксельрода, А. Стейна, Я. Куглера, А. Органски и др.

Концептуализация международных режимов возможна на основе интерпретации взаимодействия и взаимовлияния национальных интересов при учете системообразующей роли международного права и международных институтов, - применительно к конкретному региону (субрегиону) и конкретной сфере международных отношений.

Региональная безопасность определяется здесь как составная часть всеобщей безопасности, относящаяся к тому или иному региону земного шара; состояние отношений между группой стран, при котором им не угрожает опасность войны или иное посягательство извне на существование, суверенное и независимое развитие.

В рамках данного понимания предметом нижеследующего анализа является концептуализация региональных режимов безопасности с точки зрения национальных интересов России. При этом автор опирался на классические по-

ложения политической науки в области многосторонних механизмов безопасности, в частности, на концепцию сообществ безопасности (security communities) Карла Дойча¹.

Как известно, К. Дойч выделял амальгамированные (интегрированные) сообщества безопасности, которые характеризуются наличием общего механизма принятия решений и централизацией (НАТО, ОВД и пр.), и плюралистические сообщества безопасности, в которых многосторонний переговорный механизм заменяет формальную интеграцию. Причем если в годы “холодной войны” и биполярного противостояния первый тип получил более чем достаточное развитие, плюралистические сообщества безопасности еще только рождаются на региональном и субрегиональном уровне, требуя своей концептуализации.

Указанные положения лежат в основе предлагаемой типологии многосторонних механизмов (моделей) обеспечения региональной безопасности. Последние определяются Дж. Гудби как *«формальные или неформальные образования, предусматривающие или требующие от государств-участников консультаций или согласованных действий по обеспечению безопасности в рамках международной системы»*.²

Ниже в общем виде рассмотрены цели, задачи и функциональные особенности трех моделей обеспечения многосторонней безопасности: коллективной безопасности (Collective Security), общей безопасности (Common Security) и безопасности на основе сотрудничества (Cooperative Security), каждая из которых, при наличии ряда общих черт, обладает отчетливо выраженной спецификой.

Концепция коллективной безопасности является наиболее разработанной в теоретическом и практическом плане. Многие западные специалисты полага-

¹ Karl W. Deutsch, et. al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957).

² Goodby, James. *Disarmament and Security Issues in the Asia-Pacific Region*. United Nations Department for Disarmament Affairs. United Nations. New York, 1992. p. 77.

ют ее преимущественно американским достоянием, считая коллективную безопасность «идеей и инструментом внешней политики США».

Генри Киссинджер, например, отмечает, что Соединенные Штаты, будучи иммигрантской по происхождению страной, искренне полагают, что распространение их опыта по всей планете действительно обеспечит мир, стабильность и прекращение конфликтов. Идеи коллективной безопасности, самоопределения и мирового правительства вошли в практику международных отношений по инициативе США, и ныне являются доминирующими идеями.¹

Соединенные Штаты действительно апеллируют к идее коллективной безопасности при решении международных проблем со времен Вудро Вильсона и Лиги Нации, и в этом смысле их приоритет бесспорен.

Если абстрагироваться от американской трактовки, весьма сильно окрашенной национальным эгоизмом, то под коллективной безопасностью традиционно подразумевается система межгосударственного сотрудничества, при которой акт агрессии против одного из участников расценивается как агрессия против всей системы.

В отличие от альянсов и коалиций, создающихся для защиты от потенциального внешнего агрессора, коллективная безопасность может быть направлена «вовнутрь», против того из участников системы, который может решить прибегнуть к агрессии.

Как отмечал Ханс Моргентау, коллективная безопасность представляет собой «идеальное решение проблемы применения закона в сообществе независимых наций»². При этом система коллективной безопасности может функционировать лишь в том случае, если она направлена против любой страны-агрессора, будь то противника или союзника.

¹ *Reflections on U. S. - Asia Relations*. By Henry Kissinger. The Heritage Lectures, # 520. The Heritage Foundation. 1995. с. 1-2.

² Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th ed. New York, 1985, p. 315.

Характерные особенности систем коллективной безопасности можно определить следующим образом:

- Беспрецедентный масштаб универсальности, включая требования необходимых действий от каждого члена системы.
- Автоматизм применения санкций в случае необходимости.
- Приверженность членов системы статус-кво и отсутствие разногласий в понимании агрессии и необходимости реагировать на нее.¹

Проблемы создания и функционирования систем коллективной безопасности заключаются прежде всего в том, что теория коллективной безопасности носит нормативный, а не дескриптивный характер; она предписывает, как государства - члены системы должны реагировать на агрессию, но не описывает, что происходит при этом в действительности.

Далее, существует т.н. проблема коллективного действия (*collective action problem*), которая состоит в том, что создание систем коллективной безопасности, особенно в мирное время, побуждает многие государства пользоваться преимуществами участия в них, не неся соответствующих затрат (в прямом и переносном смысле). Подобные затраты многим государствам просто не под силу.

Очевидная проблема заключается и в том, что реакция на агрессию в рамках системы коллективной безопасности неизбежно замедляется. Хотя теория коллективной безопасности и предусматривает меры превентивной дипломатии в урегулировании назревающего конфликта, механизм военного реагирования на акт агрессии в рамках системы не отработан.

В отличие от военных союзов, для членов которых общий противник четко определен, существуют заранее разработанные планы мобилизации и развертывания вооруженных сил и пр. - участники системы коллективной безопасности нуждаются в дополнительном времени для координации своих усилий по отражению агрессии.

¹ Mark T. Clark. *The Trouble with Collective Security*, *Orbis*, Spring 1995, p. 240-241.

Упор на коллективные действия по отражению агрессии принижает значение одностороннего реагирования на агрессию, которое может быть менее мощным, но более оперативным. Преимущества многосторонности - большая мощь при меньшей гибкости. С этой точки зрения, эффективность военных союзов находится где-то посередине.

Некоторые эксперты считают даже, что автоматическое реагирование на агрессию в рамках системы коллективной безопасности само по себе может способствовать эскалации конфликтов и перерастанию малых войн в большие, поскольку принято считать, что любое нарушение мира есть угроза международной безопасности и стабильности.

Наконец, существует проблема и с признанием принципа статус-кво в рамках системы коллективной безопасности. Подчеркивание безусловного характера *status quo ante* при реагировании на акт агрессии в духе коллективной безопасности может еще более усложнить урегулирование конфликта, поскольку часто даже посредники в ходе конфликта спорят между собой, кто явился агрессором в том или ином конкретном случае.

Преимущества систем коллективной безопасности заключаются не только в том, что они более эффективно противостоят агрессии, но и в том, что они в целом укрепляют международное сотрудничество и доверие (тем самым делая агрессию менее вероятной).

В рамках системы коллективной безопасности сотрудничество бывает более выгодно государствам, чем соперничество. Коллективная безопасность не только меняет поведение стран-акторов на международной арене, способы реализации их национальных интересов, но и способствует корректировке самих интересов в сторону большего учета интересов других.

Расширительное толкование целей и задач систем коллективной безопасности подчеркивает их нормативный характер. Как отмечала постоянный представитель США при ООН и бывший Госсекретарь США М. Олбрайт, «Любое государство в рамках региональной или международной системы, совершаю-

щее акт агрессии, угрожающее миру или грубо попирающее принципы цивилизованного поведения, является нарушителем норм системы коллективной безопасности».

По мнению Мэдлин Олбрайт, только система коллективной безопасности способна ответить на такие вызовы нашего времени, как распространение оружие массового уничтожения, этнические и региональные конфликты, экономические катаклизмы, массовые потоки беженцев, нарушения прав человека, природные катастрофы и беспрецедентную гибель мирного населения в ходе военных действий.¹

М. Олбрайт сформулировала «пять императивов» для участия США в системах коллективной безопасности в эпоху после окончания «холодной войны»:

- *сотрудничество* - когда с угрозами безопасности США трудно справиться в одиночку;
- *легитимность* - приверженность США нормам международного права может побудить к этому и других;
- *экономика* - разрешение региональных конфликтов за рубежом до того, как они начнут создавать экономические, миграционные и природозащитные проблемы самой Америке;
- *мораль* - только международное сообщество имеет коллективный моральный авторитет и необходимые ресурсы для решения проблем, возникающих после окончания «холодной войны»;
- *равенство* - «если СБ ООН говорит и действует от имени всего мирового сообщества, его усилия не могут сводиться исключительно к решению вопросов, волнующих великие державы».²

¹ Madeleine K. Albright. The New Opportunity to Build a Collective Security System. *Foreign Policy Bulletin*, July/Aug. 1993, p. 65-66.

² Цит. По: Mark T. Clark. The Trouble with Collective Security. p. 246-247.

Концепция общей безопасности предусматривает подход к проблемам безопасности на основе взаимности и отказа от конфронтации; в ее основе лежит базисная посылка о преобладании общих интересов над индивидуальными. Концепция общей безопасности - скорее свод принципов, разработанных в области философии политики, нежели институционализированная система региональной безопасности. Базисные принципы общей безопасности включают в себя:

- Отказ от использования военной силы как способа урегулирования международных конфликтов, и применение ее исключительно в целях самообороны.
- Отказ от традиционной стратегии достижения военного преимущества над другими государствами.
- Признание того, что безопасность государства не должна зависеть от уровня военной мощи.
- Признание сокращения вооруженных сил и вооружения базовым принципом общей безопасности.¹

Концепция общей безопасности утвердилась как альтернативная традиционным представлениям о роли вооруженной силы в решении международных проблем, с осознанием бессмысленности и губительных последствий возможного применения ядерного оружия. С середины 80-х гг. она стала неотъемлемым элементом общеевропейского процесса, философской основой Хельсинкского акта и других важных документов и договоренностей, касающихся европейской безопасности.

«Наша альтернатива - общая безопасность, - подчеркивал один из родоначальников концепции Улоф Пальме. - Нельзя надеяться на победу в ядерной войне; страдания и разрушения будут общими для обеих сторон. Они смогут выжить только вместе. Нужно стремиться к безопасности не против соперника,

¹ Цит. по: Park Seon Seop. Is A Joint Security System in North East Asia Possible? *East Asian Review*. Vol. V, # 3. Autumn 1993. p. 18-19.

а вместе с ним. Международная безопасность должна покоиться на приверженности общему выживанию, а не на угрозе взаимного уничтожения.»¹

Общепризнанно, что угрозы безопасности и стабильности возникают не столько в результате роста мощи отдельных держав, сколько при наличии международного окружения, создающего возможности для безнаказанного провокационного поведения со стороны этих держав. Общая безопасность может быть обеспечена при соблюдении вовлеченными странами следующего “кодекса поведения”:

- Участие в жизни международного сообщества на взаимовыгодных условиях.
- Отказ от политики, ведущей к ущемлению интересов других стран-участниц.
- Создание условий, препятствующих достижению односторонних выгод за счет других стран-участниц.
- Наличие ресурсов и политической воли для того, чтобы сообщество могло совместными усилиями противостоять попыткам нарушения установленных правил.²

Концепция общей безопасности получила развитие и в трудах отечественных политологов. Авторы доклада независимой группы экспертов “*Этап за глобальным. Либеральный национализм во внешней политике России*”, подготовленного под эгидой Московского Общественного научного фонда (В.Б. Беневоленский, А.Д. Богатуров, Ю.П. Давыдов, К.В. Плешаков, А.Ю. Шумихин и др.), оперируют, например, понятием нормативной системы международных отношений, которая, по их мнению, базируется на определенном кодексе пове-

¹ Ingvar Carlsson. Roles for the UN in International Security after the Cold War. *Security Dialogue*. Vol. 26, # 1. March 1995. p 14.

² *The United States and China into the 21st Century*. An Asian Studies Center Symposium. By Chas Freeman, Harvey Feldman, Harry Harding, and Richard Solomon. The Heritage Lectures, # 551. The Heritage Foundation. 1995. p. 10.

дения государств в рамках мирового сообщества, подхода к конфликтным ситуациям, новым вызовам международной безопасности и стабильности.

Подобная система преследует цель преодолеть стихийно сложившееся мирорегулирование, традиционно основанное на силовых параметрах государств и коалиций, внося в него элемент всеобщего договора, осознанного баланса устремлений и самоограничений, обусловленных всеобщим интересом в стабильности и совершенствовании системы.

Нормативная система международных отношений утверждается постепенно, втягивая в себя те сферы международной деятельности, те государства и регионы, которые по своим ценностным параметрам уже готовы к ее восприятию. Какой-то, возможно, весьма длительный период, она будет сосуществовать с международной практикой, традиционно ориентированной на силовые параметры.¹

Концепция безопасности на основе сотрудничества во многом сходна с концепцией общей безопасности. Безопасность на основе сотрудничества часто определяется как политико-дипломатическое сотрудничество между заинтересованными государствами в области обеспечения безопасности.²

В то время как традиционные концепции баланса сил рассматривают в основном возможные действия государств в условиях военной конфронтации, концепция Cooperative Security акцентирует роль превентивной дипломатии и мер военно-политического доверия, т.е. налаживание регулярных каналов межгосударственного диалога по вопросам безопасности, выработку механизма консультаций и принятия решений и пр.

Если в рамках системы коллективной безопасности государства объединяются против общего возможного (или действительного) агрессора, то концепция безопасности на основе сотрудничества исходит из принципа общего

¹ *Этап за глобальным. Либеральный национализм во внешней политике России. Доклад независимой группы экспертов. Изд. 2-е. Российский Научный Фонд. М., 1994., с. 17-21.*

² Lee Min-Yong. Building Security Regimes in Northeast Asia. *The Journal of East Asian Affairs*. Vol. IX, # 1. 1995. p. 72.

участия, при котором наличие формальных институтов является необязательным, а поддержание неформального диалога представляется более уместным и эффективным.

С точки зрения военного планирования безопасность на основе сотрудничества предполагает упор не на подготовку противодействия угрозам (сдерживания агрессии), а на разработку превентивных мероприятий, резко снижающих вероятность вооруженного конфликта и потенциальные разрушительные последствия его развязывания, особенно в смысле возможного применения оружия массового уничтожения.¹

Более подробный сопоставительный анализ механизмов многосторонней безопасности и построение рациональной теоретической модели многосторонней безопасности возможен в рамках концепции международных режимов, которая, в данном контексте, выполняет интегрирующую теоретико-методологическую функцию.

Джон Рагги ввел в политическую науку концепцию международных режимов в 1975 г., определив последние как «набор взаимных ожиданий, правил, планов, организационных и финансовых установлений, принятых группой государств».² В 1983 г. на специальной научной конференции усилиями группы ученых было выработано следующее определение:

Международный режим есть набор сформулированных или подразумеваемых принципов, норм, правил и процедур принятия решений, воплощающих согласованную точку зрения государств - акторов применительно к той или иной сфере международных отношений. Принципы отражают понимание причинности, фактов и обязательности (честности). Нормы являются стандартами поведения, выраженными в понятиях прав и обязанностей. Правила являются конкретными указаниями к действию. Процедуры принятия решений

¹ Carl W. Ford, Jr. *Cooperative Security and East Asia*. The 1st Northeast Asia Defense Forum. KIDA, Seoul, Korea. November 3-5, 1993. p. 2.

² Цит. по: Keohane, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. 1984. p. 57.

отражают преобладающую практику совершения и исполнения коллективного выбора.¹

Дискуссионное поле, сформировавшееся вокруг содержательного определения международных режимов, имеет два «полюса». Согласно одной из крайних точек зрения, режимы включают в себя все взаимодействия международных акторов в рамках той или иной сферы международных отношений (фактически, всю эту сферу). Подобная расширительная трактовка вряд ли уместна, поскольку система международных отношений по определению состоит из независимых суверенных субъектов-государств, совокупность которых сама по себе не является режимом.

С другой стороны, режимы часто определяются как международные институты, функционирующие в соответствии со своими формальными правилами; изучение режимов фактически сводится при этом к изучению международных организаций. Компромиссная точка зрения (Ст. Краснер и др.) допускает существование международного режима в том случае, если отношения сторон каким-либо образом регламентируются или не основаны на независимом принятии решений странами-участницами.²

Компромиссная трактовка режимов определяет их также как децентрализованные институты. При этом децентрализация означает не отсутствие механизма санкций за нарушение правил и норм режима, а необходимость одобрения таких санкций каждым из участников, а также менее жесткое и обязательное, по сравнению с системами коллективной безопасности, применение санкций.

Международные режимы создаются не столько для централизованной реализации согласованных решений, сколько для создания атмосферы предсказуемости в международных отношениях, в условиях которой государства при-

¹ Keohane, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. 1984. p. 57.

² North, Robert C. *War, Peace, Survival: Global Politics and Conceptual Synthesis*. Boulder: Westview Press. 1990. p. 147.

нимают решения по защите и продвижению своих национальных интересов с учетом интересов других государств, а также налаживают друг с другом взаимовыгодное сотрудничество.

Международные режимы устанавливают определенные стандарты поведения, которые помогают государствам оценивать намерения и репутацию друг друга; обеспечивают дискуссионные форумы (часто с участием международных организаций); способствуют равноправному информационному обмену, тем самым увеличивая предсказуемость международного поведения.

Принципы международных режимов в самом общем виде определяют цели, которые преследуют их участники (так, фундаментальный принцип режима нераспространения состоит в том, что распространение ядерного и других видов оружия массового уничтожения (ОМУ) представляет опасность для всеобщего мира и выживания человечества).

Нормы содержат более четкое определение легитимности международного поведения, но также определяют права и обязанности стран-участниц лишь в общем виде (в случае с режимом нераспространения - обещание избегать действий, способствующих распространению ОМУ).

Хотя правила международных режимов не всегда легко отличить от норм (они часто сливаются друг с другом), правила более конкретно определяют права и обязанности участников и легче поддаются корректировке в случае необходимости. Процедуры принятия решений имеют тот же уровень детализации, что и правила, и определяют способы реализации принципов и порядок корректировки правил.

Тесная взаимосвязь принципов, норм и правил - основополагающий критерий легитимности и жизнеспособности международного режима. Именно такая взаимосвязь позволяет судить о том, является ли корректировка правил сменой международного режима или перестройкой внутри режима. Объединяет принципы, нормы, правила и процедуры принятия решений то, что все они содержат рекомендации относительно поведения стран-участниц международно-

го режима (хотя таковые и не подлежат безусловному исполнению с применением иерархической системы права).

Выделяются два основных типа международных режимов - *международные экономические режимы* (economic regimes) и *международные режимы безопасности* (security regimes). Именно последние являются предметом концептуализации и теоретического анализа в рамках настоящего исследования.

В силу существования т.н. дилеммы безопасности международные режимы безопасности гораздо менее развиты по сравнению с экономическими. Осуществляя оборонную политику и иные действия на международной арене по защите и продвижению своих национальных интересов, любое государство традиционно воспринимается соседями как потенциальная угроза. Дополнительные меры по отражению реальных или воображаемых вызовов безопасности влекут ответную реакцию - и так далее. Опыт показывает, что прервать эту цепь эскалации очень трудно.

Особую озабоченность государств вызывает не само отсутствие упорядоченных отношений в сфере безопасности, а угроза того, что один из «игроков», внезапно изменив правилам игры, получит односторонние преимущества.

В сфере безопасности подобный риск (т.н. «цена предательства») гораздо выше, чем в экономике. Именно поэтому международные экономические режимы имеют, по сравнению с международными режимами безопасности, более предпочтительные шансы для существования и развития.

Разница в условиях зарождения и функционирования двух типов международных режимов сводится к трем основным моментам: «цене предательства», сложности контроля за соблюдением «правил игры» и стремлению воспринимать вопросы безопасности в соревновательном духе¹.

Вопросы предсказуемости, доверия и равноценного обмена информацией выходят на первый план при конструировании международных режимов безо-

¹ Charles Lipson. International Cooperation in Economic and Security Affairs. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. David A. Baldwin, Ed. Columbia University Press. New York. 1993. p. 76.

пасности. При этом международные режимы не являются синонимом взаимности, а, скорее, укрепляют и институционализируют ее. Существующие в рамках режима нормы и правила закрепляют согласованное понимание взаимности в той или иной сфере международных отношений, и таким образом делают отступление от нее нелегитимным.

В основе структуры и функционирования международных режимов безопасности лежит диалектика баланса сил и баланса интересов в международных отношениях. Для государств - акторов международной системы (и потенциальных участников международных режимов) безусловным приоритетом и отправной точкой их практической политики является защита и продвижение интересов национальной безопасности.

Именно понимание интересов национальной безопасности определяет отношение того или иного государства к нормам международного права и международным режимам, которое варьируется от тотального изоляционизма до конструктивной вовлеченности. Как отмечал еще в 1939 г. Юджин Карр, «международное право не может быть понято вне зависимости от политической основы, на которой оно покоится, и политических интересов, которым оно служит». ¹

В свою очередь, баланс сил является комплексным понятием, допускающим неоднозначные трактовки. Существуют следующие интерпретации баланса сил:

- политика, направленная на поддержание определенного состояния силовых отношений;
- действительное состояние межгосударственных силовых отношений;
- приблизительно равное распределение силы;
- любое распределение силы.

¹ E. H. Carr. *The Twenty Year's Crisis. 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London, 1939. - Цит. по: *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. p. 270.

Концепция баланса сил включает в себя две противоречивые функции: обеспечение стабильности в межгосударственных силовых отношениях и предотвращение силового доминирования одного государства над другим (что подразумевало бы возможность изменения баланса).

В рамках системы баланса сил государства действуют так, чтобы уравновесить силовые возможности и амбиции друг друга, уменьшая тем самым уровень насилия внутри системы. Считается, что любое государство в рамках системы баланса сил будет стремиться усилить свои позиции, но путем переговоров, а не конфронтации (хотя в конечном счете и будет готово прибегнуть к конфронтации, чтобы не упустить такую возможность).

Баланс сил по существу представляет собой систему неустойчивого равновесия, при нарушении которого автоматического возврата к прежнему положению не происходит. Баланс сил меняется в зависимости от конкретной ситуации в сфере региональной (субрегиональной) безопасности и степени вовлеченности государств в решение проблем безопасности.

Международные режимы безопасности не могут основываться исключительно на силовых отношениях. Скорее, они в той или иной мере дополняют существующие силовые отношения. Из этого следует, что *неравное распределение между государствами комплексной мощи обуславливает асимметричный характер многосторонних механизмов обеспечения безопасности, особенно на региональном уровне, а также иерархический характер современных международных отношений в целом.*

В рамках подобных режимов одни участники добиваются безопасности, другие - автономии. Более сильная держава обеспечивает безопасность для менее сильных, увеличивая тем самым автономию принятия решений; слабая региональная держава получает гарантии безопасности в обмен на обещание следовать политическому курсу более сильного партнера, предоставление своих военных баз и пр.

Концепция международных режимов, основанная на диалектике баланса сил и баланса интересов, предполагает, что государства в силу определенного понимания интересов национальной безопасности могут в определенных условиях предпочесть процедуру совместного принятия решений в области безопасности, если сочтут это полезным и выгодным для себя.

Соблюдение совместно выработанных «правил игры» отнюдь не означает, что государства следуют общим целям и идеалам в политике или отвергают принцип национального суверенитета. Основной движущий мотив здесь - стремление обеспечить свои долгосрочные интересы и предсказуемость поведения партнеров на международной арене.

В основе функциональной динамики международных режимов лежит понятие сотрудничества, которое отнюдь не является синонимом гармонии или близкого сходства национальных интересов в сфере безопасности. Сотрудничество в рамках международного режима - скорее, не отсутствие конфликта, а реакция на конфликт или потенциальный конфликт.¹

Путь к сотрудничеству в рамках международного режима - переговорный процесс, в ходе которого происходит сближение позиций или координация политики (*policy coordination*). В результате возможные негативные последствия каких-либо решений для других решений устраняются полностью или частично. Межгосударственное сотрудничество имеет место тогда, когда политика государства воспринимается партнерами как способствующая реализации их собственной политики в результате процесса координации.

Сотрудничество и координация политики в рамках международных режимов не тождественны. Первое лежит в основе режимов, созданных для достижения некоторого позитивного результата; второе - основа режимов, создающихся не для следования определенному курсу, а для избегания определенных последствий (негативный результат).

¹ Keohane, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. p. 54.

Для функционирования режимов второго типа достаточно выработки взаимоприемлемых конвенций (формальных или неформальных). Режимы первого типа требуют, кроме того, и некоторого институционального оформления.

Более того, диалектика баланса интересов предполагает, что сотрудничество в рамках международных режимов не есть лишь функция интересов безопасности. Самого наличия общих или сходных интересов недостаточно для функционирования режимов. Необходимо существование соответствующих институтов, обеспечивающих предсказуемость поведения партнеров и сокращающих асимметрию в обмене информацией.

Концептуализация международных режимов безопасности предполагает более детальное функциональное разграничение международных режимов и международных институтов, являющееся предметом теоретических дискуссий. В то время как некоторые теоретики считают неинституциализированные режимы «квази-режимами», другие полагают, что международные режимы и международные институты независимы друг от друга и могут существовать автономно. Режимы могут быть институциализированы или нет, а международные организации могут (хотя и необязательно) функционировать как режимы.¹

Организация Объединенных Наций - пример международной организации, не являющейся режимом, поскольку членство в ней не ограничивает независимого принятия государствами политических решений, а лишь обеспечивает возможность дискуссий и формального и неформального взаимодействия.

В то же время важность ООН, в особенности ее некоторых специализированных агентств, для функционирования региональных режимов безопасности настолько велика, что эта универсальная международная организация зачастую является единственным средоточием координации национальных интересов в сфере безопасности.

¹ Arthur Stein. *Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate.* p. 46.

Становление и функционирование международных режимов безопасности напрямую связано с процессом реформирования институтов ООН, происходящим на протяжении последних лет. В повестке дня стоит вопрос о выработке нового механизма взаимодействия ООН с региональными структурами безопасности и военно-политическими союзами, которые могли бы содействовать Организации Объединенных Наций в выполнении поставленных перед ней задач.

Это - прямой ответ на теоретическую и политическую критику ООН со стороны сторонников региональных систем коллективной безопасности и региональных военно-политических союзов. Глобализация системы безопасности могла бы, по их мнению, привести к эскалации любого местного конфликта до уровня глобального, или к тому, что локальные конфликты вообще перестанут интересовать мировое сообщество.

В то время как региональные вызовы умножились и приобрели необычные формы, институты сдерживания остались старыми, все менее соответствующими реальности. Имеющиеся механизмы контроля рассчитаны на предупреждение глобальных угроз. Для ограниченных конфликтов, представляющих главную угрозу современному международному порядку, они слишком громоздки и неразворотливы; политическая и техническая практика их запуска не отработана.

Полезной альтернативой являются международные режимы, основанные на коммуникации и взаимном обмене информацией.

Режимы транспарентности и мер доверия

Термин «меры доверия» был введен в политико-дипломатический обиход на Конференции Сопровождающей по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1973 г. В Хельсинкском Акте 1975 г. официально упоминаются меры по укреплению доверия (Confidence-Building Measures, CBM) и меры по укреплению доверия и безопасности (Confidence and Security Building Measures, CSBM).

Так утверждались меры доверия первого поколения, связанные с регламентацией деятельности обычных вооруженных сил в Европе. Десятилетие спустя наступило время мер доверия второго поколения, охвативших более широкий спектр повседневной военной активности, включая мониторинг военных учений и определенных видов военной деятельности.

С принятием Хельсинского заключительного акта 1975 г., Стокгольмской конвенции 1986 г. и Венского документа 1990 г. были запрещены угроза применения военной силы и применение силы. Постепенно осуществлялись меры, побуждавшие к открытому проведению военной деятельности и контролю за ней в целях уменьшения угрозы внезапного нападения и возможности возникновения войны в результате неверной оценки ситуации, предварительное уведомление о военных учениях, присутствие на маневрах, заблаговременный обмен графиками маневров и пр. На этой основе в ноябре 1990 г. была достигнута договоренность о сокращении обычных вооружений в Европе.

Как известно, Стокгольмские документы предусматривают:

- предварительное уведомление других стран-участниц по дипломатическим каналам о начале определенной военной деятельности в зоне применения мер доверия;
- приглашение наблюдателей государств-участников на подлежащие уведомлению военные маневры;
- составление календаря подлежащих уведомлению маневров на следующий календарный год;
- отказ от проведения определенной военной деятельности без соответствующего заблаговременного уведомления о таковой;
- - право проведения инспекций на территории любого другого государства-участника.

В марте 1992 г. был принят пересмотренный Венский документ и началось осуществление более продвинутых мер по укреплению транспарентности и доверия в отношении повседневной военной деятельности. Кроме того, СБСЕ

учредило разнообразные органы - Рабочий комитет высокого уровня, Постоянный секретариат, Центр по предотвращению конфликтов, Форум по сотрудничеству в сфере безопасности, в рамках которых осуществляется регулярный диалог между странами-участницами и ежегодный обмен военными данными, проводятся взаимные консультации и сотрудничество по вопросам военной деятельности.

В декабре 1994 г. на встрече в верхах в Будапеште было принято решение превратить СБСЕ в постоянный механизм обеспечения безопасности путем реорганизации его с 1 января 1995 г. в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

В европейском контексте меры транспарентности и доверия в военной области утвердились в качестве традиционного инструмента западной дипломатии в сфере урегулирования конфликтов. Они доказали свою эффективность в деле снижения напряженности в отношениях Восток - Запад; *сформировалась своего рода «политическая культура мер доверия», которая определяет ныне тональность взаимоотношений традиционно враждовавших и соперничавших стран.*

Арсенал мер транспарентности и доверия в военной области с трудом находил себе применение в других регионах земного шара, особенно в развивающихся странах и зонах национально-освободительной борьбы, где их воспринимали как «западную уловку». Делался акцент на их политической ангажированности и зачастую игнорировались сами технологии укрепления открытости и доверия. Однако постепенно меры транспарентности и доверия в военной области утверждались в качестве универсальных средств снижения напряженности и укрепления взаимной безопасности.

На протяжении последних десятилетий меры доверия эволюционировали от простейших форм к все более сложным. Ниже предпринята попытка их классификации и структуризации применительно к Азиатско-тихоокеанскому ре-

гиону, обладающему отчетливо выраженной спецификой в области безопасности.

Йохан Юрген Хольст определил меры доверия как военные мероприятия, нацеленные на информирование и укрепление доверия в отношении объявленных намерений других государств в сфере их политики безопасности, а также фактов их военной деятельности и возможностей осуществления задач национальной политики безопасности.¹

Широкое определение мер доверия относит к ним *любые усилия, направленные на уменьшение неопределенности, которая вызывает напряженность и повышает вероятность конфликтов*. Технический прогресс позволяет облечь в осязаемую форму политические устремления сторон и облегчить выработку многочисленных мер доверия и безопасности. Причем усилия на глобальном уровне не исключают необходимости достижения прогресса в реализации региональных, субрегиональных, двусторонних и односторонних инициатив.

Более скептическая трактовка некоторых американских экспертов определяет меры доверия в качестве «скромных попыток понудить потенциальных противников к более спокойному восприятию военной деятельности другой стороны»; доверие определяется при этом как «взаимное ожидание неантагонистического поведения».²

Понимание мер доверия в широком смысле сближает его с определением **мер транспарентности** в военной области. Поскольку главной целью сотрудничества в области безопасности является предотвращение конфликта, *главной целью мер транспарентности является минимизация дилеммы безопасности путем обеспечения открытости каналов информации и связи по всему спектру проблем безопасности*, - от обмена данными о военных бюджетах до взаимного предуведомления о военных учениях.

¹ Johan Jorgen Holst. Confidence-Building Measures: A Conceptual Framework. *Survival*. January/February 1983. Vol. XXV, # 1, p. 2.

² Roger Barnett. *Naval Arms Control: Hope, Faith, and Parity*. National Security Research (Corp.) October 14, 1990. p. 14.

Полезность мер транспарентности определяется не столько степенью доверия между сторонами, сколько наличием конкретной верифицируемой информации в области безопасности (что является необходимым, но не достаточным условием). В отсутствие надежной информации о действиях потенциального противника другая сторона склонна преувеличивать его намерения в области обороны и безопасности и готовиться к «худшему сценарию». Меры транспарентности укрепляют взаимное доверие и выполняют функции «раннего предупреждения» против агрессии или возможного конфликта.¹

К мерам транспарентности можно отнести публикацию национальных военных стратегий и доктрин, «белых книг» по вопросам обороны, а также данных о военных бюджетах и планах закупки вооружений. К наиболее значительным мерам транспарентности относят также Регистр обычных вооружений ООН, соблюдение требований международных режимов верификации и контроля и пр.

Меры транспарентности могут быть реализованы на основе поэтапного подхода и постепенного восхождения от простых форм к более сложным, а также распространения мер транспарентности от военной к другим сферам безопасности - экономической, экологической, проблемам беженцев и борьбы с незаконным оборотом наркотиков, контрабандой, пиратством и пр.

Сравнительно узкое понимание мер доверия позволяет рассматривать их в соотношении с более общими мерами военно-политического характера, направленными на укрепление доверия и сотрудничества в сфере безопасности. Первые делятся на две основные группы - меры, связанные с обеспечением нераспространения ядерного и других видов оружия массового уничтожения, и меры, касающиеся обычных вооруженных сил и вооружений.

Узкая трактовка мер транспарентности и доверия в военной области часто используется в контексте **разоружения и контроля над вооружениями**. Так,

¹ Young-Koo Cha and Bon-Hak Koo. *Multilateral Confidence-Building Measures in Northeast Asia*. The 1st Northeast Asia Defense Forum. KIDA, Seoul, Korea. November 3-5, 1993. p. 15-16.

канадский эксперт Дж. Макинтош считает меры доверия «модифицированной формой контроля над вооружениями, реализуемой каким-либо государством в одностороннем порядке либо в сотрудничестве с партнерами, и направленной на предотвращение ложного понимания намерений другой стороны, а также информирования ее (подкрепленного соответствующими доказательствами) о том, что военная или политическая деятельность партнера не является агрессивной».¹

Дж. Макинтош разделяет меры доверия на информационно-коммуникационные, меры сдерживания (ограничения) и декларативные. Другие авторы считают меры транспарентности и доверия в военной области составным элементом режима контроля над вооружениями и определенной стадией утверждения такого режима в региональном масштабе.

Так, Дж. Голдблат определяет контроль над вооружениями как средство, предназначенное для уменьшения опасности случайного возникновения войны; укрепления доверия с помощью большей открытости в военных вопросах; предотвращения некоторых видов военной деятельности; регулирования развертывания вооруженных сил, а также замораживания, ограничения, сокращения или ликвидации некоторых категорий вооружений.² Такая трактовка еще более сближает определение мер транспарентности и доверия, с одной стороны, и мер по контролю над вооружениями – с другой.

Практика показывает, что режимы безопасности получают распространение прежде всего с акцентом на меры транспарентности и «мягкого», свободно по форме контроля за определенными видами военной деятельности. Концепция регулирования вооружений синтезирует усилия в области транспарентности и мер доверия и контроля над вооружениями. Она наиболее пригодна как для моделирования режимов безопасности в региональном масштабе, так и для

¹ Choe Young. Arms Reduction Problem in South and North Korea and Confidence Building Measures. *East Asian Review*. Vol. 1, # 2, Summer 1989. p. 56-57.

² Jozeph Goldblat. *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. Oslo, 1994, p. 3.

описания конкретных процессов функционирования и развития механизмов многосторонней безопасности.

Взаимосвязь международных режимов безопасности и процессов реформирования Организации Объединенных Наций обусловлена тем, что именно ООН несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и наделена мировым сообществом соответствующими полномочиями.

Кроме того, многие конкретные меры в области режимов региональной безопасности иницируются, осуществляются и контролируются ООН и ее функциональными агентствами (институтами).

С другой стороны, представители заинтересованных стран и регионов в большей степени способны следить за ситуацией на местах, контролировать ее и вырабатывать средства разрешения споров и конфликтов, отвечающие местным условиям.

Ввиду острой нехватки финансовых и иных ресурсов, которую испытывает штаб-квартира ООН и ее функциональные органы, целесообразно привлечение финансовых и технических средств, персонала и других ресурсов региональных и субрегиональных организаций, необходимых для поддержания безопасности.

Не раскрытые пока возможности для активизации региональных подходов содержит Устав ООН. Так, статья 33 Главы VI Устава предусматривает разрешение спорных и конфликтных ситуаций, угрожающих международному миру и безопасности, прежде всего на региональном уровне, и лишь затем - обращение к Совету Безопасности.

В параграфах 1-3 Статьи 52 Главы VIII Устава предусматривается создание региональных образований или организаций, соответствующих принципам и целям Объединенных Наций, для разрешения вопросов, имеющих отношение к поддержанию международного мира и безопасности. Странам - членам ООН, участницам подобных организаций/образований, предписывается всячески со-

действовать мирному разрешению конфликтов до их вынесения на уровень Совета Безопасности, а самому СБ ООН - всемерно способствовать созданию и развитию региональных организаций и образований.

Эти и некоторые другие положения Устава ООН создают международно-правовую базу для создания и укрепления режимов региональной безопасности. Создание предусмотренных в Главе VIII Устава ООН региональных организаций и образований в области поддержания международного мира и безопасности способствовало бы налаживанию широкого регионального сотрудничества в области военной транспарентности и мер доверия, урегулирования конфликтов и миротворчества, а также осуществления мандата ООН в области контроля над вооружениями и разоружением, применения при необходимости экономических и военных санкций.

Модификация статуса и полномочий Совета Безопасности ООН - одно из ключевых направлений реформирования Организации Объединенных Наций. Среди различных предложений о введении категорий членства в СБ ООН, можно выделить следующие:

- введение категории «полупостоянных» членов СБ, представляющих регионы и сменяющихся на ротационной основе;
- введение категории постоянных членов СБ ООН без права вето;
- введение особой категории непостоянных членов, которым разрешается более продолжительное членство в СБ, чем на обычный срок в два года;
- введение категории «продленного членства» (extended membership) для нынешних постоянных членов СБ, гарантирующего участие в работе Совета на протяжении 10-15 лет с последующим продлением членства.

Один из центральных вопросов реформы Совета безопасности - вопрос о праве вето. Обсуждаются следующие подходы к вопросу о праве вето в СБ:

1. сохранение статус-кво, т.е. закрепление права вето за нынешними постоянными членами СБ без распространения этого права на новых постоянных членов Совета;
2. предоставление права вето новым постоянным членам Совета;
3. отмена права вето для всех членов СБ;
4. изменение процедуры применения права вето (например, требование двух голосов «против» постоянных членов СБ для блокирования решения Совета);
5. ограничение круга вопросов, при решении которых используется право вето.¹

По мнению А.В. Кортунова, из основных претендентов на место постоянных членов СБ ООН Япония, по сравнению с Германией, находится в несколько лучшем положении для продвижения идей реформы ООН; однако, политическая элита Токио пока не готова взять на себя не только задачу перестройки ООН, но даже решение вопроса о новой роли самой Японии в мировой политике. Складывается впечатление, что формальный статус великой державы не относится к числу японских внешнеполитических приоритетов.

Этот тезис оспаривается рядом зарубежных исследователей, полагающих, что международная роль Японии давно вышла за чисто региональные пределы. В этой связи упоминается, например, центральная роль Японии в создании такого ключевого международного института, как Европейский Банк реконструкции и развития (ЕБРР). При создании ЕБРР в апреле 1991 г. Япония внесла учредительный вклад в размере 850 млн. долл. - столько же, сколько Великобритания, Германия и Франция, вместе взятые.²

Учитывая глубокий финансовый кризис, в котором оказалась ООН, финансово-экономические возможности Японии могут сыграть далеко не

¹ Кортунов А. В. *Россия и реформы ООН*. Российский Научный Фонд. М., 1995. с. 99.

² Simon Duke. Northeast Asia and Regional Security. *The Journal of East Asian Affairs*. Vol. IX, # 2. 1995. p. 351.

последнюю роль в закреплении ее нового международно-политического статуса, включая возможное членство в Совете Безопасности.

В то время как в 1990-е годы 44% стран - членов ООН платили совокупный взнос в размере 1% бюджета этой организации, 25% бюджета пополнялось США. Следующий по величине взнос принадлежал Японии - 12,45%. Ситуация, при которой регулярный бюджет Секретариата ООН принимается двумя третями стран - членов Генеральной Ассамблеи ООН (их совокупные платежи не превышают 2% бюджета),¹ вызывает недовольство крупных плательщиков, настаивающих на реформировании бюджетной системы ООН.

Среди различных мер по демократизации процесса принятия решений в рамках Совета Безопасности ООН предлагается, в частности, подключение к процессу принятия решений по миротворческим вопросам государств, выделяющих воинские контингенты для соответствующих операций, а также консультации с региональными организациями (системами коллективной безопасности и военно-политическими союзами) по вопросам, затрагивающим тот или иной регион.

Проблемы **превентивной дипломатии** занимают одно из центральных мест в дискуссиях о реформе Организации Объединенных Наций. Россия как один из основателей ООН и постоянный член Совета Безопасности самым непосредственным образом заинтересована как в успешной реформации институтов ООН, так и в совершенствовании инструментария превентивной.

Превентивная дипломатия является важным инструментом обеспечения региональной безопасности и предотвращения конфликтов, значение которого постоянно возрастает. В подготовленном в 1992 г. Генеральным секретарем ООН Бутросом Бутрос-Гали докладе "Повестка дня для мира" превентивная дипломатия определялась как *"действия, которые направлены на предотвращение возникновения споров между сторонами, на предотвращение"*

¹ Mark T. Clark. The Trouble with Collective Security. *Orbis*. Spring 1995. p. 254.

перерастания споров в конфликты и на сдерживание эскалации возникших конфликтов".

В "Повестке дня для мира" содержание превентивной дипломатии классифицировалось следующим образом:

- меры по созданию доверия,
- установление системы раннего предупреждения,
- расследование фактов,
- превентивное развертывание войск,
- создание в особых случаях демилитаризованных зон.

Меры транспарентности и военного доверия являются основным и наиболее действенным средством превентивной дипломатии. Они не только являются своего рода «страховочным механизмом» кризисного регулирования, но также способствуют общему оздоровлению ситуации в области международной безопасности.

Расследование фактов (fact finding) и установление системы раннего предупреждения также являются основными функциями режимов транспарентности и мер доверия. Они могут осуществляться путем согласованных многосторонних процедур и координации деятельности разведывательных служб заинтересованных стран под эгидой ООН или ее региональных образований.

9 декабря 1991 г. Сессия ГА ООН приняла без голосования (в качестве приложения к Резолюции 46/59) «Декларацию ООН о сборе информации в области поддержания международного мира и безопасности», значительно расширившую полномочия Генерального секретаря ООН в области сбора информации по проблемам международной безопасности и узаконившую соответствующую практику органов ООН.

В указанном документе сбор информации определяется как «любая деятельность, направленная на получение подробных и достоверных данных относительно спорных и конфликтных ситуаций, необходимых для эффективного

функционирования соответствующих органов ООН в области поддержания международного мира и безопасности».¹

Обсуждалось также предложение о передаче под контроль ООН выполнения Договора об открытом небе, подписанном странами-членами ОВД и НАТО (эта идея была предложена еще в 1960 г. президентом США Д. Эйзенхауэром), а также создание информационных систем, связывающих органы ООН и многосторонние образования по поддержанию региональной безопасности в единую глобальную коммуникационную сеть Peace Watch.

Глобализация информационного обмена и систематизация сбора специализированной информации в интересах уполномоченных международных институтов резко уменьшили бы шансы на возникновение новых и эскалацию существующих конфликтов. Этот вопрос, затрагивающий деликатные сферы национального суверенитета и обеспечения национальной безопасности, требует специального обсуждения в региональном масштабе.

Участие стран в многосторонних миротворческих операциях - наиболее сложный способ взаимодействия в области поддержания международного мира. Аналитики РЭНД выделили три условия, при которых операция ООН может считаться миротворческой (peacekeeping):

- согласие сторон на присутствие и действия сил ООН;
- неприсоединение ни к одной из сторон на основе выданного мандата;
- использование силы исключительно для самообороны или в пределах действия мандата.
- При несоблюдении какого-либо из этих условий операция сил ООН определяется как «принуждение к миру» (peace enforcement).²

Интересно, что американские законодатели, утвердив бюджет Пентагона на 1996 г. в размере 264 млрд. долл., весьма неохотно выделили 1,5 млрд. (не-

¹ A. Walter Dorn. Keeping Tabs on a Troubled World. UN Information-Gathering to Preserve Peace. *Security Dialogue*. Vol. 27, # 3, September 1996. p. 272-276.

² *Increasing the Availability and Effectiveness of Non-U.S. Forces for Peace Operations*. By Preston Niblack, Thomas S. Szayna, John Bordeaux. National Defense Research Institute. RAND, 1996. p. 3.

многим более полпроцента от указанной суммы) на осуществление миротворческих операций ООН,¹ решение о проведении которых было поддержано США в Совете Безопасности. Иными словами, на каждый доллар, выделенный в 1995 г. на нужды ООН и проводимых ею миротворческих операций, приходилось 647 долларов, которые США тратили на своих собственных военных.²

При этом Госдепартамент и военное ведомство США выступают активными сторонниками и инициаторами совместного военного обучения и подготовки воинских контингентов различных стран к участию в миротворческих операциях.

В качестве одной из мер предотвращения кризисов практикуется превентивное развертывание сил ООН в зоне потенциального конфликта. Хотя практика ООН уже имеет примеры превентивного развертывания воинских контингентов, опыт превентивной дипломатии ООН включает главным образом миссии наблюдателей, направляемые Генеральным секретарем в места потенциальных конфликтов. Преимущества акций такого рода - их неконфронтационный характер, минимальные финансовые издержки и возможность оперативного применения.³

На протяжении 60-80-х гг. инициативы, связанные с превентивным развертыванием сил ООН, неизменно блокировались СССР и его социалистическими союзниками, поскольку считалось, что это может законсервировать социально-политический статус-кво в зоне развивающихся стран и помешать «мировому революционному процессу». Сейчас, после завершения «холодной войны», появилась реальная возможность для решения в случае необходимости вопроса о мандате сил ООН, выделяемых для превентивного развертывания.

¹ После распада СССР в 1991 г. произошло перераспределение структуры взносов стран - членов ООН на проведение миротворческих операций. Доля США была повышена с 30,4 % до 31,7 %. Союзные Штаты не согласились с этим решением; администрация Клинтона заявила о намерении снизить эту долю до 25 % с января 1996 г. - См.: *Orbis*. Spring 1995. p. 254.

² *The Defense Monitor*, Vol. 25, # 1, January 1996, p. 3.

³ Кортунов А. В. *Россия и реформы ООН*. с. 23-24, 49-50.

Меры транспарентности в области военных расходов являются наиболее существенными и необходимыми. Выработка общих критериев оценки публикуемых статистических данных необходима для того, чтобы меры транспарентности в области военных расходов стали по-настоящему эффективными.

Не менее важный объект применения мер транспарентности - данные о состоянии вооруженных сил и вооружений, позволяющие осуществлять адекватную сопоставительную оценку военного потенциала и, соответственно, оценку потенциальных угроз.

Помимо обмена данными о численности вооруженных сил и состоянии вооружений, укрепление режима военной транспарентности требует взаимного обмена верифицируемыми данными в области торговли оружием и его передачи (трансферта).

Регистр ООН по обычным вооружениям явился наиболее масштабной и до настоящего времени наиболее эффективной мерой транспарентности в области вооружений. Регистр был учрежден Генеральной Ассамблеей ООН по предложению Европейского Сообщества и Японии¹ (Резолюция ГА ООН 46/36 L от 9 декабря 1991 г.) и начал действовать с 1 января 1992 г.

В соответствии с основными положениями Регистра, государствам - членам было предложено предоставлять на добровольной основе направляемые на имя Генерального секретаря ООН данные о количестве единиц импортируемой на их территорию или экспортируемой с нее боевой техники семи основных категорий: танков, бронемашин, артиллерийских систем большого калибра, боевых самолетов, боевых вертолетов, военных кораблей и ракетных систем.

В 1993 г., когда Регистр был издан впервые, более 80 государств предоставили для базы данных ООН свои показатели трансферта обычных вооружений. К августу 1996 г. свои данные за 1995 г., четвертый год существования

¹ Интересно заметить, что Япония, затратив в 1988-1992 гг. на импорт вооружений 9,2 млрд. долл., стала вторым по величине закупок импортером оружия в мире. - *SIPRI Yearbook 1993: World Armaments and Disarmament*. Oxford, Oxford Univ. Press, 1994. - p. 445.

Регистра, представили 84 государства (среди них отсутствовали Китай и Россия, которые, как правило, предоставляют свои показатели позже установленного срока). Основные поставщики на мировом рынке оружия, за исключением КНДР, исправно поставляют свои данные для Регистра (в отличие от импортеров оружия).

Тем не менее, поскольку более 90 % всего объема сделок на мировом рынке оружия зафиксированы в Регистре, данные от основных экспортеров восполняют информацию, утаиваемую импортерами оружия.¹

Практика функционирования Регистра ООН по обычным вооружениям показала его полезность как механизма укрепления режима транспарентности в вооружениях. Были выявлены и основные направления совершенствования этого механизма. Так, в апреле 1994 г. на специальном семинаре-практикуме по Регистру было предложено включить в Регистр следующие новые компоненты:²

⇒общий объем военных запасов определенного государства за определенный календарный год;

⇒итоговый объем импорта оружия запасов определенного государства за определенный календарный год;

⇒итоговый объем закупок оружия за счет отечественного производства определенного государства за определенный календарный год;

⇒объем экспорта оружия определенного государства за определенный календарный год как отдельный количественный показатель.³

Было предложено также укрепить и расширить Регистр за счет внесения в него данных об экспорте/импорте новых категорий вооружений, в частности, легкого пехотного оружия и противопехотных мин.

В январе 1994 г. Генеральный секретарь ООН в своем обращении к Консультативному совету по вопросам разоружения призвал к созданию регио-

¹ *The Military Balance 1996/97*. p. 289.

² Предложения были отклонены ввиду возражений некоторых стран, включая Китай и Индию.

³ *Разоружение*, т. XVII, № 1, 1994. с. 16.

нальных регистров обычных вооружений, которые позволяли бы судить о проблемах в области безопасности, существующих в данном регионе, а также повышали бы эффективность универсального Регистра, выступая в роли испытательного полигона для новых подходов и инициатив, касающихся включения в отчетность дополнительных данных.

Было предложено также включить в систему Регистра на региональном уровне механизм проверки данных и урегулирования конфликтов, который обеспечивал бы достоверность предоставляемой информации и позволял бы разрешать споры по поводу тех или иных цифр либо утверждений о дестабилизирующем накоплении запасов. Подобный региональный механизм мог бы быть встроен в существующую систему баз данных ООН.

Хотя Регистр ООН по обычным вооружениям является скорее мерой транспарентности и военного доверия, чем режимом экспортного контроля, он мог бы быть использован и для укрепления режима транспарентности в области передачи технологий двойного назначения, а также для продвижения на региональном и глобальном уровне вопроса о режиме ограничения торговли оружием.

Предлагалось, в частности, сделать обязательным представление для Регистра данных о трансферте вооружений, а также выработать меры по прекращению или ограничению государственной поддержки или финансирования экспорта оружия. Особая ответственность ложится в этой связи на постоянных членов Совета Безопасности ООН, которые должны по крайней мере достичь договоренности между собой о регулировании экспорта вооружений.

В то время как Регистр дает исчерпывающее представление о легальной торговле оружием, его роль в раскрытии незаконных сделок на «черном рынке» оружия еще предстоит определить. Неконтролируемые поставки обычного оружия являются не только опасным каналом распространения гонки вооружений, но и способом облегчения доступа к самым современным видам оружия,

повышающим разрушительность и кровопролитность региональных конфликтов.

Комиссия ООН по разоружению приняла Руководящие принципы в отношении международных поставок оружия, что явилось первой многосторонней акцией по осуществлению контроля за незаконным оборотом оружия. Япония выступила с инициативой о создании Группы правительственных экспертов по стрелковому оружию.

Проблема ограничения распространения легкого и стрелкового оружия приобретает все большую актуальность. Именно такое оружие приводит к наибольшим жертвам и разрушениям в ходе локальных войн и региональных конфликтов. В обиход международных переговоров по контролю над вооружением и разоружению вошел термин «микроразоружение». Один из способов утверждения микроразоружения в качестве неотъемлемого элемента режимов транспарентности и мер доверия – внесение легкого и стрелкового вооружения в качестве самостоятельной категории вооружений в Регистр ООН по обычным вооружениям.

Деятельность Комиссии ООН по разоружению является наглядным примером функционирования международных режимов безопасности. Комиссия является совещательным органом общемирового формата, в котором, в отличие от Первого комитета ГА ООН, не проводится голосование резолюций, а решения принимаются консенсусом. Результатом являются соглашения, накладывающие скорее политические, нежели международно-правовые обязательства на стран-участниц.

Тем не менее, подобные, добровольно принимаемые на себя политические обязательства могут быть весьма весомыми, пример чему – прежде всего сам Регистр ООН по обычным вооружениям.

Важным фактором развития режимов транспарентности и ограничения в области обычных вооружений стало движение за запрещение противопехотных мин. Начатые в 1996 г. в Канаде международные переговоры (т.н. Оттавский

процесс) завершились подписанием *Конвенции о запрещении применения, хранения, производства и передачи наземных противопехотных мин, и об их уничтожении*. Международная кампания за запрещение противопехотных мин (коалиция государств, неправительственных организаций и международных институтов) была удостоена Нобелевской премии мира за 1997 г.

Тем не менее, мины продолжают оставаться эффективным средством защиты национальной территории от потенциального агрессора для стран с протяженной сухопутной границей. При этом очевидный антигуманный характер противопехотных мин, настроения широких кругов международной общественности и интересы укрепления международных режимов безопасности диктуют необходимость принятия компромиссных решений.

РОССИЯ В ЕВРОПЕ И АЗИИ

Для России, обращенной к Европе и Азии, европейский и азиатский векторы внешней политики равноценны. Россия, традиционно считая себя евразийской державой, всегда стремилась быть центром силы гигантского Евразийского международно-политического региона.

Новые проблемы безопасности в Евразии

Россия и ее ближайшие союзники в регионе на протяжении ряда лет предпринимают усилия по созданию многосторонних механизмов региональной безопасности для отражения новых вызовов и угроз.

Среди них - международный терроризм, этнические и межконфессиональные конфликты, сопровождающиеся экстремистскими и сепаратистскими эксцессами, незаконный оборот наркотиков, нелегальная миграция. Эти вызовы и угрозы особенно очевидны на Центрально-Азиатском направлении, в «южном подбрюшье» России.

Россия, не первый год осуществляющая антитеррористическую операцию в Чечне и подвергающаяся за это нелюбимой критике на Западе, находит понимание своей позиции на Востоке. В частности, действия России в Чечне нашли понимание и поддержку в Китае. Ведь выступления сепаратистов в Синьцзян-Уйгурском автономном районе зачастую принимают форму террористических вылазок.

Проведенный в 1999 г. социологический опрос в семи крупных городах КНР показал, что 88,4% китайцев осуждают «дипломатическое наступление» против России в связи с антитеррористической кампанией в Чечне.

87,6% опрошенных отметили, что чеченские бандформирования под предлогом решения межнациональных противоречий ведут сепаратистскую деятельность, используя террористические методы; 80,6% высказались за укреп-

пление международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и религиозным экстремизмом¹.

Более того, по данным российской печати в боевых действиях на стороне чеченских сепаратистов участвуют десятки уйгурских наемников – граждан КНР. «Отличились уйгурские боевики и в ходе крупномасштабных вооруженных вылазок против правительственных сил в Узбекистане и Киргизии летом 1999 г. Уйгуры, проживающие в китайском Синьцзяне, все активнее вовлекаются в деятельность радикальных исламских группировок, стремящихся дестабилизировать ситуацию в Средней Азии и мусульманских районах России.

В апреле 2000 г. в пакистанском Пешаваре состоялась «сходка» узбекских, таджикских, уйгурских и чеченских боевиков, с участием более 100 главарей террористических группировок, обсуждавших программу совместных действий на ближайшую перспективу. Нельзя не согласиться с мнением обозревателей о том, что «Если талибам и уйгурским боевикам удастся прорваться в долину (Ферганскую долину – В.П.), Россия рискует захлебнуться в потоке наркотиков, беженцев и импорта преступности ... Чтобы обезопасить свои южные границы, Россия, как и сто лет назад, должна оставаться в уйгурском вопросе союзницей Китая»².

Нелегальная транспортировка и оборот наркотиков – также одна из нетрадиционных и наиболее опасных угроз для России и ее евразийских соседей. По мере того, как международная наркомафия пытается все более активно использовать Россию как объект наркотизации и транзита «тяжелых» наркотиков из Европы в Юго-Восточную Азию, распространение наркотиков через регионы, граничащие с Центральной Азией и Северным Казахстаном, становится для России подлинно национальным бедствием.

Как отмечается в специальном аналитическом докладе Совета по внешней и оборонной политике (СВОП) «*Наркомания в России: угроза нации*», если

¹ *Коммерсант*, 18 ноября 1999 г., с. 10.

² *Эксперт* № 31, 28 августа 2000 г., с. 35, 37.

первый вал наркотиков из Афганистана обрушился на территорию СССР еще в период афганской войны, то к настоящему времени уже сложилась мощная, хорошо отлаженная сеть поставок героина и опиума с территории Афганистана, где их производством занято несколько десятков тысяч человек.

Основной поток наркотиков идет через Таджикистан, границу с которым полностью закрыть невозможно. Находящиеся в Таджикистане российские пограничники по ряду объективных причин не могут полностью перекрыть наркотрафик, хотя делают для этого все возможное. По данным Федеральной пограничной службы, на таджикско-афганской границе задерживалось не более 5-10% направляемых в Россию или через нее наркотиков (ежегодный объем около полутора тонн)¹.

К 1999 г. более 75% мирового производства опиатов шло из Афганистана – в основном через Россию и страны Центральной Азии. Это составляет 4600 метрических тонн опия – в два раза больше по сравнению с 1998 г.² Только в октябре 2000 г., по данным агентства Интерфакс, российские пограничники изъяли на юго-восточных участках границы Таджикистана более тонны сильных наркотиков.

Поскольку 65% наркотиков из Афганистана переправляется через Центральную Азию, наиболее привлекательными для мировой наркомафии стали границы Туркменистана, Узбекистана и Таджикистана. Однако в Россию афганские наркотики в больших объемах могут попасть только через Казахстан. По данным МВД РФ, 93% марихуаны, 85% гашиша и 78% опиума поступает в Россию через территорию Казахстана.

По мнению экспертов, особую опасность для стран СНГ представляет тесная связь наркомафии талибов с рядом экстремистских сил, целью которых является дестабилизация и свержение законных режимов в ряде постсоветских государств. Эти группировки имеют тесные связи с афганскими и чеченскими

¹ *Наркомания в России: Угроза нации*. Аналитический доклад. Совет по внешней и оборонной политике. М., 1998, с. 5.

² *Независимая газета*, 20 апреля 2000 г., с. 5.

«полевыми командирами». При помощи средств от наркоторговли финансируются планы новых террористических вылазок, направленных на изменение существующего порядка в регионах Центральной Азии и Кавказа¹.

По данным Совета Безопасности РФ, в 30 специализированных лагерях на территориях, контролируемых талибами, проходят военную подготовку и идеологическую обработку боевики из многих стран мира, в том числе из Чечни, государств Центральной Азии и Ближнего Востока². Очевидно, что ответ на этот новый вызов региональной безопасности может быть только многосторонним, и это осознается не только заинтересованными региональными державами, но и международным сообществом в целом.

В июне 1998 г., выступая на специальной сессии ГА ООН, Президент Таджикистана Э. Рахмонов от имени народа своей страны призвал мировое сообщество объединить усилия для установления надежного заслона на пути контрабанды наркотиков из Афганистана и создания вокруг него "пояса безопасности".

Идея становится еще более актуальной в свете активизации усилий талибов по обострению ситуации и подготовке новых террористических вылазок в регионе и за его пределами. Все более очевиден тот факт, что режим талибов бросил вызов международному сообществу и открыто нарушает принятые в нем "правила игры" (чего стоит хотя бы недавнее уничтожение талибами памятников мировой культуры на территории Афганистана).

Примером консолидированных международных усилий по борьбе с наркотрафиком является деятельность Управления ООН по контролю за наркотиками и предупреждению преступности (УКНПП) в регионе. При финансовой поддержке ООН было создано Агентство по контролю над наркотиками (АКН) при президенте Республики Таджикистан, которое, наряду с российскими по-

¹ *Век* № 36, сентябрь 2000 г., с. 5.

² *Парламентская газета*, 31 марта 2001 г., с. 7.

граничниками в Таджикистане, взяло на себя основную тяжесть борьбы с транзитом наркотиков.

Техническая и финансовая помощь размещенным в Таджикистане подразделениям и частям ФПС и 201мострелковой дивизии оказывается также в рамках программ Московского представительства УКНПП, которые реализуются в сотрудничестве с МВД РФ и другими заинтересованными ведомствами.

Еще один пример международной технической помощи в борьбе с наркотрафиком в Центральной Азии - программа Европейского Союза CADAP, в рамках которой выделено 3 млн. евро на создание в течение 2 лет в Казахстане и Киргизии механизмов контроля и предотвращения нелегальной транспортировки наркотиков из Центральной Азии в Западную Европу.

Программа предусматривает усиление взаимодействия правоохранительных органов пяти стран Центрально-Азиатского региона, включая органы внутренних дел, таможенной и пограничной служб, в борьбе с международной наркомафией, включая создание единой информационной системы и базы данных. В случае успешной реализации программы ее планируется расширить и на прилегающие узлы международного автомобильного и железнодорожного сообщения.

Синьцзян с его сепаратистской активностью неоваххабитов мусульман-уйгуров давно беспокоит китайские власти. Положение усугубляется тем, что данный район граничит не только с оккупированным Пакистаном частью индийского Кашмира, где давно обосновались исламские экстремисты, но и с контролируемым талибами Афганистаном. Таким образом, возникла еще одна общая площадка для деятельности исламских радикалов в треугольнике Афганистан - Пакистан - Китай¹

В ходе визита спикера китайского парламента Ли Пэна в Индию в январе 2001 г. сообщалось о достижении договоренности между Дели, Москвой и Пекином о проведении конференции ученых и экспертов для обсуждения облас-

¹ *Независимая газета*, 22 марта 2001 г., с. 6.

тей возможного трехстороннего партнерства, среди которых борьба с терроризмом и экстремизмом явно займет далеко не последнее место.

Региональные режимы безопасности в Евразии

В Евразии и на постсоветском пространстве представлены все основные модели региональных режимов безопасности: общей безопасности (Common Security), коллективной безопасности (Collective Security) и безопасности на основе сотрудничества (Cooperative Security). Из них наиболее активны такие системы коллективной безопасности, как Организация коллективной безопасности (ОКБ) СНГ.

ОКБ стала преемницей ДКБ, Договора о коллективной безопасности шести стран СНГ (Ташкентского Договора, подписанного в мае 1992 г.). За прошедшие полтора десятилетия государства–участники извлекли уроки из неоднозначного опыта миротворческой деятельности СНГ.

Уместно напомнить, что в 1993 г. Совет глав государств – членов СНГ принял решение о проведении первой миротворческой операции СНГ в Таджикистане силами Казахстана, Киргизии, России и Узбекистана. Однако парламент Казахстана не ратифицировал это решение, и в Таджикистане были размещены миротворческие контингенты трех государств, основу которых составила российская 201 мотострелковая дивизия. Общая численность контингента составила 7000 человек (вместо 16 000 чел. по решению Совета глав государств СНГ).

В 1995-1997 гг. Киргизия в одностороннем порядке вывела из Таджикистана свой миротворческий батальон, мотивируя это отсутствием средств на его содержание. В 1998 г. этому примеру последовал Узбекистан¹. Так отсутствие действенного механизма координации свело на нет идею многосторонней миротворческой операции, породив на Западе волну критики в отношении «одностороннего вмешательства» России в дела Таджикистана.

¹ *Красная звезда*, 23 марта 1999 г.

Одно из наиболее перспективных направлений работы созданного в рамках ДКБ Совета коллективной безопасности (СКБ) – создание консультативного механизма по проблемам миротворческой деятельности и формированию коллективных миротворческих сил быстрого реагирования. Государства – участники ДКБ явно извлекли уроки из неоднозначного опыта миротворческой деятельности СНГ на центрально-азиатском направлении.

Состоявшийся в октябре 2000 г. Бишкекский саммит СКБ придал военной интеграции в рамках Договора новый импульс. На саммите было принято решение о разработке положения и плана формирования коллективных сил государств-участников ДКБ. Таким образом, СКБ становится реальным инструментом обеспечения безопасности стран-участниц: формируются принципы построения региональных подсистем безопасности в Центральной Азии, европейской части СНГ и на Кавказе; совершенствуется правовая база и зарождаются механизмы построения коалиционных сил быстрого реагирования.

Как отмечалось в «Заявлении глав государств – участников Договора о коллективной безопасности», принятом в 2000 г. на саммите СНГ в Минске, адаптация ДКБ к современным геополитическим условиям является серьезным шагом по формированию эффективной системы международной безопасности в Европе и Азии. На сессии были приняты также «Положение о порядке принятия и реализации коллективных решений на применение сил и средств, системы коллективной безопасности» и «Основные положения коалиционной стратегии».

Государства-участники ДКБ заявили о том, что не проводят разграничительных линий ни в отношении других государств СНГ, ни в отношении других военно-политических организаций и союзов, с которыми они готовы развивать военное сотрудничество по противодействию общим вызовам и угрозам¹. Открытый характер организации оставляет возможность и для установления партнерских отношений с НАТО, что будет способствовать укреплению стабильно-

¹ Содружество НГ № 8, *Независимая газета*, 27 сентября 2000 г., с. 9.

сти в Евразии на макроуровне и развитию транс-региональных режимов международной безопасности.

Одно из наиболее перспективных направлений работы созданного в рамках ДКБ Совета коллективной безопасности (СКБ) – создание консультативного механизма по проблемам миротворческой деятельности и формированию коллективных миротворческих сил быстрого реагирования. Государства – участники ДКБ явно извлекли уроки из неоднозначного опыта миротворческой деятельности СНГ на центрально-азиатском направлении.

Силовые органы стран СНГ активно готовятся к отражению возможной агрессии со стороны боевиков, поддерживаемых талибами. 4-6 апреля 2001 г. в Штабе по координации военного сотрудничества государств СНГ (ШКВС) прошли командно-штабные учения "Южный щит Содружества-2001". В апреле с.г. представители Генеральных Штабов стран - участниц Шанхайского Форума провели встречу в Бишкеке, на которой были рассмотрены меры по координации усилий в борьбе с международным терроризмом и религиозным экстремизмом.

Со своей стороны, Россия предпринимает и односторонние усилия по подготовке к отражению агрессии с Юга. Как отметил министр обороны РФ Сергей Иванов, учет негативных тенденций в Афганистане и на таджикско-афганской границе требует усиления группировки российских Вооруженных Сил на этих стратегических направлениях. В частности, предполагается объединение Поволжского и Уральского военных округов в объединенный Волжско-Уральский округ со штабом в Екатеринбурге. Предполагается также формирование Второй ударной армии со штабом в Самаре¹.

Региональные и субрегиональные режимы безопасности являются оптимальной формой противодействия усиливающимся угрозам национальной безопасности России и ее союзникам и партнерам в Центральной Азии. При этом опора на многосторонние механизмы безопасности отнюдь не исключает ак-

¹ *Интерфакс*, 17 апреля 2001 г.

тивного использования Россией в случае необходимости и собственного силового потенциала.

При этом вряд ли можно согласиться с теми, кто призывает Россию действовать в Центральной Азии "самостоятельно и в одиночку", проводя, в частности, параллель с действиями США по борьбе с наркоторговлей в Латинской Америке и призывая "добиваться признания ... права российских силовых ведомств вести борьбу с наркоторговлей в странах региона без перепоручения таковой борьбы силовым структурам среднеазиатских стран"¹.

Подобный пример Соединенных Штатов вряд ли достоин подражания, поскольку для России игнорирование национального суверенитета, особенностей и интересов безопасности Стран Центральной Азии - это дорога в никуда, а точнее, к ее изоляции в регионе. Международные режимы, предполагающие добровольное неформальное сотрудничество и координацию политики по обеспечению общих интересов, - вот путь к обеспечению общей безопасности, развитию интеграции в рамках СНГ, а также укреплению реального лидерства России в Содружестве и на гигантских просторах Центральной Евразии.

Создание региональных и трансрегиональных режимов безопасности содействует выработке новых международно-правовых механизмов, необходимых для эффективного сочетания миротворческих усилий ООН и региональных организаций (образований), включая СНГ. На постсоветском пространстве возникают международные механизмы и режимы, сочетающие в себе элементы коллективной безопасности и безопасности на основе сотрудничества. Наблюдается тенденция к их взаимовлиянию и взаимопроникновению.

Поворот от логики соперничества к логике партнерства привел к тому, что Россия и США активно взаимодействовали в ходе осуществления антитеррористической операции в Афганистане. Государства Центральной Азии, союзники и партнеры России по ОДКБ и ШОС, по согласованию с Россией приняли решение об оказании технической и тыловой поддержки воинским континген-

¹ *Содружество НГ* № 1, 31 января 2001 г., с. 6.

там США и других стран-участниц антитеррористической коалиции в ходе осуществления операции. Это согласованное решение было принято в ходе консультаций в рамках Совета коллективной безопасности (СКБ) Договора о коллективной безопасности.

Как отметил президент В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ, «Для нашего государства, давно столкнувшегося с терроризмом, не стояла проблема выбора – поддержать или не поддержать усилия по уничтожению его «логова». Тем более что эти меры действительно способствовали укреплению безопасности на южных границах нашей с вами стран и в значительной степени способствовали улучшению ситуации по этому вопросу во многих странах Содружества Независимых Государств».¹

Эффективное урегулирование конфликтов невозможно без создания установления устойчивых международных коалиций, пусть даже различающихся по целям и масштабам, из числа желающих и способных к ним присоединиться. Во многих случаях трансграничное сотрудничество с участием неправительственных акторов не менее важно, чем участие государств.

Действия подобных коалиций не следует сводить к решению четко очерченных и ограниченных во времени задач. Такие коалиции могут быть эффективны, только если в них войдут те, кто хотят и могут работать вместе и являются долгосрочными союзниками. Постоянные союзы не менее важны для коалиций, чем четко очерченная миссия. К многосторонним действиям нельзя склонить насильно – как в годы холодной войны, так и сейчас.²

В Евразии, на стыке Евро-Атлантического и Азиатско-Тихоокеанского регионов, возникают новые международные механизмы и режимы, сочетающие в себе элементы коллективной безопасности и безопасности на основе сотруд-

¹ *России надо быть сильной и конкурентоспособной*, Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации, Российская газета, 19 апреля 2002 г.

² Francois Heisbourg, *How the West Could Be Won*, , In: *One Year After: A Grand Strategy for the West?*, p.152.

ничества. Наблюдается тенденция к их взаимовлиянию и взаимопроникновению.

К системам первого типа можно отнести Договор о коллективной безопасности стран СНГ, преобразованный в организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Данное решение было принято в русле усилий международного сообщества по противодействию угрозе международного терроризма в Центральной Азии. Государства-участники ОДКБ, в который входят Россия, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан, выработали единую позицию по поводу возможного распространения действий антитеррористической коалиции на другие регионы.

Выступая по окончании сессии Совета коллективной безопасности в Москве в мае 2002 г., президент России В. Путин отметил, что международная антитеррористическая коалиция заслуживает поддержки стран-участниц Договора, и что все действия антитеррористической коалиции должны быть согласованы с ООН и Советом Безопасности ООН. "Страны ДКБ сотрудничают и дружат не против кого-то, а против угроз, с которыми мы сталкиваемся", - подчеркнул Владимир Путин.¹

Эволюцию от многостороннего переговорно-консультационного форума к полноформатной международной организации проделала и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). В рамках прежнего формата («Шанхайская пятерка») активно обсуждались проекты трансграничного сотрудничества, совместной борьбы с международным терроризмом, организованной преступностью и наркотрафиком.

Участники четвертого саммита «Шанхайской Пятерки» в августе 1999 г. в Бишкеке приняли совместную декларацию, в которой отмечались:

- Важность эффективного противодействия международному терроризму, незаконному обороту наркотиков, контрабанде оружия, нелегаль-

¹ ИТАР-ТАСС, 14 мая 2002 г.

ной миграции и другим формам трансграничной преступности, проявлениям национального сепаратизма и религиозного экстремизма;

- Решимость не допускать использования территории своих стран для организации деятельности, наносящей ущерб суверенитету, безопасности и общественному порядку любого из пяти государств;
- Поддержка усилий стран Центральной Азии по созданию зоны, свободной от ядерного оружия, а также продвижение инициативы Казахстана о созыве совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии;
- Констатация того, что многополярность является общей тенденцией развития современного мира и способствует долговременной стабильности международной обстановки¹.

«Шанхайская Пятерка» последовательно декларировала свою открытость и ненаправленность против интересов третьих государств. Не случайно этот принцип лежит и в основе стратегического конструктивного партнерства между КНР и РФ. Как отмечал Президент России Б.Н. Ельцин, оценивая итоги Бишкекского саммита, «Мы ... не намерены превращать те многосторонние региональные и субрегиональные объединения, в состав которых входят Россия и КНР, в блок или альянс, противостоящий кому-либо. В полной мере это относится и к «пограничной пятерке». Пусть на этом примере другие поучатся у нас объединению не против кого-то, а в интересах друг друга»².

В декабре 1999 г. в Бишкеке состоялась встреча руководителей правоохранительных органов стран «пятерки» для обсуждения координации совместной деятельности по противодействию международному терроризму и организованной преступности в Центральной Азии, включая обмен информацией, проведение работы по сближению законодательной базы своих стран и проведение совместных операций. Было принято решение о создании постоянно дей-

¹ *Сегодня*, 26 августа 1999 г.

² *Российская газета*, 25 августа 1999 г.

ствующей «Бишкекской группы» по координации правоохранительной деятельности стран «пятерки».

На российско-китайской встрече в верхах в декабре 1999 г. отмечалась целесообразность проведения регулярных заседаний тематических рабочих групп, а также встреч министров иностранных дел и обороны, а также председателей правительств стран «Шанхайской Пятерки» для обсуждения вопросов многостороннего взаимодействия в области экономики, политики и региональной безопасности¹.

«Шанхайская пятерка» (позднее Шанхайский Форум), была преобразована в Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), полноформатную международную организацию со всеми необходимыми атрибутами. В соответствии с Хартией ШОС, принятой на саммите в С.-Петербурге в июне 2002 г., основные направления сотрудничества в рамках Организации включают в себя:

- поддержание мира и укрепление безопасности и доверия в регионе;
- поиск общих точек зрения по внешнеполитическим вопросам, представляющим общий интерес, в том числе в международных организациях и на международных форумах;
- выработка и реализация мероприятий по совместному противодействию терроризму, сепаратизму и экстремизму,
- незаконному обороту наркотиков и оружия, другим видам транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграции;
- координация усилий по вопросам разоружения и контроля над вооружениями.²

Особое значение имеет Соглашение стран-членов ШОС о создании региональной антитеррористической структуры (РАТС) со штаб-квартирой в Бишкеке.

¹ Там же, 11 декабря 1999 г.

² Хартия Шанхайской Организации сотрудничества, *Агентство Синьхуа*, 7 июня 2002 г.

Принципиально важной является констатация, отраженная в Декларации ШОС, о том, что «Государства-члены ШОС преисполнены решимости активизировать сотрудничество в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также оружия. Они рассматривают эти явления как транснациональные угрозы, эффективное противодействие которым может быть организовано только коллективными усилиями международного сообщества.

Государства-члены ШОС решительно отвергают все акты, методы и практику терроризма. Борьба с терроризмом должна вестись на основе норм и принципов международного права, не отождествляться с борьбой против какой-либо религии, отдельных стран и национальностей, должна быть лишена тенденциозности и "двойных стандартов".¹

Проблема борьбы с международным терроризмом находилась в центре внимания заседания саммита Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) в июне 2002 г. в Алма-Ате. В принятом на саммите Алматинском Акте подчеркивается:

«Мы рассматриваем как преступные любые акты, методы и приемы терроризма, а также заявляем о своей решимости взаимодействовать как на двусторонней, так и многосторонней основе в борьбе с терроризмом, включая его возможные источники. В целях искоренения этой угрозы миру и безопасности мы будем наращивать и объединять усилия по недопущению подготовки, содействия, пропаганды и финансирования терроризма в любых формах на территориях любых государств и откажем в предоставлении террористам убежища и защиты».²

На форуме в Алма-Ате отмечалось, что СВМДА - уникальный азиатский форум, включающий в себя страны различных культур и традиций, что делает

¹ Декларация глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества, *Агентство Синьхуа*, 7 июня 2002 г.

² Алматинский Акт, *Информационный бюллетень МИД РФ*, 5 июня 2002 г.

его одним из наиболее важных механизмов для продвижения диалога между цивилизациями и культурами. Государства-участники СВМДА подтвердили свое намерение всесторонне и активно развивать такой диалог, принимая во внимание, что Евразия была не только колыбелью некоторых крупнейших мировых цивилизаций, но и служила мостом между ними.¹

Транс-региональное сотрудничество различных многосторонних механизмов безопасности – воистину веление времени. На российско-американской встрече в верхах в мае 2002 г. в Москве Президенты В. Путин и Дж. Буш признали общий интерес России и США в содействии стабильности, суверенитету и территориальной целостности государств Центральной Азии и Южного Кавказа. Россия и США отвергают показавшую свою несостоятельность модель соперничества «великих держав», которое может только усилить конфликтный потенциал в этих регионах.

Россия и Соединенные Штаты будут сотрудничать в урегулировании региональных конфликтов, в том числе в Абхазии и Нагорном Карабахе, а также приднестровского вопроса в Молдавии. Как два сопредседателя Минской группы ОБСЕ, они призвали президентов Армении и Азербайджана проявить гибкость и конструктивный подход к разрешению конфликта в Нагорном Карабахе.²

Создание транс-региональных режимов безопасности – неотложная необходимость в борьбе против общей угрозы международного терроризма. Политические лидеры России и США полагают, что успешная кампания против терроризма должна вестись государствами путем двустороннего, регионального и многостороннего сотрудничества и требует многопланового подхода, который включает действия в правоохранительной, разведывательной, дипломатической, политической и экономической областях.

¹ Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями, *Информационный бюллетень МИД РФ*, 5 июня 2002 г.

² «Совместная декларация президента В. В. Путина и президента Джорджа Буша о новых стратегических отношениях между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки», ИТАР-ТАСС, 24 мая 2002 г.

Осознавая важность многосторонних контртеррористических усилий, в том числе под эгидой ООН, «Большой Восьмерки», Европейского Союза, ОБСЕ, Группы «6+2» и в формате Россия-НАТО, США и РФ выступили в пользу дальнейшего развития региональных контртеррористических инициатив, в том числе в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и ее взаимодействия с США, направленных на улучшение обмена информацией, сотрудничество в правоохранительной области и обеспечение безопасности границ.¹

Одним из наиболее действенных механизмов трансрегионального взаимодействия по обеспечению безопасности может стать Совет Россия-НАТО – орган для консультаций, выработки консенсуса, сотрудничества, совместных решений и совместных действий России и стран-членов Альянса.

Как отмечается в принятой 28 мая 2002 г. по итогам саммита Россия-НАТО Римской Декларации, «Члены Совета Россия-НАТО, действуя в своем национальном качестве и так, чтобы учитывать соответствующие коллективные обязательства, будут принимать совместные решения и будут нести, индивидуально и совместно, равную ответственность за их выполнение».²

Римская Декларация предусматривает широкие возможности для налаживания конкретного и эффективного сотрудничества, включая следующие формы и методы работы:

- заседания Совета на уровне глав государств и правительств, министров иностранных дел и министров обороны, послов;
- работу Подготовительного комитета на уровне Политического комитета НАТО с участием российских представителей на соответствующем уровне;

¹ «Совместное заявление президента В. В. Путина и президента Дж. Буша об антитеррористическом сотрудничестве», ИТАР-ТАСС, 24 мая 2002 г.

² «Отношения Россия – НАТО: Новое Качество. Декларация Глав Государств и Правительств Российской Федерации и Государств-Членов НАТО», <http://www.nato.int>.

- заседания комитетов или рабочих групп по отдельным вопросам или областям сотрудничества на временной или постоянной основе (с использованием ресурсов существующих комитетов НАТО);

- встречи военных представителей и начальников генеральных штабов;
- встречи военных экспертов.

В отличие от Совместного Постоянного Совета Россия-НАТО (СПС), который был не более чем консультационным механизмом, Совет Россия-НАТО обладает действенными возможностями для выработки и реализации совместных решений – прежде всего потому, что он встроен в работу сложной военно-политической машины НАТО на всех уровнях. Сфера полномочий Совета Россия-НАТО включает в себя:

- Борьбу против терроризма;
- Кризисное урегулирование;
- Сотрудничество в области нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ);
- Контроль над вооружениями и меры укрепления доверия;
- Сотрудничество в области противоракетной обороны театра военных действий (ПРО ТВД);
- Поиск и спасение на море;
- Сотрудничество между военными в сфере военных реформ;
- Чрезвычайное гражданское планирование и реагирование;
- Противодействие новым угрозам и вызовам.¹

В данном контексте нельзя исключать и сотрудничества России и НАТО в области международного миротворчества, в том числе совместного проведения операций по поддержанию мира.

Вышеописанные механизмы политико-дипломатического взаимодействия создают основу для трансрегионального сотрудничества по укреплению безо-

¹ «Отношения Россия – НАТО: Новое Качество. Декларация Глав Государств и Правительств Российской Федерации и Государств-Членов НАТО».

пасности. Они обеспечивают международно-правовую легитимность сотрудничества и взаимодействия основных субъектов превентивной дипломатии, миротворчества и урегулирования конфликтов.

Россия и международные режимы в АТР

Азиатско-тихоокеанский вектор международной политики не менее стратегически важен для России, чем ее политика на европейско-атлантическом направлении. Европейская и азиатская линия в международной деятельности России равноценны. Философские истоки безопасности через сотрудничество в Азии следует искать в концепции взаимовлияния и взаимодействия цивилизаций. Однако может ли этот диалог носить равноправный характер? Или прав Сэмюэл Хантингтон, который говорит о войне цивилизаций?

В любом случае россияне могут и должны осознать, как евразийское геополитическое положение страны, присущие ей цивилизационные особенности влияют на формирование и продвижение интересов России в АТР. В контексте глобализации Россия – не просто мостик между цивилизациями Европы и Азии, но и важнейший актер становящегося международного порядка.

Российское евразийство как принцип открытости диалога, симфонизма и синтеза разных по своей природе культур Востока и Запада может стать алгоритмом создания нового международного экономического и политического порядка в АТР и за его пределами. Это, в свою очередь, откроет путь к созданию и эффективного экономического сообщества, и надежной системы региональной безопасности.

За последние годы структура отношений безопасности в Азиатско-тихоокеанском регионе (АТР) претерпевает фундаментальные изменения в связи с окончанием холодной войны и ростом экономической интеграции, что обусловило необходимость выработки новой модели отношений в сфере безопасности на основе принципов взаимного доверия, национального суверенитета и многостороннего сотрудничества.

Становится более реальной перспектива перестройки отношений между странами региона через снижение уровней баланса сил и достижение баланса интересов. Однако оптимизм в связи с окончанием холодной войны не может заменить трезвого анализа всей картины мира. Современная динамика международной жизни в АТР по-прежнему определяется противоречивым сочетанием сотрудничества и силового соперничества.

Проблема выработки новой модели отношений безопасности на региональном уровне актуальна не только для России. Современная система международных отношений нуждается в переосмыслении традиционных союзнических отношений и концепций коллективной безопасности. Разработка, теоретическое обоснование и апробация альтернативных моделей безопасности - насущная задача ученых, экспертов и политиков на рубеже XXI века.

Международные режимы, объединяющие в себе элементы международных институтов и неформальных норм, правил и принципов международного поведения, - интерпретируются в качестве компонентов модели безопасности на основе сотрудничества, которая идет на смену традиционным блоковым отношениям и системам коллективной безопасности в Европе и Азии.

Создание многостороннего переговорно-консультационного механизма выступает целью и одновременно инструментом строительства режимов транспарентности и мер доверия в Азиатско-тихоокеанском регионе. Многосторонний диалог по проблемам региональной безопасности - основное средство эквивалентного обмена информацией в области обороны и безопасности, помогающее корректировать взаимное восприятие угроз, а также вырабатывать альтернативные предложения в области транспарентности и мер военного доверия.

Опыт последних лет показал, что в развитии структуры регионального переговорно-консультационного механизма особую роль сыграли **неправительственные каналы диалога** (track-two diplomacy), прежде всего диалог ученых и экспертов азиатско-тихоокеанских стран по проблемам безопасности. Исторически он предшествовал установлению формальных структур многосто-

ронного переговорно-консультационного механизма, создавая для его функционирования благоприятную информационную и политическую среду.

На протяжении 1990-х годов в Северо-Восточной Азии и АТР утвердилась гибкая и разветвленная система постоянного неформального диалога по вопросам региональной безопасности, включающая в себя различные многосторонние программы и каналы обмена мнениями, - как масштабные ежегодные и полугодовые мероприятия, так и проходящие на более регулярной основе специализированные конференции и заседания рабочих групп.

Весьма важным предметом обсуждения в рамках многостороннего переговорно-консультационного механизма явились бы **проблемы предотвращения опасной военной деятельности** и связанные с ними многосторонние меры доверия.

С политико-дипломатической точки зрения проблема предотвращения опасной военной деятельности сводится к декларированию на договорно-правовом уровне и реализации в практической деятельности государства согласованных принципов вооруженной обороны, вреда личности и ущерба имуществу другой стороны путем неперехода в действия вооруженных сил через определенные границы допустимых действий, а также выполнения других согласованных мер доверия.

Наиболее опасные проявления военной деятельности (преднамеренной или случайной) определяются как действия в военной области, которые ведут к обострению военно-политической обстановки и могут быть использованы в качестве повода для развязывания войны. Они разделяются по уровням: стратегическому (глобальному), оперативному (региональному) и тактическому (локальному).¹

Многосторонние конвенциональные меры доверия, детально проработанные экспертами азиатско-тихоокеанских стран с учетом опыта подготовки и реализации советско-американских соглашений о предотвращении инцидентов

¹ Болятко А. В. *На пути регламентации военной деятельности*. М., 1996. с.14, 24-25.

на море и о предотвращении опасной военной деятельности,¹ касались в основном деятельности военно-морских и военно-воздушных сил вовлеченных стран, влияющей на поддержание баланса сил в СВА и АТР, особенно на военно-политическую ситуацию вокруг Корейского полуострова и в акватории Южно-Китайского моря.

В последние годы перспективы укрепления формального переговорно-консультационного механизма и режимов транспарентности и мер доверия в АТР связываются в основном с работой АСЕАН и периодически созываемого в ее рамках *Азиатского Регионального Форума (АРФ)*.

АРФ объединяет страны - члены АСЕАН (Бруней, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд и Вьетнам); страны со статусом наблюдателя (Камбоджа, Лаос и Мьянмар); Папуа - Новую Гвинею со статусом ассоциированного члена, а также страны - партнеры по диалогу (Австралия, Канада, Китай, Индия, Япония, Россия, Новая Зеландия, Республика Корея, США и Европейский союз). Франция и Великобритания подали заявки на вступление в АРФ в качестве индивидуальных членов.

Если ранее в рамках АРФ обсуждались ограниченные по масштабу меры доверия (военные обмены, совместная подготовка миротворческих контингентов, совместные операции по поиску и спасению и пр.), то в настоящее время участники Форума рассматривают более масштабные региональные меры транспарентности и военного доверия, по образцу Венского документа ОБСЕ 1994 г.²

Свою роль в институционализации региональных режимов безопасности может сыграть и еще один влиятельный региональный форум - *Азиатско-тихоокеанский Экономический Совет (АТЭС)*. В частности, обсуждалось предложение создать, в дополнение к существующим в рамках АТЭС десяти рабочим группам (по торговле, инвестициям и трансферу технологий, трудовым

¹ См. напр.: U.S.-Soviet Cooperation and the New Structure of International Relations in Northeast Asia: A Special Report of the Center for International Security and Arms Control. August 1991. p. 12.

² *The Military Balance 1996/97*, p. 170.

ресурсам, энергетике, консервации морских запасов, транспорту, связи, рыболовству и туризму), специальную рабочую группу для обсуждения проблем политики и региональной безопасности.

Дальнейшее развитие многостороннего переговорно-консультационного механизма в АТР, как структурно-функциональной основы региональных режимов транспарентности и мер доверия, видится встречным взаимосвязанным процессом развития формальных (АРФ, АТЭС и др.) и неформальных каналов диалога по всему спектру проблем безопасности. Этот процесс будет дополняться дальнейшим развитием существующей системы двусторонних связей в области безопасности.

Меры доверия в военно-морской области и сотрудничество тихоокеанских флотов

Меры транспарентности и доверия в военно-морской области становятся особенно актуальными в связи с тем, что за последние годы усилилось наращивание военно-морского потенциала ведущих азиатско-тихоокеанских держав, прежде всего Японии, Китая и Индии. Особую озабоченность американских политиков и военных вызывает, в частности, модернизация ВМФ КНР, связанная, по их мнению, с экспансионистскими устремлениями Китая в Южно-Китайском море.

Акватория Южно-Китайского моря - средоточие острых разногласий, спорных и конфликтных ситуаций, поскольку в этом районе пересекаются экономические интересы и интересы безопасности многих стран АТР. Здесь действуют лишь несколько фрагментарных по своему характеру соглашений о разграничении континентального шельфа, и отсутствуют какие-либо соглашения о разграничении исключительных экономических зон.

После вступления в силу в ноябре 1994 г. подписанной в 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву, установившей юрисдикцию прибрежных государств над 200-мильной исключительной экономической зоной (при соответ-

вующем повышении требований к обеспечению охраны на море и рациональному использованию ресурсов), ситуация в этом субрегионе еще более обострилась.

25 февраля 1992г. Постоянный Комитет ВСНП утвердил т. н. Акт о территориальных водах, декларирующий суверенитет КНР над акваторией Южно-Китайского моря. Статья вторая данного закона объявляет акваторию о-вов Спратли и Парасельских территориальными водами Китая; статья 10 разрешает использование всех необходимых средств для препятствования прохождению иностранных судов через территориальные воды Китая, включая их насильственное выдворение с помощью ВМФ КНР.

Авторитетные международные эксперты полагают, однако, что способность Китая проецировать свою военно-морскую мощь остается ограниченной, поскольку ввод в строй новых кораблей не сопровождается сколько-нибудь существенным наращиванием возможностей ПВО, противолодочной обороны и военно-морского транспорта (sea-lift). Ввиду практического отсутствия возможностей дозаправки в воздухе китайские ВВС располагают весьма ограниченным потенциалом проекции мощи за пределами материковой зоны.

В силу этих обстоятельств китайские ВМС, при всех усилиях по их модернизации, пока уступают по боевому потенциалу более современным флотам других тихоокеанских стран.

Военно-морское присутствие США в АТР продолжает оставаться весьма внушительным, играя в определенном смысле стабилизирующую роль. Американское Объединенное Командование на Тихом океане (CINCPAC), помимо военно-морских сил, располагает мощными силами сухопутных войск, авиации и морской пехоты, и в состоянии вести операции на общей территории в более чем 160 млн. км², что составляет более половины поверхности земного шара.

В планах американского Тихоокеанского командования - объединение усилий с правоохранительными органами заинтересованных стран в борьбе с международной контрабандой наркотиками и пиратством.

Вопросы военно-морской безопасности на Тихом океане всегда рассматривались мировыми державами как глобальные и обсуждались в общей структуре российско-американских переговоров по разоружению и контролю над вооружениями. Какие-либо меры по ограничению военно-морской деятельности на региональном уровне имели шанс на успех лишь в том случае, если соответствовали интересам безопасности сверхдержав или могли послужить экспериментом для последующего распространения на другие регионы земного шара.

На протяжении последних десятилетий обсуждались предложения о сокращении или взаимном выводе военно-морских сил из определенных районов; об ограничении или полном запрещении деятельности военных флотов на основных морских коммуникациях; о режиме ограничения военно-морских учений и маневров, а также о взаимном предуведомлении об учениях и посылке наблюдателей; об уведомлении о наличии ядерного оружия на борту при заходе в порты и о полном запрещении этого класса ядерных вооружения в особых безъядерных зонах; об ограничении противолодочной борьбы; об ограничениях на размещение или полном сокращении крылатых ракет морского базирования; о воспрещении военно-морской деятельности в акваториях, прилегающих к береговой зоне; о ликвидации иностранных военно-морских баз и инфраструктуры береговой поддержки, и пр.

Особое значение имел бы обмен на взаимной основе данными о военно-морском строительстве и размещении сил флота - сначала несекретными, а затем, постепенно, все более конфиденциальными, а также установление нижнего «порога данных», относительно которого измерялись бы сокращения военно-морских сил и ограничения деятельности флотов.

Одной из самых продуктивных мер доверия в военно-морской области могло бы стать присоединение Китая и других азиатско-тихоокеанских стран, способных иметь ядерный потенциал, к США, России, Великобритании и Франции, которые в одностороннем порядке отказались от планового размеще-

ния ядерного оружия на кораблях и летательных аппаратах морского базирования.

Важным шагом на пути укрепления режима транспарентности и доверия на Тихом океане могло бы стать создание объединенных военно-морских сил для осуществления контроля за соблюдением норм международного права и борьбы с незаконной деятельностью на морях; поддержки сухопутных миротворческих операций сил ООН; осуществления полицейских функций, а также размещения при необходимости в районах напряженности и конфликтов военно-морских сил под эгидой ООН.

Основы режима транспарентности и военно-политического доверия на Корейском полуострове

На протяжении последних десятилетий ситуация на Корейском полуострове решающим образом влияет на характер отношений безопасности в Азиатско-тихоокеанском регионе. Неурегулированность отношений двух корейских государств, чрезвычайно высокая концентрация вооруженных сил и вооружений на небольшой территории создают высокий потенциал региональной и субрегиональной напряженности. В этой связи режим транспарентности и мер военно-политического доверия на Корейском полуострове и вокруг него приобретает особую актуальность.

Решение корейской проблемы лежит на пути постепенного развития политического диалога, ядерного нераспространения, двусторонних отношений во всех областях в условиях благоприятного внешнего окружения и надежных международных гарантий, - с объединением Кореи в качестве конечной цели. Развитие режима мер военно-политического доверия на Корейском полуострове является основным содержательным компонентом этого процесса.

В то время как само развитие мер транспарентности и доверия рассматривается большинством политиков и экспертов как двусторонний процесс с участием КНДР и РК, никем не оспаривается тезис о том, что обеспечение мира и ста-

бильности на Корейском полуострове и достижение объединения страны возможны лишь в условиях эффективного функционирования многостороннего механизма региональной безопасности.

Союзнические отношения США и Республики Корея и американское военное присутствие во многом определяют характер межкорейского диалога в военно-политической области и перспективы создания режима транспарентности и мер доверия. Основные интересы безопасности США на Корейском полуострове заключаются в предотвращении военно-политической конфронтации Севера и Юга Кореи, содействии объединению страны и вовлечении единой Кореи в систему региональной безопасности.¹

По мнению американских аналитиков, объединение двух Корей способно коренным образом изменить стратегическую ситуацию в Северо-Восточной Азии; исчезнет главная причина присутствия на полуострове сил передового базирования Армии США.

Как в самих Соединенных Штатах, так и в военно-политическом истеблишменте Республики Корея все настойчивее раздаются голоса о модификации структуры американо-корейского военного сотрудничества и повышении соответствующей роли корейской стороны, а также о пересмотре статуса и назначения сил ООН в обеспечении перемирия на Корейском полуострове.

Политическую и договорно-правовую основу режима транспарентности и мер доверия на Корейском полуострове составляют *Протокол о примирении, ненападении, сотрудничестве и обменах между Севером и Югом* от 13 декабря 1991 г. и согласованные в сентябре 1992 г. положения *Соглашения о взаимном ненападении*.

Содержащиеся в указанных документах предложения по конвенциональным мерам доверия, опирающиеся на богатый опыт ОБСЕ и успешно опробованные в Европе на протяжении ряда лет, могут быть успешно применены в условиях Корейского полуострова, где непосредственно противостоят друг другу

¹ *Adelphi Papers* 299, p. 50.

крупные боеготовые группировки танков, сухопутных войск и артиллерии. Они основаны на принципах транспарентности и ограничения военной деятельности, взаимно усиливающих друг друга.

В частности, статьи 12-14 Протокола предусматривают такие меры транспарентности, как взаимное уведомление и контроль за крупными военными учениями; мирное использование демилитаризованной зоны (ДМЗ); обмен информацией и военным персоналом; установление телефонной линии «горячей связи», а также создание совместной военной комиссии для разработки и применения мер транспарентности и военного доверия.¹

Этот перечень вполне исчерпывающ и нуждается лишь во взаимно согласованных процедурах по реализации предусмотренных мер. Что касается мер ограничения (сдерживания), то они могли бы включать в себя:

- ограничения на производство и размещение определенных видов вооружений;
- ограничения размеров и видов вооруженных сил, размещаемых в определенных районах.²

Речь идет прежде всего о некоторых категориях наступательных вооружений, вызывающих наибольшую взаимную обеспокоенность сторон. Юг видит особую угрозу для себя в северокорейских танковых и моторизованных частях передового базирования, диверсионных и штурмовых спецподразделениях, а также баллистических ракетах СКАД, нацеленных на крупные города и промышленные центры. Север прежде всего опасается реактивной истребительной авиации и более совершенного электронно-технического оснащения средств вооруженной борьбы, управления и связи южнокорейской армии.

В структуре режима транспарентности и мер военного доверия на Корейском полуострове важную роль призваны сыграть меры по ограничению размещения войск в пределах демилитаризованной зоны (более 60 % наступатель-

¹ *An Era of Reconciliation and Cooperation Begins*. National Unification Board. Republic of Korea. 1992. p. 38.

² *Adelphi Papers* 299, p. 53.

ного потенциала армии КНДР сосредоточено в пределах ДМЗ либо в непосредственной близости от нее). Взаимный отвод войск от линии ДМЗ позволил бы существенно снизить вероятность неожиданного нападения или непреднамеренно спровоцированных военных действий.

Реализация мер транспарентности и военного доверия на Корейском полуострове невозможна без конструктивного участия заинтересованных региональных держав, прежде всего США, России, Китая и Японии, что делает этот режим подлинно международным и региональным по значению. Интересы безопасности каждой из четырех держав, а также будущей объединенной Кореи требуют не наращивания военного потенциала на Корейском полуострове и вокруг него, а укрепления режима транспарентности и мер военно-политического доверия, глубокого и пропорционального сокращения вооруженных сил и вооружений.

На протяжении ряда лет политики и эксперты азиатско-тихоокеанских стран обсуждают различные варианты участия четырех держав в создании международных режимов безопасности вокруг Корейского полуострова. Их роль могла бы прежде всего заключаться в предоставлении гарантий безопасности двум корейским государствам, как по методу Локарно (пакт о ненападении подписывается заинтересованными региональными державами), так и путем заключения перекрестных соглашений о ненападении между вовлеченными сторонами и их союзниками.

Новым важным этапом в развитии идеи режимов безопасности и сотрудничества стала провозглашенная в рамках «народной дипломатии» Мирная инициатива для Северо-Восточной Азии.¹

В то время как система договоров о ненападении и о неприменении силы, а также соответствующих международных гарантий послужила бы институциональной основой субрегионального режима безопасности, реализация Мирной Инициативы, предусматривающей оказание содействие социально-

¹ См. Приложение 1.

экономическому развитию КНДР и реализацию серии проектов в области энергетической и транспортной инфраструктуры в Северо-Восточной Азии, стала бы основой системы экономического и гуманитарного сотрудничества.

Шестисторонний договорно-правовой и переговорно-консультационный механизм мог бы постепенно развиваться в систему режимов безопасности и сотрудничества регионального масштаба. США, Россия, Китай и Япония при этом продолжали бы играть ключевую роль в функционировании и развитии таких режимов.

Мирная инициатива для Северо-Восточной Азии могла бы эффективно дополнить шестисторонние переговоры, подключив к созданию системы безопасности и сотрудничества в субрегионе общественность и представителей деловых кругов США, России, Японии и Китая.

Политико-дипломатический опыт прошлых десятилетий, связанный с урегулированием ситуации вокруг Корейского полуострова, несомненно включает в себя также опыт и уроки вьетнамского и германского объединения, а также исторический опыт европейской интеграции, - особенно сейчас, когда на фоне рыночных экономических реформ в Северной Корее создаются реальные предпосылки объединения корейской нации на основе постепенного сближения двух корейских государств, развития обменов между людьми на Север и Юге Кореи и поэтапной интеграции двух социально-экономических механизмов.

Следует однако, учитывать, что любой международный опыт применим к ситуации на Корейском полуострове лишь условно. Так, нормы и принципы европейской интеграции, основанные на общей европейской идентичности, культуре диалога и компромисса и приверженности демократии, могут трансформироваться применительно к субрегиону в виде Пакта стабильности для Северо-Восточной Азии (по образцу аналогичного Пакта стабильности, предложенного ЕС для Юго-восточной Европы).

Такого рода многосторонний документ, подписанный шестью странами, мог бы предусматривать взаимообусловленные обязательства и гарантии в

трех сферах – военно-политической, социально-экономической и гуманитарной. Это, в свою очередь, послужило бы институциональной основой субрегионального режима безопасности. Шестисторонний договорно-правовой и переговорно-консультационный механизм мог бы постепенно развиваться в систему режимов безопасности регионального масштаба.

Режимы нераспространения и экспортного контроля в АТР

Развитие кризиса вокруг северокорейской ядерной программы поставило перед аналитиками и общественностью ряд серьезных проблем, связанных с режимом ядерного нераспространения в Азии в контексте региональной безопасности, а также ролью и значением самого Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).

Одно из непосредственных последствий ядерного кризиса - *усиление региональной тенденции в обеспечении режима ядерного нераспространения*. Она носит противоречивый характер: с одной стороны, универсальный характер Договора требует единых глобальных стандартов верификации и контроля. С другой, статья VII Договора предусматривает право любой группы государств-участников заключать региональные соглашения с целью запрещения или ликвидации ядерного оружия.

По мнению международных экспертов, Северо-Восточная Азия - единственный в мире субрегион, в котором технологический потенциал разработки и производства ядерного оружия сочетается с исторически укорененным недоверием стран друг к другу и высоким конфликтным потенциалом. В этих условиях ядерный технологический потенциал становится фактором восприятия угроз, независимо от того обстоятельства, что все региональные державы являются участницами ДНЯО:

Во-первых, ядерное оружие является сравнительно недорогим для малых и средних держав «стратегическим уравнилителем», политический и военный эф-

факт обладания которым несоизмерим с затратами на его разработку и производство.

Во-вторых, все страны - участницы Договора могут на вполне законных основаниях накапливать обогащенный плутоний и высокообогащенный уран, поскольку соблюдают требования МАГАТЭ об инспекциях.

В-третьих, при обогащении большого количества отработанного ядерного топлива очень трудно уследить за тем, чтобы не утаивалось определенное количество урана, необходимое для производства ядерного оружия.

Пример Японии показывает, что демонстрация соответствующего технологического потенциала может служить фактором ядерного сдерживания. При наличии у Токио политического решения, с учетом высокотехнологичного уровня японской промышленности, Япония без особых затрат в течение короткого времени сумела бы наладить производство ядерных боеголовок для уже выпускаемых здесь мощных многоступенчатых баллистических ракет, причем накопленного ядерного топлива было бы вполне достаточно для производства сотен боеголовок.

Китай подписал ДНЯО в конце декабря 1991 г., однако, по мнению американских экспертов, в предшествующий период оказывал помощь Пакистану в разработке ядерных взрывчатых веществ. Предметом озабоченности американских властей остается возможное продолжение китайской помощи Пакистану в области разработки ядерного оружия и выполнение Пекином своих обязательств по ДНЯО.

По утверждению официальных китайских источников, КНР полностью поддерживает три основных принципа ДНЯО - предотвращение ядерного распространения, ускорение ядерного разоружения и развитие международного сотрудничества в области мирного использования ядерной энергии, а также три принципа ядерного экспортного контроля: использование ядерного экспорта исключительно в мирных целях, принятие в полном объеме гарантий МАГАТЭ и отказ от реэкспорта в третьи страны без согласия Китая.

В случае непосредственной угрозы своей безопасности Республика Корея, Япония и Тайвань* вполне могут в короткие сроки активизировать свои ядерные программы, если не последует каких-либо чрезвычайных мер со стороны стран-депозитариев Договора о нераспространении, прежде всего США, непосредственно вовлеченных в обеспечение безопасности своих союзников в регионе.

Угрозы ядерного распространения в Северо-Восточной Азии и АТР побуждают некоторых американских политиков и стратегов к разработке альтернативных концепций сдерживания ядерной угрозы. В американском военно-политическом истеблишменте все более укореняется концепция нео-нераспространения, приверженцы которой отстаивают такие постулаты, как неподконтрольное развитие ядерного оружия; дезинтеграция сдерживающих структур безопасности эпохи «холодной войны»; неэффективность режима ядерного нераспространения; невозможность остановить новых претендентов на обладание ядерным оружием.

В официальных кругах США четко обозначились два соперничающих центра, связанных с проблемой ядерного нераспространения. Первый из них представлен Госдепартаментом США и Агентством по контролю над вооружениями и разоружением (АКВР), и ориентируется на традиционные превентивные меры борьбы с нераспространением в рамках ДНЯО и положений МАГАТЭ. Второй, ориентированный на нео-нераспространение, представлен Министерством обороны, консервативными элементами Республиканской партии и Конгресса, а также поддерживающими их академическими кругами.

Невзирая на декларативную приверженность превентивным мерам, интеллектуальные и бюджетные ресурсы Пентагона, рассчитанные на сценарии борьбы с ядерным распространением, все более сосредотачиваются на концепции контр-распространения. Ее сторонники исходят из того, что расширяю-

* Тайвань подписал ДНЯО, но зачастую не рассматривается как участник Договора, поскольку не считается государством. Тайваньские ядерные объекты находятся под контролем МАГАТЭ, хотя Тайвань не является его членом.

щийся доступ к ядерным технологиям затрудняет противодействие распространению и, следовательно, военное планирование должно предусматривать, наряду с потенциальными ядерными противниками, появление новых противников, овладевших ядерным оружием.

По разъяснениям американского Совета Национальной Безопасности (СНБ), под контр-распространением следует понимать в целом участие Министерства обороны в противодействии распространению, включая дипломатические, межведомственные и чисто военные меры.

Само Министерство обороны определило контр-распространение как целостную стратегию противодействия приобретению государствами оружия массового уничтожения и средств его доставки путем политического убеждения, внедрения режимов нераспространения и экспортного контроля, а также, в случае неудачного использования политических методов, ядерного сдерживания, превентивного уничтожения средств массового уничтожения или минимизации последствий его применения.¹

Сторонники контр-распространения настаивают на том, что в ближайшее десятилетие у Соединенных Штатов появится несколько новых потенциальных ядерных противников, и подчеркивают необходимость укрепления союзнических связей с региональными партнерами США, а также настаивают на приоритетной разработке сценариев региональных ядерных конфликтов.

По их мнению, создание конвенционального потенциала контр-распространения должно предусматривать единую систему управления и контроля и разработку самостоятельной концепции военных операций, а также финансирование отдельной строкой в рамках военного бюджета (вплоть до сокращения при необходимости других статей). Потенциал контр-распространения должен включать в себя сбор и обработку разведывательных данных, а также высокоточное конвенциональное наступательное оружие для

¹ Lawrence E. Grinter. Asian Nuclear Weapons Proliferation and US Policy. *The Journal of East Asian Affairs*. Vol. IX, # 1. 1995. p. 104.

поражения мобильных ракет и укрытых ракетных шахт противника, в сочетании с надежными системами противоракетной обороны.¹

В своем крайнем, наиболее жестком варианте концепция контр-распространения предусматривала использование ядерного оружия. Так, в недавно рассекреченных документах Стратегического командования США (STRATCOM) говорится о планах нанесения превентивных точечных ядерных ударов (т.н. «серебряных пуль») по местам сосредоточения ядерного, химического и биологического оружия, а также пунктов контроля, управления и связи в Иране, Ираке, Ливии и Северной Корее.²

Очевидно, что концепция контр-распространения подрывает основы сложившегося режима ядерного нераспространения, с его универсальностью, многосторонностью и опорой на методы превентивной дипломатии. Теоретическое осмысление проблем, связанных с региональными аспектами режима ядерного нераспространения, и их решение на путях активной международной политики, - неотложная задача дня. В противном случае не только в Азии, но и в других регионах может возобладать стремление к обеспечению национальной и региональной безопасности помимо и в обход режима ядерного нераспространения.

Объективные и субъективные возможности участия России в решении данных проблем остаются весьма значительными, как по-прежнему значителен потенциал влияния Москвы на динамику и перспективу развития отношений ядерной безопасности в Северо-Восточной Азии и АТР.

Крупным достижением в области укрепления режима ядерного нераспространения явился *пересмотр и подтверждение ядерными государствами гарантий безопасности неядерным государствам в контексте ДНЯО*, увенчавший длительный и многосторонний переговорный процесс. В принятой единогласно 11 апреля 1995 г. Резолюции № 984 Совета Безопасности ООН изложе-

¹ *Adelphi Papers* 299, p. 198-199.

² Kristensen, Hans M. & Joshua Handler. The USA and Counter-Proliferation: A New and Dubious Role for US Nuclear Weapons. *Security Dialogue*. Vol. 27, # 4, December 1996. p. 391.

ны т.н. позитивные ядерные гарантии, содержащие обязательства государств - постоянных членов СБ ООН немедленно привлекать внимание Совета к фактам ядерного нападения или ядерной угрозы в отношении любого неядерного государства - участника ДНЯО, с целью оказания жертве необходимой помощи в соответствии с Уставом ООН.

Т. н. негативные ядерные гарантии содержатся в заявлениях ядерных государств - постоянных членов СБ ООН в связи с Резолюцией 984, в которых эти государства обязуются не применять ядерное оружие против неядерных стран, входящих в ДНЯО. Единственное исключение предусматривает случай нападения со стороны неядерного государства в объединении или союзе с ядерным государством. При этом предполагается, что обе категории гарантий безопасности распространяются на государства, которые не просто входят в ДНЯО, но и неукоснительно выполняют обязательства по Договору.

В ряду мер по ядерному разоружению и укреплению режима ядерного нераспространения выделяется подготовка в рамках Конференции ООН по разоружению и заключение **Договора о всеобщем запрещении испытаний ядерного оружия (ДВЗИЯО)**, который имеет особую актуальность для стран АТР. Переговорный процесс по подготовке Договора вступил в завершающую стадию, и его подписания можно ожидать уже в 1997 г.

С 1945 по 1994 гг. пять официально заявленных держав произвели в атмосфере в северных и южных широтах более 600 испытаний ядерного оружия. Этими взрывами в окружающую среду было вынесено около 26 млн. Ки цезия-137 и 20 млн. Ки стронция-90.¹ Помимо непомерной нагрузки на окружающую среду, испытания ядерного оружия способствуют совершенствованию ядерного оружия и увеличению его арсеналов.

Предполагалось, что ДВЗИЯО должен отвечать трем основным критериям: предусматривать строгий учет и контроль имеющихся ядерных боеприпасов и расщепляющихся материалов и обеспечение их сохранности; регламенти-

¹ *Независимая газета*, 12 октября 1995 г.

ровать слежение с использованием технических средств за соблюдением моратория на испытания, а также иметь универсальное членство.

В ходе переговоров о заключении ДВЗИЯО обозначилась особая позиция Индии, которая категорически отказалась присоединиться к Договору, заявив, что ядерные державы могут позволить себе отказаться от испытаний, поскольку могут совершенствовать ядерное оружие с помощью компьютерного моделирования, в то время как Индия, будучи развивающейся страной, этой возможности лишена. За подобной аргументацией стоит, безусловно, опасение ядерных программ Пакистана.

В этой связи внимание азиатско-тихоокеанских стран было обращено к Китаю, который до последнего времени продолжал ядерные испытания в целях поддержания и совершенствования своего ядерного арсенала. 29 июля 1996 г., в месяц 30-летнего юбилея создания своих стратегических ракетно-ядерных сил, Китай произвел 45-е по счету испытание ядерного оружия на полигоне Лоб Нор, после чего объявил о моратории на дальнейшие ядерные взрывы, что сигнализировало о готовности КНР присоединиться к ДВЗИЯО.¹

В документе о бессрочном продлении ДНЯО создание **зон, свободных от ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения**, отнесено к безусловным приоритетам дальнейшего развития режима нераспространения.

Основные функции безъядерных зон заключаются в установлении региональных барьеров на пути ядерной войны, предотвращении ядерного нападения или ядерного шантажа, а также гонки ядерных вооружений. Безъядерные зоны призваны способствовать поэтапному запрещению и уничтожению ядерного оружия и укреплению режима ядерного нераспространения. Соответственно статуты безъядерных зон включают в себя два вида ограничений:

- запрет на испытания, производство и использование ядерного оружия для стран, входящих в зону;

¹ *The Military Balance 1996/97*. London, October 1996. p.171.

- запрет на производство, размещение, использование или угрозу использования ядерного оружия в отношении стран - участниц зоны, для стран, не входящих в безъядерную зону.

Механизм безъядерных зон более эффективно, по сравнению с ДНЯО, способствует укреплению режима ядерного нераспространения, поскольку может включать в себя дополнительные ограничения (запрет на производство расщепляющихся материалов, захоронение ядерных отходов и пр.).

Азиатско-тихоокеанский опыт безъядерных зон включает в себя созданную в 1986 г. Южнотихоокеанским форумом Зону, свободную от ядерного оружия (NWFZ), а также подписанную в 1991 г. Совместную Декларацию о безъядерном статусе Корейского полуострова.

Если первая из них обладает тем преимуществом, что обязывает внешние державы воздерживаться от использования или угрозы использования ядерного оружия против стран, входящих в Зону, то в соответствии с Декларацией обе корейские стороны берут на себя беспрецедентное обязательство по взаимному отказу от средств переработки ядерного топлива и обогащения урана.

В конце 1995 г. страны АСЕАН подписали Договор о безъядерной зоне в Юго-Восточной Азии, в котором даны четкие определения ядерного оружия и средств его доставки, условий размещения и хранения, а также оговорено право стран-участниц на использование ядерной энергии в мирных целях.

Особую актуальность имеет создание зоны, свободной от ядерного оружия в Северо-Восточной Азии, где сосредоточены интересы безопасности крупнейших ядерных держав, включая США, КНР и Россию. На протяжении последних лет различные варианты концепции подобной зоны обсуждались политиками, учеными и экспертами стран субрегиона.

Наиболее детальный и всеобъемлющий проект Зоны, свободной от ядерного оружия в СВА (NEANFZ), с участием двух Корей, Японии и Тайваня, включает в себя следующие ограничения:

- Запрещение приобретения, испытания и производства ядерного оружия странами, входящими в зону.
- Запрещение на размещение ядерного оружия в пределах зоны.
- Обязательства ядерных держав воздерживаться от применения ядерного оружия и угроз его применения в отношении стран, входящих в зону.
- Запрет на захоронение ядерных отходов в пределах зоны.
- Запрет на производство и импорт расщепляющихся материалов.

Один из важных компонентов безъядерных зон в АТР - *международное сотрудничество в области демонтажа ядерных арсеналов и безопасного хранения и переработки ядерных материалов*. Особую озабоченность политиков и общественности вызывает проблема захоронения отработанных ядерных материалов Южной Кореей, Японией и Россией в прилегающих акваториях.*

Правительство Японии приняло решение оказать помощь России в усовершенствовании технологии захоронения отработанных ядерных материалов в районе Японского моря и восточной части Тихого океана. Представитель МИД Японии объявил о выделении 100 млн. долл. для строительства в России хранилищ радиоактивных материалов и отработанного топлива, а также закупки соответствующего компьютерного и контрольно-измерительного оборудования и обучения технического персонала.¹

Особенно остра для России проблема утилизации выведенных из боевого состава атомных подводных лодок Тихоокеанского флота. По зарубежным данным, только на половине из 35 таких подводных лодок удалены стержни из

* Вопреки Лондонской Конвенции 1983 г. о запрещении захоронения радиоактивных отходов, подписанной Россией, Тихоокеанский флот продолжает захоронение жидких радиоактивных отходов. По оценкам, их общий объем (2,5 млн. кюри) вдвое превысил захоронения 12 других ядерных и пороговых держав. Для сравнения: общий выброс радиоактивных отходов в результате Чернобыльской катастрофы составил 1,8 млн. кюри. - . *The Journal of East Asian Affairs*. Vol. IX, # 2. 1995. p. 312.

¹ *NATO and Japan: Common Concerns for World Order. Dialogue on Security Issues Between the Atlantic Alliance and Japan*. NATO/Japan Security Conference. Brussels, December 1994.

атомных реакторов; складированы 140 стержней, и их число ежегодно увеличивается на 20 единиц.¹ Скоординированное международное сотрудничество могло бы в решении этой проблемы, которой озабочены не только Россия, но и ее соседи по субрегиону СВА.

Как представляется, дальнейшее развитие режима ядерного нераспространения в СВА и Азиатско-тихоокеанском регионе будет связано с инициативами заинтересованных региональных держав по совершенствованию и укреплению существующих элементов режима, включая функционирование ДНЯО, механизма многосторонних инспекций МАГАТЭ, заключение ДВЗИЯО и других соглашений по ядерному разоружению, а также создание субрегиональных и региональных зон, свободных от ядерного и других видов оружия массового уничтожения.

Проблема укрепления режимов нераспространения касается не только ядерного, но и химического и биологического оружия, а также средств их доставки на большие расстояния.

ДНЯО и сопутствующие соглашения и образования; запрещение химического оружия; запрет на биологическое и токсическое оружие; ограничения на средства их доставки, а также мониторинг обычных вооружений, современных военных технологий и технологий двойного назначения - все эти элементы нераспространения и экспортного контроля в АТР взаимосвязаны, взаимозависимы и действуют как единая система ограничительных режимов безопасности.

Главное препятствие на пути контроля за распространением ОМУ в Азиатско-тихоокеанском регионе заключается в том, что даже среднеразвитые страны могут производить такое оружие на своей промышленной базе с использованием импортированных технологий двойного назначения.

Попытки международных террористов и организованных преступных сообществ получить доступ к ОМУ могут стать одной из основных угроз между-

¹ Andrew Mack. A Nuclear Free Zone for Northeast Asia. p. 312-313.

народной безопасности к началу будущего века. Стороны договорились о сотрудничестве в противодействии этой угрозе, включая совместную выработку технологии минимизации деструктивного потенциала таких групп, координацию деятельности правоохранительных органов и обмен разведывательной информацией.

В этой связи особую важность приобретает координация усилий по обеспечению режима надежной охраны объектов, связанных с ОМУ.

Конвенция о запрещении химического оружия, подписанная уже несколькими десятками стран, вступила в силу через шесть месяцев после получения страной - депозитарием (в данном случае ООН) верификационных грамот от 65 участниц соглашения. США и Россия, обладающие крупнейшими в мире арсеналами химического оружия, заключили двустороннее соглашение об уничтожении химического оружия, позволяющее начать этот сложный, дорогостоящий и длительный процесс до вступления в силу Конвенции.

Соединенные Штаты начали в одностороннем порядке процесс уничтожения своих химических арсеналов; 21 марта 1996 г. Президент РФ подписал Указ о введении в действие программы уничтожения химического оружия в России, рассчитанной на 1996-2005 гг.

Что касается остальных региональных держав, то Китай неоднократно на официальном уровне декларировал свою приверженность полному запрещению и уничтожению химического оружия, и в числе первой группы стран подписал Конвенцию. Правительство КНР привело свои положения об экспортном контроле химических веществ в соответствии с Приложением о верификации упомянутой Конвенции, и настаивает на том, чтобы правительства импортирующих стран обеспечили гарантии предотвращения использования экспортируемых китайских химических веществ или их реэкспорта в третьи страны для производства химического оружия.

Потенциальным обладателем химического оружия является КНДР. Со ссылкой на опубликованный в 1993 г. доклад российской Службы внешней раз-

ведки, в котором говорится, что Северная Корея на протяжении ряда лет производит ядерное, химическое и биологическое оружие, южнокорейские источники утверждают, что начало реализации северокорейской программы создания химического оружия можно отнести к первому пятилетнему плану развития народного хозяйства (1957-1961 гг.).

Производственные мощности химической промышленности были созданы по крайней мере в восьми районах страны. В 1961 г. Ким Ир Сен заявил о необходимости создания потенциала ведения химической войны. для отражения возможного химического нападения со стороны США. В первой половине 1990-х годов КНДР производила до 5 тыс. метрических тонн химических отравляющих веществ ежегодно, уже располагая запасами ОВ в 1 тысячу тонн.¹

Конвенция 1972 г. о запрещении биологического и токсинного оружия (КЗБО) запрещает разработку, производство и накопление биологических агентов и токсинов в военных целях, ограничивая их производство и потребление профилактическим, защитным или другим мирным назначением. К настоящему времени Конвенцию подписали 135 стран.

Американское Агентство по контролю над вооружениями и разоружением (АКВР) полагает, что до 1984 г., когда Китай присоединился к КЗБО, у него существовала программа биологического оружия. Более того, Китай на протяжении большей части 80-х гг. продолжал осуществление агрессивной программы биологического оружия, включая разработку, производство и накопление запасов или приобретение другими путями биологических агентов военного назначения.

По информации АКВР, Тайвань совершенствует свой биотехнологический потенциал путем закупок высокотехнологичного оборудования из США, Швейцарии и других стран, однако имеющихся данных недостаточно, чтобы определить, совершает ли Тайвань действия, запрещенные КЗБО.

¹ *Korea Focus*, Vol. 1, # 2, 1993, p. 68.

Что касается Северной Кореи, то она развивала программу создания биологического оружия с конца 60-х гг., однако достигнутый ею уровень технологии не позволял выйти на производство биологического оружия, применимого на тактическом театре военных действий.¹

Возможности распространения ОМУ непосредственно связаны с разработкой и производством средств его доставки. **Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ)**, призванный контролировать этот процесс, не основан на договоре или конвенции; страны - участницы в одностороннем порядке придерживаются согласованных стандартов экспортного контроля.

РКРТ был основан в апреле 1987 г. Канадой, Францией, Германией, Италией, Японией, Великобританией и США, в целях контроля над трансфертом оборудования и технологий для создания ракетных систем, способных нести ядерные боеголовки. Первоначальные ограничительные параметры составляли вес доставляемого груза 500 кг и дальность доставки 300 км. В 1992 г. они были дополнены с учетом ракетных систем, способных нести химическое и биологическое оружие.

Первоначальные правила РКРТ представляли собой список изделий и технологий, запрещенных или ограниченных для трансферта, разделенный на две категории. Первая категория включала в себя наиболее важные изделия и технологии, безусловно запрещенные для передачи; вторая - изделия и технологии двойного назначения, экспортные лицензии на которые следовало выдавать на ограничительной основе и прекращать при риске использования для производства ракетных систем.

После решения о включении в РКРТ ракетных систем, способных нести не только ядерное, но и другие виды оружия массового уничтожения, списки контрольных изделий и технологий были к декабрю 1993 г. дополнены и согласованы, и к июлю 1994 г. внесены в национальные правила экспортного кон-

¹ Jeung Young Tai. North Korea's Armament Industry, and the Buildup of the Biochemical Warfare Capability. *East Asian Review*. Vol. VII, # 2. 1995. p. 49.

троля стран - участниц. Структура пересмотренных контрольных списков изменилась с тем, чтобы объединить две подкатегории в Категорию 1.¹

По мнению международных экспертов, *расширение списка участников РКРТ остается приоритетной задачей*. Приверженность Китая режиму контроля за ракетными технологиями часто ставится под сомнение; Индия и КНДР продолжают развивать свои ракетные программы и отказываются присоединиться к РКРТ. Некоторые азиатско-тихоокеанские страны (Индонезия, Малайзия, Сингапур, Южная Корея, Тайвань и др.) наращивают потенциал для развития собственных ракетных программ, хотя воздерживаются от их запуска.

Составным элементом системы режимов нераспространения в АТР является **режим контроля за распространением военных технологий и технологий двойного назначения**. Как следствие общего экономического роста азиатско-тихоокеанских стран, масштабы трансферта военных технологий и технологий двойного назначения в регионе постоянно возрастают, стимулируя гонку вооружений, а также развитие оборонной промышленности, особенно в таких странах, как Китай, Япония, РК, Индонезия и Тайвань.

До 1994 г. эмбарго на экспорт военной технологии и оборудования и технологий двойного назначения в СССР, страны Варшавского Договора и Китай осуществлял Координационный комитет по многостороннему контролю за экспортом (КОКОМ), являвшийся инструментом «холодной войны» с устойчивой репутацией «экономической руки НАТО».

После роспуска этого органа 31 марта 1994 г. 17 стран - участниц КОКОМ (страны НАТО кроме Исландии, Австралия и Япония) начали работу над созданием новой, расширенной организации для осуществления контроля за экспортом современных систем вооружений и военных технологий, получившей тогда название Новый Форум.² Позднее к переговорам подключились 6 стран,

¹ *The Military Balance 1996/97*, p. 287.

² *The Military Balance 1996/97*, p. 287.

сотрудничавших с КОКОМ, а также Россия, страны Вышеградской группы, Аргентина и Южная Корея.

В отличие от КОКОМ, новый международный режим не предусматривал права вето для стран - участниц; упор делался на добровольную координацию политики и своевременный обмен информацией до принятия решения о разрешении экспорта соответствующей категории вооружений или технологии.

После пяти раундов трудных и продолжительных переговоров, затянувшихся на два года, 28 стран - 17 бывших членов КОКОМ, 6 стран, сотрудничавших с КОКОМ, Россия и страны Вышеградской группы - 19 декабря 1995 г. подписали Вассернаарское Соглашение о контроле над экспортом обычных вооружений, а также изделий и технологий двойного назначения. Новый режим предусматривал две категории принципов и правил, относящихся как к обычным вооружениям, так и к изделиям и технологиям двойного назначения.

В рамках первой категории правил страны - участницы согласились о регулярных (раз в полгода) обменах информацией, консультациях и совместных обсуждениях, относящихся к трансферу вооружений, включенных в Регистр ООН по обычным вооружениям. Предоставляемые данные включают детальную информацию о типе и модели экспортируемых изделий, их количестве и стране - получателе.

Правила экспорта изделий и технологий двойного назначения основаны на согласованном контрольном списке изделий и технологий, включающем в себя т.н. Основной список (Список 1) и его приложения - «Чувствительный список» (Список 2) и «Очень чувствительный список» (приложение к Списку 2). Хотя страны - участницы самостоятельно принимают решения об экспорте изделий и технологий двойного назначения, они согласились о нижеследующем:

- обмен раз в полгода сводной информацией по всем случаям отказа в экспортных лицензиях в соответствии со Списком 1;

- взаимное уведомление в течение 30-60 дней об отказах в выдаче экспортных лицензий по Списку 2;
- предоставление раз в полгода сводной информации о выдаче лицензий по Списку 2 на экспорт в страны, не являющиеся членами Вассернаарского Соглашения.

Страны - участницы согласились также о взаимном извещении в течение 60 дней о выдаче экспортных лицензий, запрещенных в течение последних трех лет другой страной - участницей.

В ходе данного заседания российская делегация отказалась от предоставления детализированной информации о поставках вооружений и трансфере технологий, однако на следующем пленарном заседании, в июле 1996 г., вопрос был урегулирован и Россия, наряду с 32 другими государствами (на заключительном этапе примкнули Украина и Болгария) присоединилась к Соглашению в полном объеме. Страны - участницы Вассернаарского Соглашения договорились о реализации начиная с 1 ноября 1996 г. договоренностей по Списку 1 и Списку 2.¹

Вассернаарское соглашение заложило основы уникального международного режима экспортного контроля, имеющего большие перспективы развития в странах АТР. Со временем этот консультативный форум может превратиться в эффективный механизм контроля за экспортом военных изделий и технологий, а также изделий и технологий двойного назначения.

Дальнейшее продвижение режимов нераспространения и экспортного контроля в Азиатско-тихоокеанском регионе наталкивается на сопротивление тех региональных держав (прежде всего КНР), которые полагают, что система контроля и ограничения передачи высоких технологий, имеющих военное применение, не должна носить предвзятый и дискриминационный характер, ущемляя право развивающихся стран использовать высокие технологии для экономического развития и поддержания обороноспособности.

¹ *The Military Balance 1996/97*, p. 288.

При всей бесспорности этого утверждения, странам АТР следует искать оптимальный баланс справедливости и безопасности на путях укрепления вышеописанных международных режимов, основываясь прежде всего на приоритетной задаче ограничения распространения оружия массового уничтожения и, в перспективе, его полного уничтожения, - любыми приемлемыми для цивилизованного международного сообщества способами и средствами.

БЕЗОПАСНОСТЬ ЛИЧНОСТИ И СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ: НОВАЯ ПАРАДИГМА?

Стремительное развитие процессов глобализации меняет ситуацию в области международной безопасности, а также ее восприятие общественностью, политическими элитами и экспертами. Среди новых вызовов и угроз безопасности особенно опасен международный терроризм. Поскольку основной мишенью террористов становится мирное население, на первый план выдвигается способность государств и правительств, с их реальной силовой мощью, обеспечить не только свою безопасность, но и безопасность граждан и общества в новый век антитеррористических войн.

Этим объясняется возрастание всеобщего интереса к концепциям безопасности личности (Human Security) и человеческого развития (Human Development), которые, в отличие от традиционных концепций безопасности, ставят в центр внимания проблемы выживания и безопасности человека, обеспечения его прав, создания условий для достойного человеческого развития.

Что такое человеческое развитие? Из истории вопроса

К концу 1970-х годов стало очевидно, что экономический рост как таковой не может быть признан ценностью. Стало распространяться мнение о том, что экономический рост не является синонимом 'развития'. Во многих развивающихся странах, например, наблюдался быстрый экономический рост, но при этом сохранялось неравенство, неполная занятость населения и повсеместная бедность.

Стимулирование экономического роста стало косвенным образом конечной целью всех усилий, направленных на обеспечение развития. Теоретики признали, что сам факт увеличения доходов не эквивалентен развитию, но они же вынуждены были признать, что если рост носит достаточно быстрый и ус-

тойчивый характер, то развитие последует за ним более или менее автоматически.¹

Обычно социальное развитие рассматривалось как второстепенная задача. Экономическое развитие квалифицировалось как 'базис', а социальное развитие – как 'надстройка'. Преобладала такая точка зрения, что, если осуществляется экономическое развитие, социальное развитие должно последовать за ним. С ростом доходов общество может гарантировать, что все граждане накормлены, могут получить образование и достойное здравоохранение.

Однако, начиная с 1970-х годов основные направления теоретической мысли в области развития обращались к проблеме взаимодействия между экономическим развитием и социальным развитием. Наиболее широко известна концепция обеспечения 'базовых потребностей'. Основным принципом этого прямого подхода является необходимость учета социального развития в ходе разработки стратегии развития в целом. Экономическое развитие являлось косвенным и отнюдь не обязательным и эффективным фактором развития таких областей как здравоохранение, питание и образование населения.

Экономическое развитие должно основываться на масштабном подходе и обеспечивать занятость, что не вызывает сомнения, но государственная политика должна быть ориентирована на достижение этих целей для того, чтобы обеспечить населению доступ к социальным услугам и товарам. Нереалистично было бы ожидать, что экономическое развитие как таковое автоматически обеспечит удовлетворение базовых потребностей значительной части населения.²

Эта точка зрения получила новое звучание в 1980-е годы в качестве критики политики структурных перестроек, которые вели к сокращению руководящей роли государства и более благоприятному по отношению к рынку подходу к капиталистическому развитию. С этой инициативой выступил

¹ *Что такое человеческое развитие? Из истории вопроса.* Материалы Представительства ПРООН в РФ, 2001.

² *Что такое человеческое развитие? Из истории вопроса.*

ЮНИСЕФ (Андреа Джованни Корнеа, Френсис Стюарт, Ричард Джолли), чья концепция получила известность как 'перестройка с человеческим лицом'.

Однако искусственное деление развития на экономическое и социальное все еще не было преодолено. Взаимосвязь между экономическим ростом и качеством жизни людей еще не прояснилась до конца. Базовые потребности, например, в основном сводились к предоставлению товаров и услуг, а не к показателям качества жизни людей; основной акцент был сделан на предоставлении товаров и услуг населению со стороны государства, и население выступало в качестве *получателей*, а не *активных участников* деятельности, направленной на обеспечение развития.

ПОДЪЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Подход, основанный на принципах человеческого развития, сформировался в конце 1980-х годов, в основном благодаря усилиям Махмуда уль Хака и под воздействием работ Амартия Сена. Основное положение этой новой концепции сводилось к тому, что конечной целью развития должно быть повышение качества жизни людей. Облеченная единожды в словесную форму, эта концепция интуитивно была признана человечеством как объективная реальность.¹

Однако она оказалась в тени в результате увлечения идеями экономического роста и связанной с ним поддержкой развития свободного капитализма. Два последних момента взаимно дополняли друг друга. Беспроblemное функционирование рыночных механизмов рассматривалось как наиболее солидная гарантия экономической эффективности и роста, таким образом, основной функцией государства было оказание содействия в обеспечении жизнедеятельности этих механизмов.

Перспективы развития, ориентированные на интересы человека, начали вытеснять перспективы, направленные только на получение прибыли. Сводные показатели национального дохода, даже в пересчете на душу населения, не по-

¹ Там же.

казывают, каким образом распределяются доходы среди населения, кто получает от них наибольшую выгоду и каким образом это происходит. Помимо этого, люди высоко ценят множество других моментов, которые не имеют непосредственной связи с доходами: лучший доступ к образованию, здоровье, лучшие условия труда, защищенность перед лицом преступности и жестокости, свобода и участие в управлении государством.

Таким образом, повышение уровня производства и благосостояния – это только средство для достижения цели в качестве которой человечество должно рассматривать благосостояние человека. Практической задачей является обеспечение взаимосвязи между экономическим ростом и человеческим развитием, в частности, какими путями обратить возросшие доходы в более совершенные возможности для человека.

Концепция человеческого развития

Обычно идеи человеческого развития выражаются двумя способами: 1) расширение возможностей человеческой личности или 2) расширение возможностей выбора. Существуют два способа сформулировать одну и ту же концепцию. Возможности должны быть соотнесены со способностью людей осуществлять действительно нужную и целесообразную деятельность.

Амартия Сен подразделяет человеческую деятельность следующим образом: активность - состояние – способности (потенциальные возможности). Деятельность – это уже результат, в то время как способности – это только возможность получить тот или иной результат, а это в свою очередь означает, что деятельность способна обретать различные конкретные формы.

Деятельность является более непосредственным отражением условий жизни, в то время как возможности предполагают такие понятия как свобода выбора одного из множества возможных видов деятельности. Деятельность, направленная на обеспечение благосостояния, может обретать самые разнообразные формы и охватывать различные сферы: от снижения уровня заболевае-

мости и смертности, обеспечение сбалансированного питания, свободы передвижения, до более сложных понятий, таких как самоуважение личности или участие в общественном самоуправлении.¹

Условия жизни это и есть условия существования, а деятельность отражает различные аспекты этого существования, в то время как содержание деятельности является отражением возможностей личности. Часто приводится один яркий пример: человек имеет возможность хорошо питаться, таким образом он или она может позволить себе использовать эту возможность по-разному, путем потребления различных продуктов и поддержания хорошего состояния здоровья. Располагая возможностью хорошо питаться, человеку не угрожает голод, однако у него остается выбор: он может отказаться от хорошей пищи и придерживаться диеты. Собственно наиболее драматическим в этой ситуации и становится момент свободы выбора в концепции возможностей.

Значимость свободы

Свобода выбора разных стилей жизни отражается в наборе возможностей личности. Свобода, безусловно, зависит от ряда факторов, в том числе и от личностных характеристик человека, наряду с присутствием в обществе различных социальных и политических институтов. Еще одним показателем человеческого развития является, в частности, “повышение возможностей выбора для каждой отдельной личности”, здесь прежде всего речь идет о свободе, однако этот показатель не содержит ответа на вопрос о том, насколько ценен сам по себе тот выбор, которым располагает личность. Например, у одного человека может быть выбор между такими понятиями как ‘плохой’, ‘ужасный’ и ‘отвратительный’, тогда как у другого есть возможность выбора между категориями ‘хороший’, ‘прекрасный’ и ‘великолепный’. Иными словами, оценка спектра возможностей при выборе не может быть дана независимо от природы выбора с точки зрения содействия повышению благосостояния человека.

¹ *Что такое человеческое развитие? Из истории вопроса.* Материалы Представительства ПРООН в РФ, 2001.

Свобода – это жизненно важная составляющая человеческого развития. Был предпринят ряд попыток – ни одна из которых до настоящего момента не увенчалась успехом – вывести сводный индекс свободы личности. Речь идет о попытках, предпринятых при подготовке Доклада о человеческом развитии за 1991 год и индексе политических свобод в Докладе за 1992 год. Первоначально идея заключалась в том, чтобы объединить показатели человеческого развития и индекс свободы личности, однако возник целый ряд трудностей на этом пути. Так или иначе, вопрос о возможности полностью учесть уровень человеческого развития остается неразрешимым, если не учитывается фактор свободы личности.¹

Политические свободы являются одним из основных условий человеческого развития. Однако демократия и свобода не ограничиваются урной для голосования, которая остается лишь символом формально провозглашенной демократии. Защита прав человека и активное вовлечение организаций гражданского общества, общественных организаций в процесс принятия решений на государственном уровне также играют огромную роль в процессе человеческого развития.

Кое-кто выдвигает аргумент, что освобождение энергии человека является необходимым условием для обеспечения быстрого экономического развития. Но существует множество примеров того, что свободы и высокие темпы развитие не связаны между собой

Из этого можно сделать вывод, что стратегии, направленные на развитие, возможно, могут позволить себе игнорировать демократию. Но, принимая во внимание то, что свобода является столь неотъемлемой частью человеческого развития, стратегии, ориентированные на интересы человека, игнорировать ее не могут. Обретение свободы прекрасно само по себе, независимо от того, способствует она экономическому развитию или нет.

¹ Там же.

Подобные стратегии основываются на участии граждан в экономике, социальной и политической жизни. Обычно участие граждан ограничивается их вовлечением в конкретные программы и проекты, тем не менее участие является составляющим компонентом целостной стратегии человеческого развития. В силу того, что человеческое развитие предполагает и большие возможности индивидуального выбора, более высокая степень участия ценится в силу того, что она предоставляет людям более широкий доступ к значительно более широкому спектру возможностей.

Поскольку участие предполагает большее влияние и контроль за развитием жизни человека, оно самым тесным образом увязано с большими полномочиями – экономическими, в форме свободного вовлечения в различного рода экономическую деятельность, социальными, посредством возможности активного участия в жизни сообщества граждан, и политическими, посредством свободы выбора и права изменять систему управления на любом уровне.

Перспектива человеческого развития отличается от прочих подходов к вопросам развития, которые преобладают в экономических дисциплинах в капиталистических странах. Она ориентирована на конечный результат, а не на средства достижения – на благосостояние человека и свободу, а не на изобилие, то есть реальный доход, реальное благосостояние и пакет товаров потребления. Она стремится избежать того, что Маркс охарактеризовал как “фетишизм потребления”. В конечном счете, в центре внимания должна быть та жизнь, которую мы ведем и то, что мы можем или не можем сделать, то, кем мы можем или не можем быть.

В то же время цель человеческого развития – развитие возможностей человека, что включает в себя целесообразную деятельность и свободу выбора среди различных форм деятельности – отличается от общепринятого понимания личной пользы (которое находит свое выражение в развлечениях, счастье и исполнении желаний). Утилитаризм, конечно, является одним из краеугольных камней в теоретическом основании современной неоклассической экономики.

Деятельность рассматривается как нечто самоценное, а не только как средство производства определенных 'товаров и услуг'.

Часто в качестве противовеса утилитаризму приводится пример, рассказывающий о бесправном больном бедняке, который подвергается эксплуатации и перерабатывает, но остается удовлетворенным своей судьбой в силу социальных условий (религия, политическая пропаганда, культурное давление). Стоит ли считать, что этот человек процветает, только потому, что он удовлетворен своим положением или счастлив?

Формирование и использование возможностей развития личности

Существуют более глубокие различия между формированием возможностей человека, таких как улучшение состояния здоровья, повышение знаний и совершенствование профессиональных навыков, и той пользой, которую люди могут извлечь из предоставляющихся им возможностей, например используя свои знания и навыки в производственной, общественной или политической деятельности.

Люди нуждаются не только в соответствующих условиях для формирования возможностей, но и в условиях для того, чтобы их применить. Об этом особенно много говорится в связи с успехами в развитии экономики стран Восточной Азии, которые не только произвели значительные инвестиции в формирование базовых возможностей, таких как здоровье населения, образование, формирование производственных навыков, но и сумели использовать эти возможности в результате масштабного и быстрого роста.

Существует определенная зависимость в этом плане между человеческим развитием и теорией человеческого капитала или развитием человеческих ресурсов. Человеческое развитие является конечным результатом, а процесс человеческого развития может во многом способствовать экономическому росту (посредством совершенствования человеческого капитала и технологий), и кос-

венно может способствовать продвижению по пути человеческого развития в целом.

Человеческое развитие и теория человеческого капитала могут согласиться с тем, что возможности человека являются наиболее значимым вкладом в производство, но человеческое развитие имеет принципиальные отличия с точки зрения оценки достижений развития человеческих возможностей как конечной цели, что ценно само по себе, независимо от того, какое воздействие этот фактор оказывает на производство или получение доходов. Люди не являются средством роста производства; напротив, возросший объем производства должен рассматриваться как средство повышения уровня жизни людей. Работы молодого Маркса очень четко формулируют эту позицию.

Формирование возможностей во многом зависит, по определению ПРООН, от “благоприятной среды”, то есть от существующих в той или иной стране экономических, социальных и политических возможностей.

Понятие возможностей подразумевает доступ к ресурсам, средствам или деятельности, направленной на формирование или использование преимуществ возможностей. В соответствии с точкой зрения Сена, возможности опираются на личностные данные и тот социальный и экономический выбор, который предоставляет человеку общество.

Сам факт наличия продуктов питания в экономике страны еще не предопределяет возможности личности пользоваться ими. Или человек вырастил их сам, или получил доход от деятельности в другой отрасли экономики и использовал его для приобретения продуктов питания, или, в том случае, если ему это сделать не удалось, он ждет поддержки от государства, которое может предоставить ему пропитание.

Обычно заработная плата рассчитывается в пересчете на те товары и услуги, которые можно купить за эту зарплату; имеется в виду, что человек может найти работу, то есть продать на рынке труда свою рабочую силу, а полученные деньги станут для него эквивалентом обмена на прочие товары и услуги.

Права личности определяются двумя факторами: 1) чем человек владеет или что контролирует (например, землю, рабочую силу) и 2) что он может получить в обмен.

Права, которые основываются на управлении собственностью или на праве владения ею или осуществления торговых операций с ней, важны лишь как инструмент – как средство повышения человеческих возможностей. Конечной целью обмена ценностями, полученными в результате обретенного права является человеческое благосостояние – например, переход от приема пищи к обеспечению правильного сбалансированного питания.

Отсутствие гарантии качества продуктов питания, например, указывает право на питание не гарантировано. Недоедание означает неудовлетворительный уровень жизни – то есть свидетельствует о том, что человеку недостает энергии и силы, или у него возникают иные трудности, связанные с недостаточным потреблением продуктов питания.

В одном из глобальных докладов ООН о человеческом развитии было введено понятие о “человеческой бедности” и “бедности возможностей”. Эта концепция не отражает в первую очередь недостаток или неадекватность доходов и иных материальных благ, что обычно подразумевается под словом “бедность”, а скорее означает форму утраты определенных возможностей, которая определяется как недоступность определенных человеческих возможностей, представляющих собой базовую ценность для человеческого благосостояния.

Бедность рассматривается сегодня как основная причина ограничения базовых возможностей. Недостаток доходов оценивается как личностный недостаток или неспособность воспользоваться возможностями. То есть оценивается недостаточность средств к существованию, а не прямое выражение униженности и необеспеченности.

Устойчивое человеческое развитие

Человеческое развитие строится на концепции равенства, что предполагает равенство возможностей для людей развивать свои способности и заложить основу базовых возможностей человека (здоровье, продолжительность жизни, правильное питание, доступ к информации и образованию), от которых зависит последующее развитие его способностей.

Человеческое развитие не ставит ценность одной человеческой жизни выше, чем другой. Оно основывается на том, что в Докладе о человеческом развитии названо “универсальным подходом к требованиям, предъявляемым к условиям жизни”. Этот принцип связывает человеческое развитие сегодня с человеческим развитием завтрашнего дня, поясняет необходимость сохранения и восстановления окружающей среды.

Целью охраны и восстановления окружающей среды является обеспечение гарантии для будущих поколений такого же уровня возможностей для человеческого развития, каким располагает нынешнее поколение. Устойчивость основывается на принципах ‘равенства возможностей для всех поколений’

Иными словами, мы связаны моральным обязательством оставить последующим поколениям окружающую среду хотя бы в таком же состоянии, как предыдущее поколение оставило ее нам. То есть мы не должны оставлять долгов, ни в экономической, ни в социальной, ни в экологической сферах, по которым последующим поколениям пришлось бы расплачиваться за наши ‘заимствования из будущего’ с целью поддержать искусственно высокий уровень возможностей сегодня.

Устойчивое развитие имеет мало смысла, если она обеспечивает устойчиво униженные условия жизни. Никто не заинтересован в том, чтобы лишения были чем-то постоянным. Одним из фундаментальных недостатков термина “устойчивое развитие” является то, что он не определяет, какого качества развитие имеется в виду, и чему мы стремимся придать устойчивый характер.

Мы не заинтересованы в том, чтобы обеспечить устойчивость достигнутого уровня физического, природного и человеческого капитала (наряду с объемом знаний в области технологии). Обеспечение устойчивости достигнутого не является самоцелью, а лишь рассматривается как средство обеспечить определенный уровень человеческого развития. Барометром успеха станет определенная мера человеческого развития, а не общая стоимость совокупного национального богатства.

Однако, введение принципа “равенства поколений” означает и его признание. Не может быть последовательной позиция, когда обеспокоенность судьбами грядущих поколений заставляет нас упускать из виду проблему бедных сегодня.

Существует тесная связь между глобальной устойчивостью и глобальной бедностью. Сохранение окружающей среды, например, должно идти рука об руку с удовлетворением базовых человеческих потребностей. Но это может повлечь за собой перераспределение доходов в мировом масштабе и изменение схемы потребления как предпосылки устойчивого человеческого развития.

Как отмечал бывший министр иностранных дел Восточного Тимора, лауреат Нобелевской премии мира Хосе Рамос-Хорта, ООН призвала развитые страны тратить не менее 0,7% от их ВВП на нужды содействия развитию бедных стран, однако большинство развитых стран, за исключением некоторых скандинавских государств, тратят на эти цели не более 0,4% своего ВВП.

В целом развитые страны ежегодно выделяют около 50 миллиардов долларов для содействия развитию. При этом правительства стран Западной Европы и США тратят до 300 миллиардов долларов в год на субсидии для своих сельхозпроизводителей. На каждый доллар, выделяемый для помощи развитию, развивающиеся страны теряют 14 долларов в качестве упущенной выгоды из-за

неспособности выйти со своей экспортной продукцией на рынки богатых стран.¹

Перспективы развития, ориентированные на интересы человека, начали вытеснять перспективы, направленные только на получение прибыли. Сводные показатели национального дохода, даже в пересчете на душу населения, не показывают, каким образом распределяются доходы среди населения, кто получает от них наибольшую выгоду и каким образом это происходит.

Помимо этого, люди высоко ценят множество других моментов, которые не имеют непосредственной связи с доходами: лучший доступ к образованию, здоровье, лучшие условия труда, защищенность перед лицом преступности и жестокости, свобода и участие в управлении государством.

Безопасность личности и человеческое развитие

Концепция человеческого развития активно используется и продвигается рядом ученых, экспертов и общественных деятелей, связанных с Программой развития ООН (ПРООН), Всемирным Банком, международной общественной Комиссией по безопасности личности (Human Security Commission). По сути дела, проблемы человеческого развития, прав человека и безопасности личности разрабатываются в одном «концептуальном поле», хотя и имеют свои, определенно выраженные, особенности.

Так, концепция безопасности личности, подобно концепции человеческого развития, является многоуровневой, междисциплинарной и ставит в центр внимания права и развитие личности. Однако концепция человеческого развития сосредоточена на достижении более общих и долгосрочных задач, связанных с возможностями развития человека и обеспечением соответствующих прав, в то время как концепция безопасности личности более четко сфокусиро-

¹ *World Summit on Leadership and Governance: Developing the Culture, Structures, and Policies of Peace for a World in Crisis*, Seoul, Korea, February 2003, p.9.

вана на решении определенного круга конкретных задач, имеющих систематический превентивный аспект.

Концепция безопасности личности связана с выявлением и предотвращением кризисных и конфликтных ситуаций, а также с ликвидацией последствий связанных с этим негативных проявлений. Деятельность в области обеспечения безопасности личности зачастую носит более или менее краткосрочный, оперативный характер, связанный не только с долгосрочным развитием человеческого потенциала, но и со спасательными, миротворческими операциями и пр.¹

В рамках обеих подходов формулируются комплексные долгосрочные ответы институционального характера, с вовлечением различных акторов и с использованием разнообразных средств.

Безопасность личности и традиционная «национальная безопасность» имеют много общего. Оба подхода связаны с выявлением вызовов и угроз безопасности для основных групп населения на базе обобщения эмпирического материала и стратегического анализа. Их классификацию можно представить следующим образом:

угрозы – наиболее опасные явления, способные нанести существенный урон в сфере безопасности и требующие немедленных активных действий по их нейтрализации (терроризм, наркобизнес, рост организованной преступности);

вызовы – явления, обладающие дестабилизирующим потенциалом воздействия, для ответа на которые требуется комплекс долгосрочных экономических, политических и гуманитарных мероприятий (массовый приток мигрантов, проблема беженцев);

риски - побочные негативные результаты человеческой деятельности, для преодоления которой требуется коррекция политической и экономической

¹ Sabina Alkire, *Conceptual Framework for Human Security: Working Definition and Executive Summary*, <http://www.humansecurity-chs.org>.

стратегии (ухудшение экологической ситуации, распространение инфекционных заболеваний)¹.

Главное отличие концепций национальной безопасности и безопасности личности состоит в том, что первая сосредоточена главным образом на безопасности людей и общественных групп, проживающих в рамках определенных государственно-территориальных образований. Отсюда – приоритетное внимание вопросам территориальной целостности государств, обеспечения баланса сил между ними. Безопасность личности имеет во многом сходную, но более широкую «повестку дня».

В рамках такого понимания национальная безопасность не сводится к безопасности государства (защищенность суверенитета и территориальной целостности от внешних угроз, а также защищенность правящего режима от внутренних угроз), но также включает в себя безопасность и благосостояние населения.

Концепции безопасности личности и прав человека также тесно взаимосвязаны. Обе нацелены на выявление и ликвидацию основных угроз, связанных с распространением бедности и насилия. Однако в рамках концепции безопасности личности далеко не все из прав человека могут считаться в равной степени приоритетными. На практике различные институты, связанные с обеспечением и развитием безопасности личности, вполне легитимно имеют дело лишь с ограниченным набором прав и свобод человека, соблюдение которых непосредственно необходимо для обеспечения безопасности личности.

Безопасность личности и права человека на Западе и Востоке

Проблематика обеспечения безопасности личности изначально разрабатывалась в рамках западной политической культуры и рассматривалась в контексте усилий по обеспечению коллективной обороны и безопасности для Ев-

¹ И.Д. Звягельская, В.В. Наумкин. Угрозы, вызовы и риски «нетрадиционного ряда в Центральной Азии. *Азиатско-Тихоокеанский регион и Центральная Азия: контуры безопасности*. М., 2001, с. 279.

ро-Атлантического региона. Так, по мнению Р. Коэна, безопасность личности является «стержнем любой действенной международной системы безопасности, в основу которой положены либерально-демократические идеалы. Соблюдение и защита основных свобод личности – это то ядро, производными от которого являются все остальные формы безопасности»¹.

В свою очередь М. Михалка полагает, что практика принятия решений на основе консенсуса способствует выработке общей идентичности в рамках многосторонних подходов к обеспечению безопасности, способствуя созданию систем безопасности на основе сотрудничества - и не только в Европе.

Называя АСЕАН «ограниченной системой безопасности на базе сотрудничества без демократии», он подчеркивает, что «страны-члены АСЕАН имеют только два объединяющих фактора – географическую близость и веру в общее будущее, но и их оказалось достаточно для превращения АСЕАН в орган безопасности на базе сотрудничества»².

Культурно-цивилизационные особенности стран и народов Азиатско-Тихоокеанского региона не могли не наложить своего отпечатка на дискуссии по проблемам безопасности личности и прав человека в Азии.

На Всемирной конференции ООН по обсуждению проекта Декларации прав человека в июне 1993 г. в Вене группа делегаций азиатских стран во главе с Китаем, Индонезией и Малайзией подняла проблему соотношения социально-экономических и политических прав, отнеся последние к «западным ценностям». Голодные люди без крыши над головой не будут думать о своих избирательных правах, утверждали они. Их оппоненты настаивали на том, что, не пользуясь своими политическими правами, люди не смогут обеспечить себе даже пищу и кров.

В этой связи Амартия Сен, автор концепции человеческого развития, заметил, что голод и бедствия случаются как раз в тех странах, где права челове-

¹ Р. Коэн, М. Михалка, *Безопасность на базе сотрудничества: новые перспективы международного порядка*. Публикация № 3 Центра им. Маршалла, 2001, с. 11.

² *Безопасность на базе сотрудничества: новые перспективы международного порядка*, с. 87.

ка и свобода слова находятся под запретом, что не дает возможности распространять информацию с целью принудить власти должным образом реагировать на кризис.¹

На протяжении последнего десятилетия проблемы обеспечения безопасности личности активно обсуждались в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Им, например, была посвящена специальная международная конференция в Токио в 1994 г. На ней отмечалось: «Сам термин «безопасность личности» нов для Азии, но это не означает, что идея всеобъемлющей безопасности и благосостояния людей не стоит в повестке дня дискуссий по вопросам безопасности. Просто эти темы часто обсуждаются под рубрикой «проблемы развития»».²

Нельзя не согласиться с выводом Линкольна Чена, известного специалиста по проблемам человеческого развития и безопасности личности, члена международной Комиссии по безопасности личности, который заключил, что соотношение приоритетности различных измерений безопасности укоренено в различных социально-культурных и исторических контекстах, но при этом существует некая общая ценностная основа понимания безопасности. В области практической политики важно выделять именно эту основу, общее понимание безопасности, а не различные конфликтные версии такого понимания.³

В ноябре 2001 г. была принята Декларация АСЕАН о совместном противодействии терроризму, призывающая «разработать эффективную политику и стратегию по улучшению благосостояния наших народов, что явится нашим национальным вкладом в борьбу против терроризма».⁴

На саммите Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) в июне 2002 г. в Алма-Ате была принята Декларация СВМДА об

¹ *Common Security in Asia: New Concepts of Human Security*, Ed. By Tatsuro Matsumae and Lincoln C. Chen. Tokai University Press, Tokyo, 1995, p. 29-30.

² *Common Security in Asia: New Concepts of Human Security*, p. 53-54.

³ Там же, с. 140.

⁴ *Patterns of Global Terrorism - 2001*, Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, May 21, 2002, p. 169.

устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями, в которой говорится:

«Мы рассматриваем в качестве одной из первоочередных задач мирового сообщества наращивание усилий для ликвидации нищеты, безработицы, неграмотности, экстремизма, нетерпимости, укоренившейся ненависти и всех форм дискриминации. Мы считаем необходимым обеспечить устойчивое развитие всех регионов мира и уделять больше внимания социально-экономическим аспектам глобализации».¹

В принятом на саммите Алматинском Акте также подчеркивается: «Мы рассматриваем как преступные любые акты, методы и приемы терроризма, а также заявляем о своей решимости взаимодействовать как на двусторонней, так и многосторонней основе в борьбе с терроризмом, включая его возможные источники. В целях искоренения этой угрозы миру и безопасности мы будем наращивать и объединять усилия по недопущению подготовки, содействия, пропаганды и финансирования терроризма в любых формах на территориях любых государств и откажем в предоставлении террористам убежища и защиты».²

На форуме в Алма-Ате отмечалось, что СВМДА - уникальный азиатский форум, включающий в себя страны различных культур и традиций, что делает его одним из наиболее важных механизмов для продвижения диалога между цивилизациями и культурами. Государства-участники СВМДА подтвердили свое намерение всесторонне и активно развивать такой диалог, принимая во внимание, что Евразия была не только колыбелью некоторых крупнейших мировых цивилизаций, но и служила мостом между ними.³

После трагедии 11 даже скептики и критики «западных ценностей» признали, что основные права и безопасность личности, будь то в либерально-демократической, конфуцианской, или иной интерпретации, нужно сообща за-

¹ Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями, *Информационный бюллетень МИД РФ*, 5 июня 2002 г.

² Алматинский Акт, *Информационный бюллетень МИД РФ*, 5 июня 2002 г.

³ Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями, *Информационный бюллетень МИД РФ*, 5 июня 2002 г.

щищать от угрозы международного терроризма. Понимание глубинной связи между проблемами безопасности личности и человеческого развития, а также важности междивилизационного диалога – вот что отличает современный «азиатский ответ» на угрозу международного терроризма.

Международный терроризм как угроза безопасности личности

Трагические события 11 сентября 2001 г. коренным образом изменили ситуацию в области международной безопасности, а также ее восприятие общественностью, политическими элитами и экспертами. Поскольку основной мишенью международных террористов становится мирное население, на первый план выдвигается способность государств и правительств, с их реальной силовой мощью, обеспечить не только свою безопасность, но и безопасность граждан и общества в новый век антитеррористических войн.

Международный терроризм становится общей и основной угрозой для мирового сообщества, в ряду прочих новых вызовов и угроз. Его можно рассматривать как первоочередную угрозу международной безопасности, которая порождает прочие вызовы и риски безопасности. Комплексный характер угрозы международного терроризма отражает актуальность концепций безопасности личности и человеческого развития.

В наши дни угроза международного терроризма приобретает новые, весьма опасные особенности:

- стратегические – угроза существует и продолжает усугубляться, в том числе в странах, ранее не знакомых с проявлениями терроризма;
- асимметрические – в отличие от обычных боевых действий с традиционным использованием соответствующих сил и средств, норм международного права и правил ведения войны, террористы умышленно используют средства и методы, полностью игнорирующие эти нормы и правила, что ставит под угрозу саму основу цивилизованного общества;

- апокалиптические – террористы стремятся причинить возможно большие и долговременные страдания, сеют смерть и разрушения среди невинных мирных людей, в том числе детей, - не останавливаясь и перед уничтожением своих сообщников, а также разрушением инфраструктуры общества и окружающей среды;

- отрицание правил, ограничений и переговоров – террористы движимы глубоко укорененной убежденностью в неполноценности общественно-политических принципов и норм Западного общества, смыкаясь, по аналогии с западной культурной парадигмой, с христианским пониманием Дьявола;

- не всегда исламские – террористические акты готовятся и вдохновляются лицами, группами и даже государствами, не всегда имеющими отношение к Исламу;

одностороннее понимание – террористы, в отличие от их жертв, хорошо знают и долго изучают их; они годами живут внутри западных обществ, дожидаясь своего часа, а процесс их подготовки и обучения часто начинается с детства и не прекращается никогда. Они лучше понимают нас, чем мы их.¹

У демократии в лице международного терроризма появился общий враг, и в результате США и Россия, Запад и Россия вместе участвуют в борьбе с этим злом, справедливо констатирует Ю. Я. Киршин. Причем ныне Россию и США объединяет не только общий враг, как это было во второй мировой войне, но и демократические ценности.

Партнерские, союзнические отношения РФ и США в борьбе с международным терроризмом создают благоприятные условия для коренного улучшения отношений России с Западом в рамках региональной и глобальной безопасности, в сфере политики и экономики. В сложившихся условиях борьба с

¹ *RTO Combating Terrorism Workshop Report, Held on 5-7 February 2002 in Arlington, VA, USA, p. 12.*

международным терроризмом должна стать политическим фоном, главным критерием при решении всех актуальных проблем.¹

Международный терроризм и ответ на него – антитеррористическая борьба – это новое супер-социальное явление длительного характера в жизни мирового сообщества. В нем сочетаются насилие и ненасилие; использование военных и невоенных средств; разрешение классовых, национальных, религиозных и цивилизационных противоречий; войны различных типов и «холодная война между государствами и политическими силами.

Человечество веками вырабатывало образ жизни в условиях постоянного насилия – войн, революций и пр. В современных условиях борьбы с международным терроризмом будет формироваться новый образ жизни, который охватит все сферы жизнедеятельности человеческого общества. Надо будет научиться жить в условиях, когда «опасность» станет почти обыденным явлением².

В борьбе с терроризмом военная мощь играет важную, но не всегда первостепенную роль. Она должна дополняться неустанными усилиями международного сообщества в области содействия развитию и обеспечения безопасности личности.

Важно добиться оптимального сочетания силовых, карательных действий против сетей и гнезд международного терроризма с более широким подходом, направленным на искоренение глубинных причин терроризма (каковые кроются, в конечном итоге, в бедности и социально-экономическом неравенстве). В рамках международной антитеррористической коалиции вполне может сочетаться решимость Соединенных Штатов покончить с террористами одним ударом – и желание других ее участников вести кропотливую работу в области содействия развитию, технической помощи, превентивной дипломатии.

По меткому замечанию американского эксперта, следует «добиваться сочетания ролей и миссий в борьбе с терроризмом таким образом, чтобы каждая

¹ Ю. Киршин, *Концепция войн и борьбы с международным терроризмом демократических государств*. М., 2002, с. 213.

² Там же, с. 216.

сторона действовала в контексте, комфортном для себя с политической и правовой точки зрения».¹ Если удастся добиться такого сочетания, без ущерба для интересов безопасности основных акторов, то Россия, одна из основательниц и активная участница международной антитеррористической коалиции, сможет сыграть здесь свою неповторимую роль – надежного союзника и миротворца, посредника в диалоге цивилизаций, интегратора евразийского пространства общей безопасности.

Противостоять угрозе международного терроризма можно только сообща. В Евразии, на стыке Евро-Атлантического и Азиатско-Тихоокеанского регионов, возникают новые международные механизмы и режимы, сочетающие в себе элементы коллективной безопасности и безопасности на основе сотрудничества. Они создаются для координации усилий в области противодействия новым транснациональным угрозам. Наблюдается тенденция к взаимовлиянию и взаимопроникновению уже существующих и вновь создаваемых многосторонних механизмов безопасности.

Создание транс-региональных режимов безопасности – неотложная необходимость в борьбе против общей угрозы международного терроризма. Успешная кампания против терроризма должна вестись государствами путем двустороннего, регионального и многостороннего сотрудничества и требует многопланового подхода, который включает действия в правоохранительной, разведывательной, дипломатической, политической и экономической областях.

Завершение создания транс-региональных механизмов безопасности в Евразии станет возможным с выработкой норм и правил взаимодействия, а также процедур принятия совместных решений. Такая кодификация будет происходить в ходе налаживания прямых контактов и консультаций между указанными странами и международными организациями и образованиями. В итоге может сложиться транс-региональный режим безопасности в Евразии, а Россия

¹ *Terrorism: Prevention and Preparedness, New Approaches to U.S.-Japan Security Cooperation*, Japan Society, New York, 2001, p. 20.

станет связующим звеном общего пространства безопасности Евро-Атлантического и Азиатско-Тихоокеанского регионов.

Россия и содействие развитию

Реализация целей в области содействия развитию и борьбы с бедностью, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН, становится определяющим фактором современных международных отношений, влияющим на внутреннюю и внешнюю политику России, положение в странах СНГ.

Не случайно политики, эксперты и общественность стран СНГ проявляют все больший интерес к концепциям безопасности личности (Human Security) и человеческого развития (Human Development), которые, в отличие от традиционных концепций безопасности, ставят в центр внимания проблемы выживания и безопасности человека, обеспечения его прав, создания условий для достойного человеческого развития.

В международный обиход вошла аббревиатура ЦРТ - Цели Развития Тысячелетия. Они представляют собой всеобъемлющую программу по борьбе с бедностью и общему повышению уровня жизни, принятую 147 главами государств и представителями 189 страны, включая Российскую Федерацию, на Саммите Тысячелетия ООН в октябре 2000 г.

Как известно, Цели Тысячелетия ООН в области развития, каждая из которых должна быть достигнута к 2015 г., включают в себя ликвидацию нищеты и голода; обеспечение всеобщего начального образования; поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин; сокращение детской смертности; улучшение охраны материнства; борьбу с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями; обеспечение устойчивого развития окружающей среды, а также формирование глобального партнерства в целях развития

По каждой цели сформулированы задачи с указанием количественных параметров, которые необходимо достигнуть в течение 10 лет - с 2000 по 2015 г.

Для оценки результатов работы по достижению каждой из целей сформулированы примерные показатели. В состав Целей Развития Тысячелетия включена большая часть целей и задач, сформулированных на всемирных конференциях и саммитах в 1990-х годах. Они рассматриваются не как жесткие директивы, а как ориентиры для мониторинга на уровне конкретных стран.

Мониторинг ЦРТ осуществляется как в целом по системе ООН, так и на уровне отдельных стран. На общем уровне Генеральный секретарь ООН обязан ежегодно отчитываться перед Генеральной Ассамблеей ООН о выполнении отдельных задач ЦРТ. Отчет в целом о реализации ЦРТ представляется раз в пять лет. Указанная система отчетности позволяет обеспечить динамичность кампании, направленной на то, чтобы вопросы искоренения бедности постоянно находились в центре национальных и глобальных планов развития. Такая отчетность необходима и для того, чтобы мировая общественность постоянно следила за тем, как осуществляется реализация Целей Тысячелетия.

Основополагающим принципом ЦРТ является ответственность каждой страны за оценку результатов и подготовку отчетов по ходу реализации целей. Правительству каждой страны необходимо самостоятельно определить соотношение ЦРТ с конкретными национальными условиями и методы реализации ЦРТ на основе национальной стратегии и программ развития. Активная роль по оказанию помощи в подготовке отчетов ЦРТ отводится работающим в данной стране учреждениям ООН.

Внимание российского правительства и общественности должно быть сосредоточено на Целях развития тысячелетия в силу как минимум трех причин. Во-первых, значительная часть российского населения, особенно пенсионеры и бюджетники, живут ниже черты бедности, установленной стандартами ООН. И Россия, беря на себя обязательства по ЦРТ, должна быть готова как минимум выполнить главное обязательство по ЦРТ – сократить число таких людей вдвое до 2015 года.

Во-вторых, Россия как член Большой Восьмерки, несет, вместе с другими членами этого клуба глобальную ответственность за достижение целей, поставленных в Декларации тысячелетия. В-третьих, решение проблем содействия развитию и безопасности личности – ключевое звено обновления Содружества Независимых Государств, - если не гарантия его выживания.

Решение проблем борьбы с бедностью и содействия развитию невозможно одними лишь усилиями государств и правительств, без участия самого общества. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан выступил с инициативой Глобального Договора, которая предусматривает активное участие бизнеса в решении мировых проблем, на основе концепции социальной ответственности и механизмов социального партнерства.

Основной целью реализации проекта Глобального Договора в России является дальнейшее содействие принятию российскими компаниями определенных стандартов корпоративной социальной ответственности, что обеспечит большее соблюдение принципов справедливости при дальнейшем стабильном экономическом развитии. Проект предполагает обмен знаниями и информацией, содействие пониманию принципов корпоративной социальной ответственности российскими компаниями частного сектора, государственными структурами, а также общественными объединениями и неправительственными организациями.

При активном участии Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей) подготовлен и подписан совместный проект «Поддержка государственно-частного партнерства в России на основе принципов Глобального Договора и стратегии корпоративной социальной ответственности». В рамках проекта планируется также укрепление взаимодействия бизнеса и государства в процессе решения более широких проблем, связанных с социальной ответственностью, а также более активное вовлечение в этот процесс гражданского общества.

России и ее партнерам по СНГ стоило бы обратить внимание на опыт работы международных сетевых структур, занимающихся проблемами безопас-

ности личности, - таких, например, как "Human Security Network" (Сеть организаций по обеспечению безопасности личности).

Она функционирует в виде периодических заседаний представителей 13 стран из разных регионов мира на уровне министров иностранных дел и с привлечением наиболее известных экспертов. Они обсуждают наиболее актуальные проблемы безопасности личности и содействия развитию, публикуя открытые доклады и вырабатывая внешнеполитические рекомендации для стран-участниц и международных организаций. В настоящее время под председательством Канады в работе Сети участвуют Австрия, Чили, Греция, Ирландия, Иордания, Мали, Нидерланды, Норвегия, Словения, Швейцария, Таиланд и ЮАР.

Сетевая организация возникла на основе практического опыта, приобретенного в ходе международных кампаний за запрещение противопехотных мин и за создание Международного уголовного суда в Риме. Она была формально учреждена на министерской конференции в Норвегии в 1999 г.

Сферой интересов Сети постепенно становились все новые проблемы мировой политики и международной безопасности, связанные с обеспечением безопасности личности: совершенствование международного гуманитарного права и норм защиты прав человека, роль негосударственных акторов в мировой политике, вопросы устойчивого развития, борьба с транснациональной преступностью и распространением ВИЧ/СПИДа, обеспечение безопасности гражданского персонала, ограничение легких и стрелковых вооружений, борьба против эксплуатации детей и их использования в вооруженных конфликтах, и пр.

За четыре года своего существования Сеть добилась того, что вопросы безопасности личности вошли в повестку дня многих влиятельных международных организаций и форумов, стали основой программной деятельности ПРООН, ВОЗ, МОТ, ЮНЕСКО, других влиятельных институтов, специализированных агентства и программ ООН. Не менее важно было «перевернуть пирамиду» восприятия угроз безопасности как лицами, принимающими решения,

так и общественностью: интересы и безопасность человека – на первом месте. Лишь обеспечив их, можно говорить о безопасности общества и государства, международной и глобальной безопасности.

В этом суть «новой дипломатии» - решение проблем человеческого развития и безопасности личности во взаимосвязи с традиционной проблематикой международной безопасности. Классическое межгосударственное взаимодействие посредством дипломатии все чаще дополняется более гибкими коалициями с участием негосударственных акторов и неправительственных организаций, представителей бизнеса, других институтов гражданского общества.

Будучи неформальным и гибким образованием, Сеть не только инициирует и поддерживает международные кампании и акции коллективного действия, но и выступает связующим звеном для многих новых нетрадиционных акторов мировой политики, ведет научные исследования и осуществляет серию публикаций, развивая концепцию человеческого развития и безопасности личности в научном плане.

В основе борьбы за обеспечение безопасности личности – приверженность международному гуманитарному праву и соблюдению прав человека. Ключевые направления этой деятельности – обеспечение верховенства права, демократического и эффективного управления, культура мира и толерантности. Обеспечение устойчивого развития и борьба с бедностью выступают предпосылками решения этих задач, средством предотвращения кризисных и конфликтных ситуаций и способом ликвидации их последствий.

Права человека и военная реформа: внутри- и внешнеполитический аспекты

Международные гуманитарные обязательства – неотъемлемая часть мировой политики, важный аспект работы международных организаций, сфера, наиболее чувствительная для внешней политики и дипломатии многих стран.

Россия здесь не исключение, - особенно в том, что касается прав человека и реформы сектора безопасности (включая военную реформу).

Ведь здесь тесно переплелись вопросы внешней и внутренней политики, национальной безопасности страны и ее роли в системе международной безопасности. Нельзя решать эти проблемы по отдельности и, тем более, одни за счет других. Вот лишь один, весьма показательный, сюжет.

28 января 1995 г. в Вене состоялась международная научно-практическая конференция, посвященная десятилетнему юбилею Кодекса поведения ОБСЕ, касающегося военно-политических аспектов безопасности. На ней был обсужден ряд острых проблемных вопросов, относящихся к выполнению положений Кодекса странами-членами ОБСЕ. Прошла также дискуссия о проблемах и перспективах работы ОБСЕ в области военно-политических аспектов безопасности и человеческого измерения.

Многими участниками дискуссии из разных стран работа стран-членов организации, в том числе и России, по реализации положений Кодекса была расценена как недостаточно последовательная и эффективная. Высказывались предложения по совершенствованию содержания Кодекса с тем, чтобы его статус (Кодекс является политически обязывающим документом, но не правовым межгосударственным соглашением) не препятствовал должному исполнению закрепленных в нем положений.

На конференции были представлены предложения по совершенствованию действующего российского законодательства в области военно-гражданских отношений, разработанные группой экспертов Российской Ассоциации политической науки (РАПН). Они вызвали большую заинтересованность участников, особенно в части, касающейся учреждения института Уполномоченного Президента по делам военнослужащих. Высказывалась точка зрения о том, что опыт создания подобного института в России мог бы быть использован и в других странах-членах ОБСЕ.

Однако стало очевидным, что в целом позиция России по отношению Кодекса поведения и перспектив деятельности ОБСЕ воспринимается как не вполне ясная и последовательная, особенно в части, касающейся гражданского контроля в секторе безопасности. Московское Заявление государств-участников СНГ относительно положения дел в ОБСЕ от 3 июля 2004 г. и Обращение государств-участников СНГ к партнерам по ОБСЕ, принятое в Астане в сентябре 2004 г., уже содержат ряд ключевых российских предложений в этой области. Однако их следовало бы дополнить более развернутым изложением российского видения исторической роли, достижений и проблем ОБСЕ, особенно в том, что касается «третьей корзины».

Было бы уместно поддержать инициативу о разработке Антитеррористического Кодекса ОБСЕ, настаивая на включении в него согласованного определения международного терроризма, тем более что российская дипломатия уже ведет активную работу в этом направлении.

Нужно предпринять и дополнительные меры по приведению российского законодательства в сфере военно-гражданских отношений в соответствие с требованиями и принципами Кодекса ОБСЕ. Это можно осуществить путем внесения в Государственную Думу проекта Федерального Закона *«О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием гражданского контроля над Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами»*.

Кодекс ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности (подписанный и Россией) требует от каждой страны законодательно закрепить ряд положений, которые в российском законодательстве пока достаточно не прописаны, в частности:

- закрепить в национальном законодательстве ответственность военнослужащих за нарушение норм международного гуманитарного права в ходе вооруженных конфликтов (параграф 31 Кодекса ОБСЕ), в

том числе персональную ответственность за отдачу приказов, противоречащих национальному законодательству и международному праву;

- запретить военные формирования, неподотчетные военной организации государства или фактически неконтролируемые ею (п.25);
- предотвратить приобретение возможностей военными и военизированными формированиями к выполнению задач (боевых и др.), выходящих за рамки тех, для которых они были созданы (п.26);
- законодательно закрепить требование и механизм политической нейтральности вооруженных сил (п.23) и др.

Нет необходимости начинать с чистого листа. Группа независимых экспертов при Комитете по обороне Госдумы, используя международный опыт и наработки прежних лет, подготовила пакет поправок к действующему законодательству. В нем – предложения по деполитизации Вооруженных Сил, введению института Уполномоченного по делам (правам) военнослужащих, расширению функций парламентского контроля, разведению функций гражданского Министерства обороны и Генерального штаба. Они позволили бы поставить все происходящее внутри военной организации государства (а в перспективе и сектора безопасности в целом) под действенный контроль гражданского общества.¹

Законопроект, содержащий соответствующие поправки и дополнения в законодательство, был разработан политологами и юристами под эгидой РАПН в 2003-2004 гг., прошел соответствующую международную экспертизу (юристы из 10 стран подтвердили его соответствие международному праву и принципам Кодекса ОБСЕ). Внесение данного комплекса поправок и дополнений в российское законодательство было бы весомым политическим доводом в пользу того, что Россия должным образом выполняет положения Кодекса поведения и других ключевых документов ОБСЕ, и приводит российское законодательство в соответствие с требованиями Кодекса ОБСЕ.

¹ См. Приложение 2.

Военная реформа важна для России не только (и даже не столько) в силу взятых ею международных обязательств. Все, что касается состояния российской армии и других силовых структур, всегда находилось и находится в поле внимания российского общества. Такова дань традиции, по которой человек в погонах всегда был окружен особым уважением и вниманием. Таково нынешнее состояние российского сектора безопасности, вызывающее интерес и подчас тревогу россиян.

Официальная версия происходящего оптимистична. Министр обороны России Сергей Иванов полагает, например, что «масштабные изменения в Вооруженных Силах, связанные с коренной перестройкой в рамках военной реформы, завершены».¹

Такого же подхода придерживаются и авторы доклада «Актуальные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации». В этом документе Министерства обороны изложены взгляды российского военного ведомства на перспективы развития российских Вооруженных сил.

Военная реформа может проводиться в любой стране (Россия не исключение) по одной из следующих моделей:

1. Власть разрабатывает стратегию реформы, опираясь на общественный консенсус и мнение заинтересованных социальных групп.
2. Власть действует по своему плану, но осуществляет реформу, координируя свои действия с институтами гражданского общества.
3. Власть все делает сама, без участия общества, но хотя бы информирует его о том, что делает.

Нынешний этап военной реформы в России, при некоторых оговорках, едва приближается к третьему варианту. В этом смысле, с точки зрения вовлеченности общества в реформирование военной организации государства, военная реформа в России явно не начиналась.

¹ Сергей Иванов, «Вооруженные силы России и ее геополитические приоритеты», *Россия в глобальной политике*, т. 2, № 1, 2004, с. 45-46.

Такой подход (назовем его бюрократически-технократическим) нацелен на то, чтобы подправить состояние нынешней системы, а не менять ее целиком. Он может быть пригоден при наличии соответствующих условий (благоприятная экономическая конъюнктура, политическая стабильность), но при малейшей нестабильности начинает давать сбои. Так называемая социальная реформа правительства Михаила Фрадкова это наглядно показала – среди наиболее уязвимых и пострадавших слоев общества оказались военные пенсионеры, военнослужащие и работники правоохранительных органов.

«Монетизация льгот», плохо спланированная и просчитанная, оказалась явно не скоординирована с социальным аспектом военной реформы – либо такая координация изначально правительством и не предполагалась. Подтвердить или опровергнуть это, опираясь на данные об исполнении военного бюджета, вряд ли возможно, опять-таки вопреки оптимистичным сентенциям упомянутого доклада Министерства обороны:

«Стал более открытым военный бюджет – многие ранее закрытые статьи его раскритикованы. В результате Государственная Дума получила возможность более детальной постатейной проработки военного бюджета и строго контроля над его исполнением. Сегодня мы можем говорить о невиданной прежде открытости информации по проблемам военной политики и реформирования армии».¹

На деле должный парламентский (и тем более общественный) контроль военных расходов и в целом расходов на ведомства сектора безопасности в России отсутствует. Постатейный военный бюджет открыт для обсуждения парламентариями лишь незначительно. А парламентский контроль над его исполнением вообще невозможен, поскольку, в соответствии с действующей Конституцией РФ, законодательная ветвь власти не наделена контрольными функциями в отношении власти исполнительной.

¹ *Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации*, с. 5.

Министр финансов России Алексей Кудрин заявил в одном из своих телеинтервью, что за последние годы бюджет Федеральной службы безопасности (ФСБ) был увеличен в три раза. Видимо, общество вправе знать, куда идут такие серьезные бюджетные расходы, и вправе ожидать от органов безопасности более качественной работы – обеспечения не только безопасности государства, но также безопасности личности и общества, с тем, чтобы трагедии Дубровки и Беслана больше никогда не повторялись.

По мнению российского министра обороны, в России уже сформированы основы системы политического и общественного контроля над вооруженными силами. В упомянутом докладе Министерства обороны также говорится, что

«В результате ... формирования полноценной законодательной и судебной власти в России была сформирована система гражданского контроля над Вооруженными Силами, что полностью соответствует требованиям демократической политической системы ... Министерство обороны Российской Федерации на постоянной основе взаимодействует с целым рядом общественных организаций, представляющих формирующееся в России гражданское общество»¹.

И здесь желаемое выдается за действительное – и насчет «полноценной законодательной и судебной власти», и насчет взаимодействия с институтами гражданского общества. Отношение Минобороны к Союзу комитетов солдатских матерей – наглядное тому подтверждение.

Вновь обратимся к докладу Министерства обороны. Сразу же после рассуждений о гражданском контроле и «невиданной прежде открытости» - пассаж о том, что «эффективность гражданского контроля над военной сферой зависит от наличия у субъектов контроля основательных военных знаний, без которых даже благонамеренное творчество в данном деле будет подвержено поверхностным или искаженным представлениям и суждениям о состоянии дел в

¹ Там же.

армии, может принять уродливые формы либо попадет под влияние пацифистских мифов о «первородной греховности» всех военных вообще».¹

Знакомый мотив – гражданский контроль есть удел непрофессионалов и тому подобное. Как не вспомнить тут известную сентенцию о том, что война – слишком серьезное дело, чтобы доверять его генералам? Ведь военная реформа – дело даже более серьезное, сложное и социально-масштабное, чем война.

В конце концов, от ее успеха будут зависеть и возможные будущие победы, способность отражать угрозы национальной безопасности. Вот недавний пример: обращаясь в феврале 2002 года с ежегодным посланием к Конгрессу США «О положении страны», президент Буш призвал американцев пожертвовать два года жизни на службу отечеству. Ссылаясь на новые небывалые угрозы национальной безопасности, Джордж Буш попросил каждого американца «отдать два года жизни – четыре тысячи часов – на благо ваших соседей и нации».

Трагедия 11 сентября и угрозы новых террористических атак действительно сплотили американскую нацию, и призыв Буша был услышан. Добровольцами предлагалось укомплектовать части Управления национальной безопасности, Корпуса мира, а также AmeriCorps и SeniorCorps – организаций, оказывающих социальную помощь неблагополучным районам США и престарелым. Добровольцы были направлены и в Афганистан для содействия программам послевоенного восстановления и развития.

Может, и российской власти, озабоченным новой национальной идеей и возрождением военно-патриотического воспитания, попробовать так? Скажем, призвать добровольцев отправиться в Чечню – повоевать или, напротив, поспособствовать восстановлению мирной жизни?

Реакцию российского общества, особенно молодежи, к сожалению, трудно предвидеть. И дело не в финансово-материальной обеспеченности нашей армии или особом пацифизме россиян, а в социальном статусе и престиже

¹ *Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации*, с. 5-6.

российских Вооруженных Сил. К сожалению, сегодня он низок настолько, что российских военнослужащих впору относить к социально уязвимым группам населения для оказания адресной помощи.

Взять ту же пресловутую «дедовщину», которая в своем нынешнем виде укоренилась в Советской Армии еще со времен бериевских амнистий начала 1950-х годов: тогда массы освобожденных молодых зеков пополнили собой армейскую среду, привнеся туда уголовный жаргон и «понятия». С тех пор мало что изменилось, и армия постепенно превращалась в некий филиал пенитенциарной системы, все более отвращая от себя «нормальную» молодежь.

Если в американскую армию способная молодежь с амбициями идет охотно (получая нужный жизненный опыт, приобщение к суперновым технологиям, кредиты на обучение в университете, помощь в последующем трудоустройстве), то в России с точностью до наоборот: система высшего образования является убежищем для «мальчиков из приличных семей», которые боятся действительной воинской службы как кары небесной. Умение и способность «откосить» от армии становится национальным видом спорта, а утвержденное Минобороны Расписание болезней и физических недостатков – настольной книгой для озабоченных родителей и их отпрысков мужского пола.

Тут бы взять и по-настоящему озаботиться проблемой армии как общественного института, попытаться превратить ее из пугала для молодежи в достойный институт государства и общества, в котором царит законность и гражданский контроль!

Вместо этого правительство и Министерство обороны настояли на утверждении Государственной Думой законопроекта об альтернативной службе, который предлагает молодому человеку «убедительно доказать» свои пацифистские убеждения в районном военкомате – в обмен на последующее право «альтернативно» (в течение 3-4 лет!) драить сортиры в той же казарме.

Уместно напомнить, что проект Закона об альтернативной службе, предложенный в прежнем составе Государственной Думе фракцией Союза правых

сил (СПС), предусматривал систему краткосрочного всеобщего военного обучения молодежи в сочетании с постепенным переходом к профессиональной армии. Принятие в 2002 году предложений СПС не требовало тогда больших материальных затрат, а только политической воли депутатов Думы, правительства и Кремля.

Это могло бы стать первым шагом на пути превращения Вооруженных Сил в институт государства и общества, где действительно претворен в жизнь принцип гражданского и политического контроля над силовыми ведомствами.

В планах правительства и Кремля, к сожалению, не нашлось места и слов для того, чтобы ввести человеческое измерение военной реформы в систему национальных приоритетов. А без этого и сама военная реформа вряд ли пойдет, да и люди в военной форме, пусть даже оснащенные современным оружием, на контракте и с более приличным денежным содержанием, не станут современной армией, способной побеждать.

Справедливости ради, следует отметить продвижение вперед по гуманитарному направлению военной реформы. Летом 2004 года Комитет по обороне Государственной Думы одобрил законопроект о внесении поправок в Уголовный кодекс РФ, связанных с воинскими преступлениями. Одна из предполагаемых новых статей УК, «Отдача незаконного приказа», признает незаконным приказ, который «не имеет отношения к исполнению обязанностей военной службы» или направлен на нарушение законодательства РФ, если «это повлекло причинение существенного вреда интересам службы».

Это можно считать важной новацией в современном российском военном праве. Ведь до этого сама мысль о том, что приказ может быть незаконным, отсутствовала в уголовном законодательстве. Подобная поправка соответствует положениям Кодекса поведения ОБСЕ и является свидетельством готовности России приводить свое законодательство в соответствие с требованиями этого политически обязывающего документа.

Государственная Дума недавно одобрила президентский законопроект «Об Общественной палате». Идея Общественной палаты была предложена Владимиром Путиным после трагедии Беслана в сентябре 2004 года в качестве дополнительного инструмента гражданского контроля над антитеррористической деятельностью силовых структур и – в целом – института общественного контроля над властью.

Однако одобренный законопроект явился очередным детищем бюрократии, попыткой «встроить» создаваемую Общественную палату в существующую в России бюрократическую систему. Российская ассоциация политической науки, крупнейшее в стране профессиональное объединение ученых-обществоведов, провела специальные общественные слушания по законопроекту об Общественной палате и предложила к нему серию поправок, которые помогли бы сделать Палату более действенным средством общественного контроля.

Ученые-политологи предложили сделать Палату действительно демократически избранным и гласно работающим органом, включить в сферу компетенции Палаты экспертизу проектов федеральных законов и обсуждение ключевых вопросов национальной и международной безопасности, социально-экономической политики, соблюдения прав человека в России. Часть этих предложений была учтена, что должно положительно сказаться на будущей деятельности Палаты.

В конечном итоге гуманитарный аспект военной реформы в России более важен, чем материально-технический. Ведь патриотизм, любовь к армии, уважение к органам безопасности -долгосрочный стратегический ресурс общества и государства, который накапливали поколения россиян. Это значит, что его нужно не только (и не столько) расходовать, сколько преумножать.

Установление гражданского контроля над Вооруженными Силами и сектором безопасности должно быть осознано гражданами России как общенациональная задача. Ее выполнения можно добиться только совместными усилиями

власти и общества. И тогда родители перестанут прятать своих детей от Российской армии, граждане России не будут бояться своих правоохранителей, страна опять сможет гордиться своими добровольцами. А окружающий мир – лучше понимать современную Россию и не бояться того, что в ней происходит.

«МЯГКАЯ СИЛА» ПО-РУССКИ

В последние годы Россия стремится обеспечить свои интересы за рубежом с помощью т.н. «мягкой силы». Отношения постсоветской России со странами СНГ – подлинное воплощение и концентрация этих усилий. К чему же они привели ?

Чтобы ответить на этот вопрос. Нужно задаться еще одним - что такое Содружество Независимых Государств - добровольное и перспективное интеграционное образование бывших советских республик или «форма цивилизованного развода». От ответа на этот вопрос, который особенно актуален сейчас, зависит будущее стран Евразии и судьба населяющих их народов.

«Крушение Советского Союза было крупнейшей геополитической катастрофой века... Десятки миллионов наших сограждан и соотечественников оказались за пределами российской территории», - заявил президент России В. Путин в своем очередном ежегодном Послании депутатам Федерального Собрания.¹ Столь драматическая оценка событий недавнего прошлого побуждает к взвешенному и критическому анализу эволюции и перспектив развития СНГ. Пришла пора понять – оправдались ли ожидания, которые возлагались на Содружество Независимых Государств при его создании 15 лет назад.

Сейчас можно и нужно признать, что эти ожидания были изначально завышены. В условиях распада СССР «отцы-основатели» СНГ пытались «склеить разбитую чашку», то есть воссоздать, возможности, экономические и политические механизмы, существовавшие в некогда едином государстве. По сути дела, СНГ создавалось «сверху», командно-бюрократическим способом, без учета мнения граждан.

Возможно, такая логика была оправданной в «эпоху распада» и определялась стремлением предотвратить его нежелательные последствия. Однако логика современной интеграции диктует другой путь, поэтапного и добровольного

¹ *Российская газета*, 26 апреля 2005 г.

объединения. Он требует гораздо больше времени и усилий, однако является единственно надежным. Именно этот путь успешно прошли страны – основатели Европейского Союза.

Интеграция подобна строительству общего дома, который можно возвести по готовым чертежам, а потом попытаться убедить будущих жителей заселить его. А можно сначала договориться о том, что и как строить, чтобы у будущих жильцов сомнений и колебаний не возникало.

Целевые установки проекта определяют механизмы его реализации. Интеграция «сверху» породила бюрократический стиль работы органов СНГ. Сейчас многие говорят о необходимости повышения эффективности работы аппарата Содружества и его уставных органов, оптимизации их структуры и порядка финансирования. Институты, процесс формирования бюджета СНГ и реализации совместных программ должны быть максимально открыты для общественности и подотчетны мнению граждан.

Этого можно добиться посредством усиления роли Парламентской Ассамблеи СНГ, институтов гражданского общества в странах Содружества. Если полномочия Парламентской Ассамблеи не ограничатся обсуждением и принятием модельных законов, а будут включать в себя и контроль за исполнением бюджета, и действенное влияние на работу исполнительных органов СНГ, то Ассамблея сможет стать инструментом парламентского (и общественного) контроля за ходом интеграционных процессов.

Но изменение статуса и роли как Парламентской Ассамблеи, так и исполнительных органов СНГ будет зависеть от готовности граждан и политических элит стран Содружества делегировать часть суверенных полномочий наднациональным органам. Такова дилемма современной интеграции – движение к общей цели невозможно без добровольных уступок и рационального распределения ролей. А они, в свою очередь, невозможны без достижения широкого общественного консенсуса в странах-членах интеграционного образования.

Мнение «простых людей», их возможность влиять на происходящее принципиально важны. Ведь любое межгосударственное интеграционное образование покоится на трех основах – экономическом, политическом и гуманитарном. Недооценка любого из них чревата стагнацией остальных. Многолетний опыт развития европейской интеграции показывает, например, что без должного внимания к вопросам европейской идентичности, культуры и образования, свободы движения людей и идей в Европе Европейский Союз не стал бы моделью интеграции, которой стремятся подражать остальные регионы мира.

Как наполнять «третью корзину»

Гуманитарное сотрудничество России со странами-членами СНГ призвано сохранять и расширять образовательные, научные, культурные и информационные связи на постсоветском пространстве. С формальной стороны здесь вроде бы все в порядке - развивается правовая база, подписаны различные международные договоры и соглашения, среди которых – Межгосударственная программа реализации Концепции формирования общего образовательного пространства СНГ, Соглашение об обмене информацией в сфере образования государств-участников СНГ, Соглашение о ввозе и вывозе культурных ценностей, и прочее.

Ряд документов СНГ декларирует обязательство государств-участников гарантировать своим гражданам равные права и свободы – Декларация о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод 1993 г., Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам 1994 г., Конвенция о правах и основных свободах человека 1995 г., Конвенция об упрощенном порядке приобретения гражданства 1996 г., Договор ЕврАзЭС о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства 1998 г., и пр.

Однако обилие принятых документов – отнюдь не гарантия эффективного развития гуманитарного сотрудничества на постсоветском пространстве. К со-

жалению, Содружество Независимых Государств так и не стало «общим домом» для граждан стран, его составляющих. А ведь именно это питает ностальгию по временам СССР, весьма распространенную сегодня.

Вполне понятно и оправдано желание граждан некогда единой страны иметь возможность общаться, навещать родственников, получать образование и читать газеты на родном языке, как и прежде. Некоторые политики в странах СНГ эксплуатируют такие настроения избирателей в своих целях, однако не способны развивать существующие механизмы Содружества, чтобы претворить их в жизнь.

Декларативный характер принимаемых решений, отсутствие механизмов их практической реализации – давняя беда СНГ. Но это лишь часть проблемы. Приоритеты деятельности СНГ нуждаются в корректировке в контексте общих тенденций мировой политики. Наиболее существенная из них – возрастание значения гуманитарного сотрудничества, человеческого развития и безопасности личности в общем спектре международных проблем.

Нормы международного гуманитарного права и международные стандарты прав человека становятся все более обязывающими в мировом политическом процессе. Требования к их соблюдению все более четко формулируются в документах международного права, начинают доминировать в работе межправительственных организаций.

Пришла пора осознать, что СНГ существует в плотном окружении (политическом и географическом) других, успешных и влиятельных международных организаций и наднациональных образований, таких как ЕС, НАТО, ОБСЕ, Совет Европы. И соседи России на постсоветском пространстве будут заинтересованы в существовании и развитии СНГ ровно настолько, насколько Содружество сможет доказать свои «конкурентные преимущества» в сравнении с другими.

Это означает, что в СНГ, как и в ОБСЕ, должны в равной мере наполняться все три «корзины» сотрудничества – военно-политического, экономического

и гуманитарного. Причем последняя корзина становится все более важным фактором обеспечения безопасности и стабильности на постсоветском пространстве.

Существенный элемент «третьей корзины» СНГ - защита прав и интересов российских соотечественников за рубежом, оказание им необходимого содействия в адаптации к условиям стран проживания, помощь в обустройстве тем, кто переселяется в Россию, - заявлены в качестве первоочередного приоритета российской внешней политики.

Здесь тоже сформирована законодательная база - российские федеральные законы «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», «О гражданстве», «О вынужденных переселенцах», двусторонние и многосторонние договоры с государствами Содружества. МИД России содействовал разработке Концепции поддержки соотечественников за рубежом на современном этапе.

Однако практическая реализация этих документов блокируется неэффективностью и забюрократизированностью органов СНГ, отсутствием механизмов социального партнерства и должной опоры на элементы гражданского общества. СНГ не воспринимается людьми как сила, способная решить их социально-экономические и гуманитарные проблемы, как институт, подотчетный их воле и интересам.

Так, до сих пор не создана Комиссия по правам человека СНГ, предусмотренная Уставом Содружества, необходимость которой очевидна. Вместо устранения барьеров на пути перемещения людей набирают силу другие тенденции – Россия выходит из Бишкекского соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ. В то время как во всей Европе набирает силу Болонский процесс, в СНГ до сих пор не решен вопрос о взаимном признании дипломов о высшем образовании. Этот ряд примеров можно, к сожалению, продолжать.

Черета «цветных революций» на постсоветском пространстве – убедительное свидетельство того, что главная угроза безопасности и стабильности для государств-членов СНГ кроется в нерешенных социально-экономических проблемах, низком жизненном уровне населения, недостаточном развитии демократии, верховенства права и обеспечении прав человека. Не видя возможности изменить положение дел к лучшему в рамках существующего порядка, люди будут вынуждены выходить на улицы и добиваться его смены – к сожалению, не всегда демократическими и парламентскими способами.

В обстановке хаоса и социальной напряженности велик соблазн вмешаться – и политическим противникам зашатавшегося режима, и тем, кто наблюдает за кризисом извне. Президент Джордж Буш создал недавно управление по оперативному гуманитарному реагированию в составе Госдепартамента США, которое сразу же окрестили управлением по поддержке «цветных революций». Можно как угодно относиться к усилиям американской администрации по продвижению демократических ценностей в мире, - но кто мешает создать центр по реагированию на кризисные и конфликтные ситуации в самом СНГ?

Президент Грузии Михаил Саакашвили и лидер Украины Виктор Ющенко объявили на саммите СНГ в Казани о создании Содружества Демократического выбора стран Балто-Черноморско-Каспийского региона, куда, по расчетам обоих инициаторов, вскоре помимо Украины и Грузии войдут Латвия, Эстония, Польша, Молдова, Румыния и Азербайджан. Одни видят в этом антиросийские козни, другие – естественную реакцию на то, что в рамках СНГ вопросам демократизации и человеческого развития не уделяется должного внимания. А ведь при смене приоритетов Содружество Независимых Государств и может стать Содружеством Демократического Выбора.

Оставаясь в такой ситуации пассивным наблюдателем, Содружество будет обречено на дальнейшее падение своего престижа и эффективности. Вопросы безопасности личности и человеческого развития должны стать для Содружества главным приоритетом, иначе оно потеряет рычаги влияния на положение

дел в зонах потенциальных конфликтов и на всем постсоветском пространстве в целом, не сможет выполнять задачи, для которых создавалось. Усиление гуманитарной составляющей – не только условие развития интеграционных процессов в политической и экономической областях, но и гарантия выживания СНГ как такового.

Похоже, политики стран СНГ начинают, наконец, прислушиваться к голосу своих избирателей. Приходит понимание первостепенной важности «человеческого измерения» интеграционных процессов. Его сформулировал Владимир Путин, выступая в 2005 г. на саммите СНГ в Казани. Он назвал многообразие и диалог культур главным богатством Содружества, а человеческий капитал (интеллектуальный, духовный, нравственный) – его основным ресурсом. Президент России подчеркнул, что гуманитарная интеграция в СНГ должна строиться на принципах свободы, доверия и истинного взаимопонимания.

Развитие гуманитарного сотрудничества и содействия развитию в рамках СНГ необходимо строить также на базе принципов социального партнерства и сетевого сотрудничества, когда государственные органы, бизнес и НПО, а также другие международные организации и образования взаимодействуют и дополняют возможности друг друга. Это может стать эффективным способом разрешения проблем на постсоветском пространстве и российским «ноу-хау», способным дополнить мировой опыт в этой сфере.

Страны-члены СНГ Его члены по-прежнему заинтересованы в сохранении этого интеграционного объединения, но при условии повышения эффективности работы его институтов и механизмов. Началом выработки новой модели интеграции может стать предложенный российской стороной созыв «группы высокого уровня» из числа авторитетных политиков, ученых и представителей общественности, по примеру «группы мудрецов», формировавшейся для разработки плана реформирования ООН, а позже - ОБСЕ.

Первые практические шаги на пути реформы сделаны. Лидеры стран СНГ подписали в Казани комплексное Соглашение о гуманитарном сотрудничестве,

включающее в себя совместные проекты в области культуры, спорта, образования, науки и туризма. В рамках перестройки работы Исполнительного комитета СНГ Совет министров иностранных дел Содружества одобрил проект Положения о Совете постоянных полномочных представителей государств при Исполкоме СНГ.

Обеспечение безопасности личности, содействие социально-экономическому и демократическому развитию могут помочь СНГ преодолеть институциональный кризис и кризис доверия, выйти на новые рубежи политической, экономической и гуманитарной интеграции. Содружество Независимых Государств может и должно стать содружеством народов, их населяющих.

«Энергетическая безопасность» или «энергетическое оружие»

Недавний «энергетический кризис» в отношениях с Украиной и Грузией свидетельствует, однако, что до такого понимания пока далеко. Облегчение, которое испытали в Москве, Киеве и других европейских столицах после известий о том, что Россия и Украина, наконец, договорились о цене на газ, сменилось новой озабоченностью: насколько надежным является достигнутый компромисс и какова его цена.

С экономической точки зрения решение выглядит сбалансированным – Газпром формально настоял на своей цене, а Украина фактически почти на своей. При этом не вполне понятна роль посредника – трейдинговой компании «Укрэнерго». Впрочем, существование подобных ей структур выглядит неизбежным в условиях монополистического рынка энергоресурсов в России и Европе.

Представитель Газпрома Сергей Куприянов заявил, что то, как повела его компания в споре с «Нафтогазом» Украины, лишь укрепила ее репутацию. Однако многие сомневаются в том, что крупнейшая в России (и одна из крупнейших в мире) естественная монополия действительно поработала на российский национальный интерес и укрепила престиж страны на международной арене.

И здесь возникают вопросы, касающиеся не столько экономики, столько политики. За последние недели Газпром стал для российских СМИ главным ньюсмейкером, а его представители появлялись на телеэкране чуть ли не чаще, чем Владимир Путин. Позиция Газпрома отождествлялась в новостях с официальной. Вспоминается знаменитое «Что хорошо для Дженерал Моторс, то хорошо для Америки». Однако в государствах с развитой демократической системой естественные монополии находятся под жестким контролем закона и правительства, и с точки зрения пиара предпочитают держаться в тени.

Все ли хорошо для России, что хорошо для Газпрома? Почему переговоры по чисто экономическому (как неустанно подчеркивал Газпром и российские политики) вопросу оказались фактически сорванными накануне истечения срока действующих соглашений? Почему Газпром не смог внятно объяснить всем интересовавшимся свои принципы ценообразования? Тезис президента Украины Виктора Ющенко об одинаковом уровне цен на смежных рынках выглядел более убедительно (по крайней мере в восприятии еврократов из Брюсселя).

Еще один вопрос касается российской внешней политики. Газовый спор разгорелся в канун годовичного председательства России в Большой Восьмерке, причем Россия избрала главной темой своего председательства международную энергетическую безопасность. Председательство в Восьмерке – «звездный час» для дипломатической службы страны-председателя. Это – особая нагрузка, но в то же время и шанс показать себя, закрепить и продвинуть именно ту повестку дня, которая отвечает национальным интересам страны.

Безусловно, тема энергетической безопасности (кстати, ранее российские руководители предлагали Восьмерке тему ядерной безопасности) выгодна России, которой, при ее формальном членстве в Восьмерке, еще предстоит доказать полноценность своего участия в этом элитном клубе мировых держав именно с точки зрения своего экономического влияния. Ведь до сих пор Россия

участвует в работе политического, а не экономического механизма Большой Восьмерки.

России, с ее необъятными просторами и природными (прежде всего углеводородными) ресурсами, возможностями строительства международных энергетических и транспортных коридоров, передовыми позициями в атомной энергетике, безусловно, есть что предложить Восьмерке и остальному миру. Однако готова ли она это сделать?

Страна-председатель Большой Восьмерки на год становится важным субъектом и безусловным лидером мировой политики. Однако в начале своего председательства и в разгар газового спора Россия фактически играла роль объекта, а не субъекта, и именно в вопросах энергетической безопасности. И Москва, и Киев апеллировали к Европейской Комиссии в Брюсселе в попытках разрешения кризиса. Австрия, начиная свое полугодовое председательство в ЕС, заявила о желании внести свой вклад в урегулирование отношений России и Украины от имени Евросоюза. Бельгия, принимая полномочия страны-председателя в ОБСЕ, также отметила, что эта панъевропейская организация должна всерьез заняться европейской энергетической безопасностью.

Главный вопрос и сейчас пока остается без ответа – какие именно принципы энергетической безопасности Россия готова предложить Восьмерке и всему остальному миру? Совместимы ли они с монополизмом в экономике и политике? Готова ли Россия ратифицировать наконец Договор к Энергетической Хартии ЕС, подписанный еще в 1994 году и предусматривающий демонополизацию энергетических рынков и прозрачность всей цепочки ТЭК – от добычи и переработки до транспортировки и продажи энергоресурсов конечному потребителю? Кстати, именно Газпром активно лоббировал в российской Госдуме против ратификации этого документа.

Независимо от того, кто оказался прав в газовом споре России и Украины, и в России, и за ее пределами будут внимательно следить за дальнейшим разви-

тием событий. В мировой политике важен конечный результат – способность решать проблемы, а не создавать новые.

Что будет делать Россия, когда у нее закончатся нефть и газ (ведь это случится сравнительно быстро, лет через 30-40)? С кем и как дружить, на кого влиять – без «дипломатии трубы»? Над этим вопросом пора задуматься уже сейчас, причем не только власть предержащим, но и всем нам.

Содружество Независимых Государств на распутье. В своем нынешнем виде оно может какое-то время просуществовать и далее, постепенно теряя свое влияние на постсоветском пространстве и уходя в историческое небытие. Или, при наличии политической воли, Содружество начнет процесс смены приоритетов и радикального обновления механизмов своей работы.

Первый шаг на этом пути – переоценка отношения к гуманитарному сотрудничеству, обеспечению безопасности личности и прав человека. Они должны стать во главу угла не только работы официальных органов СНГ, но и деятельности институтов гражданского общества в России и странах-соседах. Человеческое измерение постсоветской интеграции – слишком серьезное дело, что доверять его только политикам.

Новый инструмент «мягкой силы»

В последние годы Россия становится все более активным участником в решении глобальных проблем. Выступая в течение 1990-х гг. объектом оказания гуманитарной, финансовой и технической помощи, Россия постепенно осваивала роль субъекта оказания помощи, участвуя в выработке глобальной стратегии в области содействия развитию.

Для того чтобы стать полноценным членом Большой Восьмерки, определяющей сейчас макро-тенденции глобального развития, России следовало не только заявить о концептуальных подходах к решению глобальных проблем, но и о готовности практически участвовать в их разрешении в качестве донора и субъекта оказания технической и гуманитарной помощи.

Будучи лидером интеграционных процессов на постсоветском пространстве, Россия может и должна сделать акцент на проекты гуманитарной и технической помощи, содействие социально-экономическому и демократическому развитию, защите прав человека, продвижению русского языка и культуры в странах СНГ.

Для этого был необходим адекватный политико-дипломатический инструментарий. Опыт наиболее развитых индустриальных стран показывает, что правительственные агентства по оказанию помощи зарубежным странам - Агентство США по международному развитию (USAID), Британское министерство международного развития (DFID), и другие – являются эффективным инструментом внешней политики, дополняющим усилия традиционной дипломатии.

Помимо реального содействия в решении глобальных проблем человечества, такие агентства (в качестве независимых или в составе внешнеполитических ведомств) способствуют продвижению национальных интересов, повышению статуса страны в мировых делах.

В этой связи еще в первой половине прошлого десятилетия российские эксперты предлагали приступить к созданию независимого правительственного органа, которое взяло бы на себя функции межведомственной координации усилий в области содействия развитию и технической помощи, основными адресатами которой выступали бы страны СНГ, а также развивающиеся страны Азии, Африки и Латинской Америки.

Как полагали эксперты, Российское Агентство международного развития взяло бы на себя функции межведомственной координации усилий в области содействия развитию и технической помощи, укрепило бы культурно-гуманитарную составляющую интеграции на постсоветском пространстве, создав институциональную основу для развития сотрудничества и партнерства государственных и неправительственных общественных организаций в России и странах СНГ.

В качестве первого шага предлагалось приступить к изучению и обобщению опыта деятельности подразделений законодательной и исполнительной власти, связанных с оказанием гуманитарной и технической помощи на территории Российской Федерации, в частности:

- Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при правительстве Российской Федерации (упразднена в 1997 г.);
- Комиссии по вопросам международной гуманитарной помощи при правительстве Российской Федерации;
- Временной Комиссии Совета Федерации по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству;
- Межведомственной Комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями.

Нуждалась в обновлении и соответствующая законодательно-правовая база, в частности:

- Закон Российской Федерации «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» от 04.05.1999 г. № 95-ФЗ;
- Постановление Правительства Российской Федерации «Об образовании Комиссии по вопросам международной гуманитарной помощи при Правительстве Российской Федерации и упразднении Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при правительстве Российской Федерации» от 29.09.1987 г. № 1244;
- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации» от 04.12.1999 № 1335.

- Положение о Временной Комиссии Совета Федерации по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству (в соответствии с Постановлением Совета Федерации от 29.03.2002 г. № 179-СФ).

Обобщение имеющегося опыта позволило бы приступить к выработке механизмов межведомственной координации в области оказания технической и гуманитарной помощи, которые могли бы быть институализированы в следующих формах:

- Подразделение в системе центрального аппарата МИД РФ (на правах департамента);
- Межведомственная комиссия в системе аппарата Совета Безопасности РФ (по образцу существующих комиссий);
- Межведомственная комиссия, созданная в результате объединения существующих Комиссий при Правительстве РФ, Совете Федерации, Межведомственной комиссии по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями, соответствующих подразделений МЧС РФ, и пр.;
- Независимое Российское Агентство по международному развитию в составе Правительства РФ.

Предполагалось, что вышеназванные формы организации не противоречили бы друг другу, а, напротив, могли бы создаваться параллельно и во взаимодействии, в перспективе слившись в Российское Агентство по международному развитию при Правительстве РФ. Тем более что различные министерства и ведомства уже осуществляли разнообразные, но не скоординированные проекты гуманитарной и технической помощи, нацеленные на страны СНГ.

Достаточно упомянуть, например, регулярное и эффективное участие российского МЧС в ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф на постсоветском пространстве, или поставку странам-членам СНГ энергоносителей по ценам, существенно ниже мировых.

Такого рода помощь, весьма значительная по объемам, оказывалась на ведомственном уровне, а не как реализация четко сформулированной государственной стратегии. Предполагалось, что новое агентство возьмет на себя функцию межведомственного координатора гуманитарной и технической помощи, усиливая тем самым эффект внешнеполитических действий страны.

Предполагалось, что внедрение апробированных в международном масштабе механизмов официального содействия развитию поможет России внести ясность в свои отношения с соседями по постсоветскому пространству и, в целом, оздоровить интеграционные процессы в СНГ. Оказание социально-экономической и технической помощи, как правило, сопровождается определенными условиями донора, которые реципиент добровольно принимает. Такова общепринятая практика работы международных финансовых институтов и национальных агентств по оказанию содействия развитию.

В этом контексте льготные цены и тарифы, другие торгово-экономические преференции предоставляемые Россией своим соседям, воспринимались бы не как попытка купить лояльность партнера или инструмент политического торга, а как соблюдение согласованных «правил игры» в рамках общих интеграционных процессов и движения к согласованной цели.

Полезный опыт был накоплен в рамках RUSAID - совместного проекта МИД РФ и Программы развития ООН, нацеленного на адаптацию опыта функционирования зарубежных агентств технической помощи к российским реалиям. Был проанализирован также опыт сотрудничества Росзарубежцентра с российскими землячествами во многих странах мира.

Предложения экспертов были учтены при создании в сентябре 2008 г. Федерального Агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) – федерального органа исполнительной власти, подведомственного Министерству иностранных дел РФ.

18 декабря 2010 г. президентом России было одобрено Приложение № 1 к Концепции внешней политики РФ - Основные направления политики Российской Федерации в области международного культурно-гуманитарного сотрудничества. Этот документ можно рассматривать как «концепцию взаимодействия России с зарубежными партнёрами в области культуры, образования, науки, спортивных, молодёжных и иных связей, другими словами, на поле того, что принято называть «мягкой силой»¹.

В Основных направлениях говорится о том, что основные усилия в области международного культурно-гуманитарного сотрудничества должны быть сосредоточены на поддержке и популяризации в иностранных государствах русского языка и культуры народов России, «вносящих уникальный вклад в культурно-цивилизационное многообразие современного мира и в развитие партнерства цивилизаций. Важно развивать, в том числе используя ресурсы, потенциал и инициативы институтов гражданского общества в сфере общественной дипломатии, международное культурно-гуманитарное сотрудничество как средство налаживания межцивилизационного диалога, достижения согласия и обеспечения взаимопонимания между народами, уделяя особое внимание межрелигиозному диалогу».

В документе отмечается также, что главная задача политики России на данном направлении состоит в «формировании и укреплении отношений взаимопонимания и доверия с зарубежными странами, развитии равноправного и взаимовыгодного партнерства с ними, наращивании участия страны в системе международного культурного сотрудничества, интеграции России в мировое культурное пространство. Российское культурное присутствие в зарубежье, как и зарубежное культурное присутствие в России должны способствовать утвер-

¹ *Внешинополитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2010 году*, Обзор МИД России, М., март 2011 г, с. 3-4.

ждению за нашей страной достойного, сообразного ее истории, геополитическому положению, совокупной мощи и ресурсам места на мировой сцене»¹.

Акцент на усиление роли публичной дипломатии в системе в системе российских внешнеполитических приоритетов стал заметен с учреждением в 2010 г. Фонда поддержки публичной дипломатии имени А.М.Горчакова и Российского совета по международным делам – «структур, нацеленных на обеспечение нашего полноценного присутствия в глобальном гражданском обществе»².

В России активизировалась также деятельность «народной дипломатии» - инициатив органов гражданского общества, призванных содействовать реализации задач внешней политики страны. Однако народную дипломатию нельзя рассматривать лишь как некую вспомогательную функцию официальной дипломатии. Народная дипломатия в России начинает играть в России все более самостоятельную роль, позволяя дополнять и, при необходимости, корректировать официальную политику.

Наглядным примером тому является деятельность Мирной инициативы на Южном Кавказе – коалиции общественных организаций, созданной для установления нового канала связи и диалога между сторонами армяно-азербайджанского, грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов в целях укрепления взаимопонимания, развития межрелигиозного сотрудничества, реализации проектов добровольческой и гуманитарной помощи³.

Такая работа стала особенно необходима после событий августа 2008 г. на Южном Кавказе, когда «военная сила вновь оказалась верховным арбитром мировой политики. Применив ее, Д. Медведев в известной мере пересмотрел утвержденную им 12 июля 2008 года (т.е. за три недели до начала конфликта) но-

¹ Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества, <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/de43a8a4bcd17daac325784500296ef8!OpenDocument>

² *Внешинополитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2010 году*, Обзор МИД России, М., март 2011 г, с. 8.

³ http://eurasia.upf.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=74&Itemid=134

вую Концепцию внешней политики Российской Федерации, которая не выдержала столкновения с реальностью»¹.

В ходе конфликта в августе 2008 г. оказались проигнорированы положения Концепции о том, что «санкционировать применение силы в целях принуждения к миру правомочен только Совет Безопасности ООН» и о том, что Россия «будет добиваться политико-дипломатического урегулирования региональных конфликтов на основе коллективных действий международного сообщества, исходя из того, что современные конфликты не имеют силовых решений»².

Показательно, что 31 августа 2008 г., после признания независимости Абхазии и Южной Осетии, президент России Дмитрий Медведев выступил с разъяснением принципов российской внешней политики. Безусловным приоритетом внешней политики Медведев назвал защиту жизни и достоинства российских граждан, "где бы они ни находились". "Мы будем также защищать интересы нашего предпринимательского сообщества за границей. И всем должно быть понятно, что все, кто будет совершать агрессию, получают ответ", - заявил президент.

Он подчеркнул также, что "У России, как у других стран мира, есть регионы, в которых находятся привилегированные интересы. В этих регионах расположены страны, с которыми связаны дружеские отношения"³.

Позиция России не встретила понимания среди подавляющего большинства других государств. Однако главным итогом событий августа 2008 г. на Кавказе автор считает не столько кризис российской дипломатии, сколько эскалацию напряженности в зонах грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов и значительное ухудшение ситуации в области безопасности личности и человеческого развития.

Стремление России обеспечить свои отношения с Абхазией и Южной Осетией, с одной стороны, и решимость Грузии защитить свое право на терри-

¹ С.В. Кортунов, *Россия в мировой политике после кризиса*, с. 16.

² *Концепция внешней политики Российской Федерации*, <http://news.kremlin.ru/acts/785>

³ <http://www.rian.ru/politics/20080831/150827264.html>

ториальную целостность, с другой, привели к трагической развязке – вооруженный конфликт, не разрешив существующих проблем, лишь умножил число беженцев и внутренне перемещенных лиц, которых в этом регионе, с его многочисленными социально-экономическими проблемами, и так было немало.

Какие бы оценки событиям августа 2008 г. ни давались, можно констатировать массовые и грубые нарушения прав человека и норм безопасности личности в зоне конфликтов в Абхазии и Южной Осетии.

Мирная инициатива на Южном Кавказе призвала к активизации совместных усилий правительств, неправительственных, в том числе религиозных организаций и частного сектора, рассчитывая сформулировать и применить к ситуациям армяно-азербайджанского, грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов общие минимальные стандарты человеческого развития и обеспечения безопасности личности в соответствии со стандартами ООН в области прав человека и международным гуманитарным правом. Инициатива призывает рассматривать вопросы суверенитета, границ и территориальной принадлежности на Южном Кавказе в более широком, гуманитарном контексте.

Уместно напомнить, что еще в 2001 г. на международной конференции национальных правозащитных институтов Уполномоченный по правам человека в РФ О. Миронов, один из учредителей Мирной инициативы на Южном Кавказе, предложил разработать Кодекс действий омбудсменов в чрезвычайных ситуациях с тем, чтобы определить принципиальные направления взаимодействия омбудсменов в случае возникновения критических ситуаций, имеющих трансграничный характер (террористические акты, массовая миграция, крупные экологические катастрофы и др.).

Проект Кодекса действий омбудсменов¹ был направлен в 2003 г. министру иностранных дел РФ и министру по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Кодекс предусматривает осуществление омбудсменами посреднических функций между населением и представителями гражданских и военных властей, привлечение поддержки со стороны международных правительственных и неправительственных организаций к процессу преодоления негативных гуманитарных последствий, мониторинг положения дел с правами и свободами человека и гражданина после ликвидации международного кризиса или чрезвычайной ситуации.

В случае появления массовой угрозы правам и свободам человека на территории двух или нескольких государств Олег Миронов полагает возможным создание на временной или постоянной основе «Морального совета омбудсменов», в состав которых входили бы действующие и бывшие омбудсмены, видные правозащитники и иные лица, пользующиеся уважением в обществе и имеющие высокий моральный авторитет.

Программа действий таких советов могла бы включать совместное посещение мест массовых нарушений прав человека (например, зон экологических и техногенных катастроф, районов террористических актов, пунктов содержания беженцев, мигрантов и временных переселенцев и др.), подготовку совместных докладов и рекомендаций парламентам, правительствам и международным организациям, а также совместные акции в сфере правового просвещения и брифинги для средств массовой информации.

В 2008-2011 гг. в рамках Мирной инициативы на Южном Кавказе в Баку, Ереване, Тбилиси и Москве прошла серия международных научно-практических конференций, посвященных проблемам безопасности личности в

¹ См. О.О. Миронов, *Очерки государственного правозащитника*, М., Изд-во СГУ, 2009.

конфликтных зонах. В них участвовали ученые и эксперты, политические и общественные деятели, представители различных религиозных конфессий и этнических диаспор¹.

¹ Подробнее см. Приложение 3.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

После распада СССР Россия вступила в период длительной и подчас мучительной трансформации, переоценки ценностей и устоявшихся стереотипов. Не в последнюю очередь это касается российской внешней политики, которая не до конца еще избавилась от «имперской» парадигмы, ощущения былого, сверхдержавного величия, привычки делить мир на сферы интересов.

Если в 1990-е годы было принято рассуждать о «временной слабости» позиций России на международной арене, то сейчас главный тезис официальной риторики - укрепление внешнеполитических позиций России, усиление ее роли в мировых делах.

Последнее особенно важно. Ведь консерваторы, сторонники изоляционизма и просто те, кто бредят фантомными болями былой империи, любят ссылаться на сентенцию классика (поэта и дипломата) о том, что «умом Россию не понять». Однако в современном глобализующемся мире все стремятся быть друг для друга понятными и предсказуемыми. Иначе – изоляция в международной системе с непредсказуемыми последствиями.

Как заявил министр иностранных дел России Сергей Лавров в своем выступлении на заседании Совета Федерации РФ 13 мая 2010 г., «Нам всем необходимы единые и одинаково трактуемые правила игры на международной арене...это в полной мере соответствует нашей внешнеполитической философии, которая призвана обеспечить последовательные, но не конфронтационные продвижения наших коренных интересов, укрепление позитивной повестки дня в международных делах, создание благоприятных условий для всесторонней модернизации экономики России, ее перевода на инновационный путь развития»¹.

Но будем, вслед за С.В. Картуновым, помнить еще и о том, что «государство по-прежнему у нас слабое. И потому любое унижение России, попытка поставить под сомнение ее статус великой державы воспринимается российским

¹ http://council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2010/05/item12668.html

обществом крайне болезненно. Идеал «величия России» остается одной из основополагающих национальных ценностей не только в политической риторике, но и в национальном самосознании»¹.

Россия продолжает движение от империи к открытому миру, на ходу определяясь со своими интересами, ценностями и приоритетами. Не всегда этот путь гладок, а действия тех, кто творит политику, открыты для граждан. Но, похоже, главный вектор выбран все-таки правильно – в сторону открытости и предсказуемости.

А потому главная дилемма российской внешней политики неизменна – как защищать и продвигать свой интерес, играя при этом по общим правилам? Как совместить свои представления о должном и справедливом с нуждами и интересами иных игроков на поле мировой политики?

Окончательного ответа на эти вопросы нет, и спор о них продолжается.

¹ С.В. Кортунов, *Россия в мировой политике после кризиса*, с. 19.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

МЕЖРЕЛИГИОЗНЫЙ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ МИРА МИРНАЯ ИНИЦИАТИВА ДЛЯ СЕВЕРО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

ДЕКЛАРАЦИЯ ПРИНЦИПОВ

25 июля 2004 г.

Преамбула

Участники обсуждения Мирной Инициативы для Северо-Восточной Азии в Сеуле, Республика Корея, заявляют, что Межрелигиозный Межнациональный Совет мира должен самым активным образом подключиться к разрешению проблем Корейского полуострова.

В этих целях мы предлагаем следующие рекомендации, принципы и меры укрепления доверия.

Рекомендации

Участники обсуждения Мирной Инициативы предлагают, чтобы Межрелигиозный Межнациональный Совет мира и сотрудничающие с ним организации

- **Самым активным образом содействовали окончанию «холодной войны» на Корейском полуострове и улучшению межкорейских отношений** (главная цель - миссия).

- Осуществляли данную миссию в соответствии со своими религиозными убеждениями, побуждая к этому других.

- Предпринимали последовательные усилия для уменьшения подозрительности, недоверия и антагонизма, произрастающих как результат трагического разделения корейской нации в 1945 г.

- Инициировали транспарентные переговоры и дискуссии с целью создания климата взаимного доверия, побуждая к тому же правительства, представителей бизнеса и общественности заинтересованных стран – Республики Корея, КНДР, КНР, Японии, России и США.

- Побуждали правительства заинтересованных стран поддержать данную инициативу.

- Провозгласили следующие принципы и меры укрепления доверия в целях осуществления данной миссии.

Принципы

Основополагающие принципы, которыми Совет будет руководствоваться в осуществлении своей миссии, укоренены в Хельсинкском акте, принятом 1 августа 1975 г., и заключаются в следующем:

I. Суверенное равенство и уважение прав, закрепленных в суверенитете

II. Обязательство воздерживаться от применения силы в решении международных проблем

III. Нерушимость границ

IV. Территориальная целостность заинтересованных государств

V. Мирное разрешение споров и конфликтов, приверженность транспарентным переговорам и выполнению соглашений

VI. Невмешательство во внутренние дела

VII. Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений

VIII. Развитие сотрудничества между заинтересованными государствами на основе Устава ООН

IX. Добросовестное исполнение взятых обязательств в соответствии с международным правом.

Меры укрепления доверия

Мы убеждены в том, что меры по решению наболевших проблем Северной Кореи заложат практический фундамент для укрепления взаимного доверия. В этой связи на рассмотрение выносятся нижеследующие проекты, которые могут быть реализованы в краткосрочной перспективе:

- Содействие развитию региональной энергосистемы в интересах всех стран Северо-Восточной Азии, включая поставку избыточной электроэнергии соседним государствам, а также создание системы нефте- и газопроводов в регионе.
- Содействие развитию сельского хозяйства Северной Кореи.
- Содействие завершению строительства Транскорейской железнодорожной магистрали и соединению ее с евразийскими транспортными коридорами.
- Оказание содействия Северной Корее в деле развития рыночной экономики и привитие соответствующих навыков международного и делового общения.

Мы призываем руководство Межрелигиозного Межнационального Совета мира внимательно рассмотреть вышеуказанные предложения.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПОПРАВКИ И ИЗМЕНЕНИЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ В ОБЛАСТИ ВОЕННО- ГРАЖДАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ

К Федеральному закону «Об обороне» (№ 61-ФЗ):

Дополнить Статью 4 Раздела II следующим пунктом:

Президент Российской Федерации

Назначает по представлению Государственной Думы Российской Федерации Государственного уполномоченного по делам военнослужащих.

Дополнить Ст. 5.2. Раздела II следующими положениями:

2. Государственная Дума:

3) одновременно с проектом Федерального бюджета, рассматривает доклад, содержащий планы и оценки расходования средств на оборону по основным статьям в течении трех финансовых лет после года, на который представлен проект бюджета;

4) поручает Счетной палате осуществлять контроль за правильностью и рациональностью расходования бюджетных средств, выделяемых на обеспечение национальной безопасности и военную деятельность. По результатам проведенных проверок и расследований рекомендует Правительству Российской Федерации устранить обнаруженные нарушения;

5) создает парламентские комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан в связи с военной деятельностью, а также иных правонарушений в военно-силовых структурах;

6) проводит парламентские слушания по вопросам военного строительства;

7) создает специальные комиссии для внесения изменений в действующее законодательство по военным вопросам;

8) утверждает по представлению Уполномоченного по правам человека кандидатуру Уполномоченного по делам военнослужащих.

Вариант

1. представляет на утверждение Президенту Российской Федерации кандидатуру Государственного уполномоченного по делам военнослужащих;

2. рассматривает и утверждает ежегодный доклад Министра обороны Российской Федерации «О состоянии обороны Российской Федерации»;

3. рассматривает и утверждает ежегодный доклад Правительства Российской Федерации об исполнении Государственного бюджета в части обеспечения национальной обороны;

4. рассматривает и утверждает ежегодный доклад Государственного уполномоченного по делам военнослужащих «Об обеспечении прав военнослужащих в Российской Федерации».

Дополнить статью 6 «Полномочия Правительства Российской Федерации в области обороны» пунктом 28:

28) Представляет в Государственную Думу ежегодный доклад об исполнении Государственного бюджета в части обеспечения национальной обороны.

Дополнить Раздел II Статьей 7:

Полномочия гражданского министра обороны Российской Федерации

Министр обороны осуществляет руководство Вооруженными Силами в соответствии с политическими установками Президента и Правительства Российской Федерации в области обороны и безопасности государства.

Министр обороны имеет штат назначаемых им гражданских инспекторов, наделенных полномочиями по проверке деятельности любой структуры Вооруженных Сил.

Дополнить Ст. 9 Раздела III следующими положениями:

5) Участие граждан в принятии государственных решений в области обороны осуществляется посредством предоставления им широкого доступа к информации по вопросам обороны, а также учета их замечаний и предложений по полученной информации.

б) Общественные объединения и политические партии, действующие в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют право;

- запрашивать и бесплатно получать от органов военного управления и других органов, предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих военную деятельность, интересующую их информацию, документы и материалы, не составляющие государственной или военной тайны;

- осуществлять научные исследования проблем военной политики и обороны, а также проводить публичное обсуждение результатов таких исследований;

- проводить общественную экспертизу различных аспектов военной политики государства и создавать для этого временные коллективы экспертов;

- выступать с инициативами, предложениями и рекомендациями по военной деятельности и укреплению обороны государства;

- проводить мероприятия, имеющие целью информирование общественности и органов государственной власти о своем отношении к планам, решениям и действиям в военной области;

- участвовать в общественных дискуссиях и парламентских слушаниях по военной деятельности и обороне;

- устанавливать рабочие контакты с Уполномоченным по делам военнослужащих и использовать предоставляемую им информацию;

- по приглашению Уполномоченного по делам военнослужащих участвовать в общественном Консультативном совете.

Вариант

Граждане Российской Федерации

1. имеют право запрашивать и получать достоверную информацию о состоянии здоровья военнослужащих и обеспечении их прав;
2. призванные на военную службу имеют право не исполнять приказы старших по званию или старших по должности, если такие приказы противоречат законам Российской Федерации или если такие приказы не вытекают из обязанности гражданина Российской Федерации по обороне Российской Федерации.
3. Изложить пункт 3 статьи 9 «Права и обязанности граждан российской Федерации в области обороны» в следующей редакции:
могут создавать организации и общественные объединения, содействующие укреплению обороны, а также защищающие права военнослужащих.

Дополнить Раздел III следующими положениями:

Статья 10. Гражданский контроль в области обороны.

1) Гражданский контроль в области обороны есть система установленных, государственных и общественных институтов, а также осуществляемых ими мер, обеспечивающая законность и целесообразность функционирования военной организации Российской Федерации, соответствие ее деятельности Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным законодательным актам, указам и распоряжениям Верховного Главнокомандующего, основным направлениям военной политики и военной, доктрины, концепциям и планам военного строительства, федеральным государственным программам вооружения и развития оборонно-промышленного комплекса, концепции военной реформы и международным договорам в области обороны и безопасности.

2) Основными задачами гражданского контроля являются:

- утверждение демократических принципов и норм функционирования военной организации и деятельности в Российской Федерации;
- выработка решений, предложений и рекомендаций, направленных на укрепление военной безопасности страны, повышение в обществе авторитета военной службы;
- обеспечение органов государственной власти и общественности полной, достоверной и оперативной информацией о соответствии военной организации и деятельности государства Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации, нормам международного права, военно-политической обстановке, а также о демографических, экономических, научно-технических и других возможностях страны для обеспечения ее военной безопасности;
- предотвращение и/или пресечение бесконтрольного, несоответствующего реальным нуждам или нерационального планирования, формирования и расходования ресурсов и средств, выделяемых на национальную оборону, правоохранительную деятельность, предотвращение и ликвидацию чрезвычайных происшествий;
- исключение возможности использования Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов Российской Федерации в интересах отдельных групп лиц, партий, общественных или иных объединений;
- предупреждение, выявление и пресечение нарушений прав личности в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах, а также ситуаций, связанных с деформациями в военно-гражданских отношениях;
- защита прав и интересов военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, гражданского персонала Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов и членов их семей;

- разработка предложений по координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и руководящих органов военно-силовых структур по реализации принятых решений в области обороны и безопасности, правовой и социальной защиты военнослужащих, гражданского персонала и членов их семей.

Вариант

В Российской Федерации осуществляется гражданский контроль над военной организацией Российской Федерации. Гражданский контроль над военной организацией включает в себя:

1. законодательно закрепленное подчинение военной организации государства демократически избранным конституционным органам государственной власти;
2. неучастие военнослужащих в политической деятельности, а также запрещение дискриминации военнослужащих при назначении на воинские должности и освобождение от воинских должностей на основании политических убеждений или принадлежности к политическим организациям в период до поступления на военную службу;
3. управление военной организацией государства, а также использование вооруженных сил исключительно на основе определенных законом норм и процедур;
4. обеспечение гражданских и человеческих прав военнослужащих, в том числе при помощи специально созданных для выполнения этой цели государственных органов, а также общественных объединений;
5. недопустимость использования механизмов защиты государственной тайны для сокрытия от общественного мнения негативных проявлений в вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях.

Статья 11. Статус и функции уполномоченного по делам военнослужащих

1. Для защиты прав и свобод военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей в структуре Уполномоченного по правам человека Российской Федерации учреждается должность Уполномоченного по делам военнослужащих, который осуществляет в пределах своей компетенции функцию гражданского контроля над Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и военными органами.

2. Уполномоченный по делам военнослужащих осуществляет контроль за соблюдением конституционных прав и свобод рядового и офицерского состава и порядка прохождения военной службы в соответствии с воинскими уставами и законодательством Российской Федерации.

3. Уполномоченного по делам военнослужащих утверждает Государственная Дума по представлению Уполномоченного по правам человека Российской Федерации из состава депутатов на срок в пять лет. Уполномоченным по делам военнослужащих не может быть лицо, находящееся на действительной военной службе.

4. Уполномоченный по делам военнослужащих:

- осуществляет анализ поступающих к нему заявлений и готовит предложения и рекомендации для решения существующих проблем и устранения причин, их порождающих;

- выступает с законодательными инициативами в сфере своей деятельности;

- ежегодно представляет в Федеральное Собрание доклад и выступает перед Государственной Думой с устными сообщениями о проделанной за год работе;

- поддерживает контакты с общественными организациями и средствами массовой информации, предоставляя им по мере надобности сведения о своей деятельности;

- формирует в этих целях общественный Консультативный совет при уполномоченном по делам военнослужащих;

- комплектует свой аппарат специалистами, способными обеспечить максимальную эффективность контроля за Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Вариант

В целях обеспечения и защиты гражданских прав военнослужащих в Российской Федерации действует институт Государственного уполномоченного по делам военнослужащих.

Государственный уполномоченный по делам военнослужащих

1. назначается Президентом Российской Федерации по представлению Государственной Думы Российской Федерации;
2. подотчетен Президенту Российской Федерации;
3. имеет право запрашивать и получать всю необходимую информацию об обеспечении прав военнослужащих, в том числе об их нарушениях;
4. рассматривает обращения военнослужащих в связи с нарушением их прав и рекомендует Министру обороны, его заместителям, командующим военными округами, командирам соединений и частей Вооруженных сил Российской Федерации конкретные меры по устранению выявленных нарушений прав военнослужащих;
5. обращается к Президенту Российской Федерации в случае неисполнения рекомендованных им мер по устранению нарушений прав военнослужащих;
6. представляет Государственной Думе ежегодный доклад «Об обеспечении прав военнослужащих в Российской Федерации».

Статья 12. Права и обязанности Уполномоченного по делам военнослужащих

1. Если Уполномоченный по делам военнослужащих принимает поступившую к нему жалобу к рассмотрению, он в десятидневный (за вычетом выходных и праздничных дней) срок уведомляет о принятом им решении заявителя, орган или должностное лицо Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, решения и действия (бездействие) которых обжалуются, а также их командование.

2. Приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный по делам военнослужащих вправе обратиться к командованию Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. Ни Уполномоченным, ни командованием проверка не может быть поручена органу или должностному лицу, решения или действия (бездействие) которого обжалованы.

3. В случае установления факта нарушения прав заявителя Уполномоченный по делам военнослужащих обязан принять соответствующие меры к его устранению в пределах своей компетенции и в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный по делам военнослужащих обязан известить заявителя

4. При проведении проверки Уполномоченный по делам военнослужащих:

- имеет право запрашивать и получать от органов и любых должностных лиц Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, а также непосредственно из войсковых частей документы и материалы, а также объяснения, необходимые для рассмотрения жалобы;

- пользуется правом безотлагательного приема всеми лицами начальствующего состава Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

- имеет право беспрепятственно и без предупреждения посещать любые воинские части и подразделения, а также присутствовать на заседаниях колле-

гиальных органов управления Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

- принимает в соответствии с действующими правовыми нормами меры по защите прав военнослужащих.

5. Предоставление Уполномоченному по делам военнослужащих информации, составляющей государственную или военную тайны, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Дополнить статью 13 Раздела IV «Руководство и управление Вооруженными силами Российской Федерации» следующим положением:

1. Министр обороны Российской Федерации назначается из числа гражданских лиц, обладающих необходимыми знаниями, опытом и деловыми качествами.

Изложить статью 14 Раздела IV «Основные функции Министерства обороны Российской Федерации» в следующей редакции:

Министерство обороны Российской Федерации выполняет следующие основные функции

1. осуществляет общее руководство Вооруженными силами;
2. разрабатывает предложения по военной политике и военной доктрине Российской Федерации, другие директивные и нормативные акты по строительству и развитию Вооруженных сил, обеспечивает их надлежащее исполнение;
3. осуществляет материально-техническое обеспечение, финансовое и ресурсное обеспечение Вооруженных сил;
4. разрабатывает, организует и контролирует выполнение программ вооружения и развития военной техники, научных исследований и конструкторских разработок в целях обороны;

5. разрабатывает предложения по расходам на оборону и государственному оборонному заказу, обеспечивает надлежащее расходование выделенных средств;
6. осуществляет воинский учет, призыв граждан Российской Федерации на военную службу;
7. Обеспечивает соблюдение прав военнослужащих.

Конкретные задачи, решаемые Министерством обороны в целях реализации его основных функций, определяются Указом Президента Российской Федерации.

Изложить статью 15 Раздела IV «Основные функции Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации» в следующей редакции:

Генеральный штаб Вооруженных сил Российской Федерации

1. осуществляет оперативное управление Вооруженными силами;
2. разрабатывает на основе военной доктрины, других директивных документов планы развертывания, подготовки и применения Вооруженных сил;
3. обеспечивает оперативную, боевую и мобилизационную подготовку Вооруженных сил;
4. руководит Вооруженными силами, привлеченными для участия в боевых действиях;
5. осуществляет разведывательную деятельность в интересах обороны.

Конкретные задачи, решаемые Генеральным штабом Вооруженных сил Российской Федерации в целях реализации его основных функций, определяются Указом Президента Российской Федерации.

К Федеральному закону «О статусе военнослужащих (№ 76-ФЗ):

Изложить статью 7 «Свобода слова. Право на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» в следующей редакции:

Статья 7. «Свобода слова, участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»

1. Военнослужащие, реализуя право на свободу слова, выражение своих мнений и убеждений, доступ к получению и распространению информации, не вправе разглашать государственную и военную тайну, обсуждать и критиковать приказы командира, распространять устно или письменно пропагандистские и иные материалы политических партий и организаций.
2. Военнослужащие вправе в свободное от обязанностей военной службы время мирно без оружия и не в военной форме участвовать в собраниях, митингах, шествиях, не имеющих политического характера и проводимых вне территории воинской части.
3. Участие военнослужащих в забастовках, а равно иное прекращение исполнения обязанностей военной службы как средство урегулирования вопросов, связанных с прохождением военной службы, запрещается.

Изложить статью 9 «Право на участие в управлении делами государства и общественными объединениями» в следующей редакции:

1. Военнослужащие в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления имеют право избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.
2. Военнослужащие, выдвинутые и зарегистрированные кандидатами на избрание на выборные должности не могут занимать штатные должности в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.
3. Военнослужащие, избранные на выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления, не имеют права состоять на воинской службе.

4. Военнослужащие в период прохождения военной службы не имеют права состоять в политических партиях, других общественных объединениях, преследующих политические цели, иным образом участвовать в их деятельности.
5. При соблюдении требований, определенных статьей 7 данного закона, а также пунктами 2-4 данной статьи, военнослужащие не могут быть уволены из состава Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также ограничены в присвоении очередных воинских званий вследствие их политических взглядов и убеждений, а также принадлежности к политическим партиям в период до поступления на военную службу.

Дополнить Ст. 27 Раздела III следующими положениями:

Военнослужащие обязаны знать и неукоснительно исполнять российские и международные гуманитарные правила, нормы и обязательства, касающиеся участия в военных действиях, урегулирования вооруженных конфликтов и обращения с гражданским населением. Военнослужащие несут индивидуальную ответственность за их неисполнение.

Приказы, противоречащие нормам российского и международного гуманитарного права, не должны отдаваться. При этом ответственность вышестоящих лиц ни в коей мере не освобождает военнослужащих от их индивидуальной ответственности.

Положения российского законодательства и международного гуманитарного права, касающиеся участия в военных действиях, урегулирования вооруженных конфликтов и обращения с гражданским населением, должны быть отражены в военных учебных программах и уставах (наставлениях).

К Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе (№ 53-ФЗ):

Изложить Ст. 3 Раздела I в следующей редакции:

Статья 3. Правовая основа воинской обязанности и военной службы

Правовой основой воинской обязанности и военной службы являются Конституция Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в области обороны, воинской обязанности, военной службы и статуса военнослужащих, международные договоры Российской Федерации, а также российские и международные гуманитарные правила, нормы и обязательства, касающиеся участия в военных действиях, урегулирования вооруженных конфликтов и обращения с гражданским населением.

К Федеральному закону «О внутренних войсках МВД РФ (№ 27-ФЗ):

Изложить Ст. 25 Раздела V в следующей редакции:

Статья 25. Условия и пределы применения физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники.

Военнослужащие внутренних войск имеют право применять физическую силу, специальные средства, оружие, боевую и специальную технику в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также при обеспечении соизмеримости их применения с имеющейся потребностью в принудительных действиях с тем, чтобы избегать нанесения ущерба гражданским лицам и их имуществу.

Изложить Ст. 52 Раздела X в следующей редакции:

Статья 52. Контроль за деятельностью внутренних войск

Контроль за деятельностью внутренних войск осуществляют Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Уполномоченный по делам военнослужащих Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, при активном участии граждан, общественных объединений и средств массовой информации и в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

К Федеральному закону «О борьбе с терроризмом (№ 130 -ФЗ):

Дополнить закон «О борьбе с терроризмом» следующей статьей:

Статья «Объявление чрезвычайного положения в зоне проведения контртеррористической операции»

при продолжении контртеррористической операции на срок свыше ... дней или при распространении зоны проведения контртеррористической операции на всю территорию субъекта федерации, муниципального образования и иной административной единицы субъекта федерации, в зоне проведения контртеррористической операции в обязательном порядке объявляется чрезвычайное положение.

К Федеральному закону «О государственной тайне (№ -ФЗ):

Дополнить статью 7 «Сведения, не подлежащие отнесению к государственной тайне и засекречиванию» следующим положением:

Не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения:

о военной организации государства, Вооруженных силах Российской Федерации, передаваемые иностранным государствам в порядке выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам и соглашениям, если в указанных договорах и соглашениях не содержатся положения о конфиденциальности передаваемых сведений.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

МИРНАЯ ИНИЦИАТИВА НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ

хроника событий

2008 год

Начало мирной инициативы

29 апреля 2008 г. В Москве прошло специальное расширенное заседание Российского национального совета мира (РНСМ), посвященное новой Мирной инициативе на Южном Кавказе. С докладами, посвященными ситуации вокруг Нагорного Карабаха и перспективам урегулирования конфликта, выступили президент РНСМ В.Е. Петровский и ректор Международного института социальных наук Э.Р. Григорян.

Участники дискуссии, среди которых были деятели науки и образования, журналисты, представители неправительственных общественных организаций и национальных диаспор поддержали новую миротворческую инициативу, которая призвана содействовать решению гуманитарных проблем в зоне конфликта средствами народной дипломатии, содействовать диалогу культур и цивилизаций, сближению народов Армении и Азербайджана.

10 июля 2008 г. в приемной Центрального районного отделения партии Единая Россия Санкт-Петербурга состоялась встреча руководителей Российского и Северо-западного отделения Федерации за Всеобщий мир Константина Крылова и Ильи Захарова с Президентом Лиги Наций Санкт-Петербурга Послом мира Хамзатом Цокиевым. Участники обсуждали ход Мирной инициативы на Южном Кавказе и возможное участие в этой миротворческой программе диаспор Северо-западного региона России.

Миротворческая конференция в Грузии.

26 июня 2008 г. делегация Евразийского отделения Федерации за всеобщий мир в составе Генерального секретаря Евразийского отделения Жака Мариона, Генерального секретаря Российского отделения Константина Крылова и Президента Глобального фестиваля мира в России Владимира Петровского приняла участие в миротворческой конференции, посвященной обсуждению Мирной инициативы на Южном Кавказе.

Более 50 Послов мира, руководителей государственных и общественных организаций (включая Министра по делам здравоохранения и социального развития Абхазской автономной области Далилу Хорава) приняли участие в дискуссиях. Затем состоялась торжественная церемония вручения дипломов Посла мира.

Презентация Мирной инициативы в Азербайджане

24 июня 2008 г. делегация UPF выступила с докладами на конференции-презентации Мирной инициативы на Южном Кавказе в Баку, столице Азербайджана. Более 75 участников конференции приняли живое участие в обсуждении ситуации вокруг Нагорного Карабаха. Она затрагивает каждого жителя страны и вызывает много противоречивых эмоций. Организаторы конференции и докладчики (Жак Марион, Константин Крылов, Владимир Петровский) представили видение UPF и новый подход к разрешению конфликтов, основанный на принципах объединения и жизни во благо ближнего.

Руководитель управления по связям с общественностью Администрации Президента Республики Азербайджан Гафар Алиев, член Меджлиса и бывший прокурор Республики Ильяс Исмаилов, одна из руководителей Ассоциации женщин Азербайджана Зафира Салахова изложили свои мнения относительно перспектив урегулирования Нагорно-Карабахского конфликта, основанных на уважении территориальной целостности Азербайджана.

Уполномоченный по правам человека Республики Азербайджан Эльмира Сулейманова в ходе встречи с делегацией UPF выразила поддержку Мирной инициативе на Южной Кавказе, основанной на толерантности, сотрудничестве, диалоге культур и цивилизаций, усилиях по достижению Целей тысячелетия ООН в области развития.

Встреча с руководителями Союза армянских ученых в Москве

19 июня 2008 г. состоялось совместное заседание Российского национального совета мира и Союза армянских ученых, посвященное обсуждению перспектив Мирной инициативы на Южном Кавказе.

Президент Союза армянских ученых, Посол мира, профессор Эрнест Григорян и советник Министра иностранных дел Нагорно-Карабахской Республики (НКР) д-р Рубен Заргарян выступили с докладами, посвященными подходам армянской стороны к урегулированию Нагорно-Карабахского конфликта на основе признания государственного статуса НКР и права наций на самоопределение. В ходе дискуссии были высказаны конкретные предложения, касающиеся методов народной дипломатии и принципов выработки мер доверия в зоне конфликта.

Представители UPF получили приглашение посетить Нагорно-Карабахскую Республику с ознакомительным визитом.

Обсуждение гуманитарной ситуации на Южном Кавказе

14 августа 2008 г. в Москве состоялось внеочередное расширенное заседание Российского Национального Совета мира, посвященное обсуждению гуманитарной ситуации в зоне грузино-южноосетинского конфликта. Участники заседания утвердили текст Призыва к миру на Южном Кавказе.

Российский национальный совет мира призывает участников вооруженного противостояния в зоне грузино-южноосетинского конфликта немедленно

приступить к исполнению своих обещаний по прекращению боевых действий и выводу войск из зоны конфликта.

Ситуация вокруг Южной Осетии и Абхазии продолжает оставаться напряженной и взрывоопасной, угрожая международному миру и безопасности, неся страдания и лишения мирным жителям. Мы скорбим по погибшим, и выражаем глубокое соболезнование их родным и близким.

Опираясь на стержневые общечеловеческие ценности и универсальные моральные принципы, Российский национальный совет мира призывает участников конфликта руководствоваться словами великого миротворца Мартина Лютера Кинга: "Чтобы избавиться от врагов, надо избавиться от враждебности". Это даст основу для преодоления отчуждения и вражды, укрепления отношений гармонии и сотрудничества между народами и культурами. Мы рассчитываем на многообразие форм и методов «народной дипломатии», совместные усилия правительств, религиозных, неправительственных организаций и частного сектора в урегулировании конфликта.

Полагаем необходимым незамедлительно приступить к согласованной международной оценке ущерба и разрушений, причиненных жителям Южной Осетии и Грузии в ходе вооруженного противостояния, и начать обсуждение перспектив координации усилий международного сообщества по оказанию гуманитарной и технической помощи пострадавшим.

В более отдаленной перспективе предлагаем приступить к подготовке Общественного саммита, посвященного проблемам безопасности личности и человеческого развития в регионе Южного Кавказа. В нем могли бы принять участие министры здравоохранения и социального развития, а также Уполномоченные по правам человека Армении, Азербайджана, Грузии, Украины, России и Молдовы, а также высокопоставленные представители других стран-наблюдателей и международных организаций.

Участники такого саммита, включая представителей сторон в грузино-южноосетинском, грузино-абхазском и армяно-азербайджанском конфликтах,

могли бы разработать общие минимальные стандарты человеческого развития и обеспечения безопасности личности в зонах конфликтов. Это дало бы возможность политикам и дипломатам обсуждать и разрешать вопросы территориальной целостности и национального самоопределения в более широком, гуманитарном контексте.

Российский национальный совет мира поддерживает мирный план Д. Медведева – Н. Саркози, согласованный с руководством Грузии, и готов выступить посредником в миротворческих усилиях и переговорном процессе любого формата, с целью налаживания диалога между сторонами конфликта и сближения позиций сторон.

Москва,

14 августа 2008 г.

Обращение о проведении Общественного Саммита

В рамках Мирной инициативы на Южном Кавказе Министр здравоохранения Правительства Абхазии в Грузии, Посол мира Далила Хорава выступила с предложением о проведении Общественного саммита Южного Кавказа:

Я обращаюсь ко всем людям доброй воли на Южном Кавказе - правительствам, политическим организациям, различным социальным группам, - объединиться за стабильный мир и социальный прогресс на Южном Кавказе. Я предлагаю организовать Общественный Саммит Южного Кавказа, где определить и наметить необходимые подходы и выработать стратегию по установлению стабильного мира и обеспечения устойчивого развития региона.

Мы должны постараться проанализировать существующие проблемы и определить минимальные стандарты человеческого развития и обеспечения безопасности и прав всех людей, и что самое важное, найти пути решения обозначенных проблем без военных конфликтов.

Южный Кавказ - наш дом, и это наша ответственность установить здесь мир, обеспечить защиту человеческих и социальных прав всех живущих здесь и обеспечить его процветание в будущем.

В связи с этим я призываю Федерацию за Всеобщий Мир выступить в роли организатора Общественного саммита, посвященного вопросам безопасности личности и человеческого развития на Южном Кавказе.

Призыв к Миру на Южном Кавказе, Монголия

10 сентября 2008 г. участники Международной конференции по лидерству, которая проходила в рамках Глобального фестиваля мира в Монголии, по предложению Евразийского совета мира приняли Призыв к миру на Южном Кавказе:

Евразийский совет мира Федерации за всеобщий мир призывает всех участников вооруженного противостояния в зоне грузино-южноосетинского и грузино-абхазского конфликтов, включая Россию, без промедления исполнить свои обещания в соответствии с миротворческим планом Д. Медведева – Н. Саркози, согласованным с руководством Грузии.

Ситуация в конфликтных зонах Южного Кавказа продолжает оставаться напряженной и взрывоопасной, угрожая международному миру и безопасности, неся страдания и лишения мирным жителям. Мы скорбим по погибшим, и выражаем глубокое соболезнование их родным и близким.

Обращаясь к корневым причинам возникновения конфликтов, Федерация за всеобщий мир стремится создать основу для укрепления отношений мира, гармонии и сотрудничества между народами и культурами. Мы рассчитываем на многообразие форм и методов «народной дипломатии», совместные усилия правительств, религиозных, неправительственных организаций и частного сектора в урегулировании конфликтов и решении проблем человеческого развития.

В свете недавней вспышки насилия на Южном Кавказе, Федерация за всеобщий мир призывает к созданию специального международного комитета для оценки ущерба и разрушений, причиненных мирным жителям в ходе вооруженного противостояния. Федерация за всеобщий мир выступает за координацию усилий международного сообщества по оказанию гуманитарной и технической помощи многочисленным беженцам, вынужденно перемещенным лицам и иным пострадавшим.

Мы предлагаем также приступить к подготовке Общественного саммита, посвященного проблемам безопасности личности и человеческого развития в регионе Южного Кавказа. В нем могли бы принять участие министры здравоохранения, социального развития и Уполномоченные по правам человека Армении, Азербайджана, Грузии, а также высокопоставленные представители других стран и международных организаций.

Участники такого саммита, включая представителей сторон в грузино-южноосетинском, грузино-абхазском и нагорно-карабахском конфликтах, могли бы разработать общие минимальные стандарты человеческого развития и обеспечения безопасности личности в зонах конфликтов. Это дало бы возможность обсуждать и разрешать вопросы территориальной целостности и национального самоопределения на Южном Кавказе в более широком, гуманитарном контексте.

Евразийский совет мира Федерации за всеобщий мир выражает озабоченность в связи с разрывом грузино-российских дипломатических отношений, и надеется на то, что это не отразится на традиционных дружеских взаимоотношениях российского и грузинского народов. Федерация за всеобщий мир готова выступить посредником в налаживании диалога и сближения позиций сторон; в этих целях Евразийское отделение Федерации инициировало Мирную инициативу на Южном Кавказе.

Улан-Батор,

10 сентября 2008 г.

Семинар по Нагорно-Карабахскому Конфликту, Армения

18-20 октября 2008 г. в рамках Мирной инициативы на Южном Кавказе в Ереване прошел семинар, посвященный перспективам урегулирования Нагорно-Карабахского конфликта.

Миротворческая конференция в Баку

С 3 по 8 декабря 2008 г. делегация Федерации за всеобщий мир в составе Председателя Евразийского отделения UPF д-ра Кацуми Оцука, его помощника Акиры Накамура, Генерального секретаря Евразийского отделения UPF д-ра Жака Мариона, Генерального секретаря Российского отделения UPF Константина Крылова, президента Российского национального совета мира (РНСМ) д-ра Владимира Петровского и вице-президента РНСМ Эдуарда Яковлева находилась с визитом в столице Азербайджана в рамках конференции Мирной инициативы на Южном Кавказе.

В рамках благотворительной акции по раздаче продуктов по случаю праздника Курбан-байрам, организованной совместными усилиями местного бизнесмена Акифа Керимова и представительства UPF на Южном Кавказе, делегация посетила лагерь азербайджанских беженцев под Баку. 18 лет назад, в разгар боевых действий в зоне Нагорно-карабахского конфликта несколько десятков женщин из района Ходжалы, потерявших мужей и детей, были вынуждены покинуть свои дома, и с тех пор проживают в лагере беженцев в очень трудных условиях.

3 декабря в Баку в рамках мирной инициативы на Южном Кавказе состоялась конференция «Проблемы безопасности личности в конфликтных зонах Южного Кавказа», посвященная принципам миротворчества UPF и перспективам урегулирования конфликта вокруг Нагорного Карабаха. Ее участники, включая бывшего премьер-министра Азербайджана Рагима Гусейнова, бывшего исполняющего обязанности Президента Азербайджана Якуба Маме-

дова, главы Отдела публичной политики Администрации Президента Азербайджана Гафара Алиева, бывшего министра юстиции, а ныне члена парламента страны Ильяса Исмаилова, президента Бакинского отделения Федерации женщин Азербайджана Зарифы Салаховой, других политических и общественных деятелей Азербайджана, ученых и бизнесменов, говорили о необходимости урегулирования конфликта на основе восстановления права Азербайджана на территориальную целостность.

В то же время, выступления представителей UPF, которые говорили о необходимости примирения и диалога, встретили весьма эмоциональную и критическую реакцию.

Миротворческая конференция и Фестиваль в Тбилиси

С 8 по 12 декабря делегация UPF, к которой присоединились два Посла мира из Азербайджана - президент 70-тысячной Ассоциации женщин Азербайджана Земфира Вердиева и вице-президент Ассоциации Френгиз Мурсалова – находилась в рамках миротворческой программы в Тбилиси. Частью программы был диалог представителей армянской и азербайджанской общественности.

Армению представляли заместитель Министра культуры Армен Азизян, профессор Ереванского государственного университета Аурора Кумари Сантош и директор Кавказского центра миротворческих инициатив Георгий Ванян.

Организаторами серии мероприятий в Тбилиси выступили представитель UPF в Грузии Виталий Максимов и Министр по делам здравоохранения и социальной политики Администрации Абхазии в Грузии Далила Хорава.

5 декабря делегация UPF посетила г. Гори близ границы с Южной Осетией, который подвергся бомбежкам и разрушениям и находился под контролем российских войск в зоне российско-грузинского конфликта в августе 2008 г.

Более 80 человек стали участниками миротворческой конференции 6 декабря 2008 г. Среди них – вице-спикер грузинского парламента Вахтанг Колбая, руководители Администраций Абхазии и Южной Осетии в Грузии, известные

ученые, артисты, журналисты. Собравшиеся тепло встретили представителей UPF, в частности граждан России – несмотря на острый кризис в российско-грузинских отношениях. Они говорили о необходимости сохранения традиций дружбы между народами России и Грузии, и весьма заинтересовано встретили предложения представителей UPF относительно перспектив урегулирования конфликтов на Южном Кавказе. А вечером участников конференции ждал банкет и концертная программа. Конференция широко освещалась печатными и электронными средствами массовой информации Грузии.

7 декабря 2008 г. более тысячи человек стали гостями и участниками Фестиваля мира в тбилисском Дворце профсоюзов. Зрителям была предложена великолепная концертная программа, представляющая культурное наследие Грузии. Почетными гостями Фестиваля были бывший Президент страны Эдуард Шеварднадзе, члены правительства. Парламентарии, представители дипломатического корпуса. Прямо со сцены были вручены награды победителям конкурсов лучшего детского рисунка и лучшего детского рассказа о мире.

7 декабря 2008 г. делегация UPF посетила место компактного проживания беженцев в одном из полуразрушенных студенческих общежитий в центре Тбилиси. Там с 1992 г. живут семьи этнических грузин, вынужденных бежать из Абхазии. С августа этого года к ним добавились беженцы из грузинских сел в зоне грузино-южноосетинского конфликта.

7 декабря 2008 г. В рамках Глобального фестиваля мира в Тбилиси состоялся легкоатлетический Пробег мира, организованный Ассоциацией марафонцев Грузии, Грузинским отделением UPF и Ассоциацией «Международный сверхмарафон». В нем приняли участие более 150 атлетов, а также студентов и школьников, включая 18 людей с ограниченными возможностями. На финишной линии все участники пробега получили специальные призы.

Трагическая кончина ветерана спорта и миротворца в Тбилиси.

7 декабря 2008 г. во время легкоатлетического Пробега мира в Тбилиси скоропостижно скончался вице-президент Российского национального совета мира, ветеран спорта, президент Ассоциации «Международный сверхмарафон» Эдуард Александрович Яковлев. Несмотря на плохое самочувствие. Он вышел на дистанцию, чтобы поддержать идею легкоатлетического Пробега мира во имя традиционной российско-грузинской дружбы.

Смерть выдающегося миротворца потрясла всю Грузию. Спикер парламента Грузии выразил официальные соболезнования в связи с кончиной Э.А. Яковлева и направил специальное послание в Консульское представительство РФ в Тбилиси, а правительство страны предложило захоронить его в Национальном пантеоне как героя Грузии. В соответствии с волей покойного и его семьи его тело было доставлено на родину и захоронено в Москве.

Миротворческая конференция и встреча на высоком уровне в Ереване

С 14 по 18 декабря 2008 г. Делегация UPF в составе Генерального секретаря Евразийского отделения UPF д-ра Жака Мариона, Генерального секретаря Российского отделения UPF Константина Крылова, президента Российского национального совета мира (РНСМ) д-ра Владимира Петровского и вице-президента РНСМ, бывшего Уполномоченного по правам человека в РФ Олега Миронова находилась с миротворческой миссией в Армении.

14 декабря в Ереване состоялась миротворческая конференция, посвященная проблемам безопасности личности в конфликтных зонах Южного Кавказа. Среди ее более чем 70 участников были известные общественные и научные деятели, включая заместителя министра культуры Армении Армена Азизяна, бывшего министра образования Ашота Бляяна, ректора Ереванского университета им. Ачаряна Авага Хачатуряна, национального директора Фонда

партнерства «Евразия» Геворга Тер-Габриэляна, президента Гефсиманской евангелической церкви Ашота Газаряна и др.

В центре внимания участников конференции были гуманитарные аспекты урегулирования Нагорно-карабахского конфликта. Выступавшие подчеркивали важность учета принципа наций на самоопределение в миротворческой деятельности – территория непризнанной Нагорно-Карабахской Республики почти полностью населена этническими армянами. Все выступившие согласились с необходимостью диалога и истинного примирения, о которой говорили представители UPF. В ситуации многолетнего конфликта вокруг Нагорного Карабаха особенно важно не допустить формирования «образа врага» из противоположной стороны – ведь многие годы армяне и азербайджанцы жили вместе на одной земле, создавали общие семьи.

Представители некоторых общественных организаций поделились на конференции своим опытом «народной дипломатии» и поддержания диалога с представителями общественности Азербайджана. В частности, обсуждалась идея «Конгресса народов Южного Кавказа», который мог бы быть проведен под эгидой Глобального фестиваля мира на южном Кавказе в 2009 году.

Один из участников конференции заявил: «Есть много миротворческих организаций, которые ведут работу на Южном Кавказе. Но мы надеемся на UPF, поскольку вы, в отличие от других, говорите не от имени народа, а непосредственно с самим народом».

15 декабря делегация UPF была принята Защитником прав человека Республики Армения профессором Арменом Арутюняном. Он поддержал подход к урегулированию региональных конфликтов на основе защиты безопасности личности и обеспечения человеческого развития, предложенный UPF в рамках Мирной инициативы на Южном Кавказе, и выразил готовность содействовать в налаживании сотрудничества с Уполномоченным по правам человека Республики Азербайджан. По инициативе бывшего Уполномоченного по правам человека в РФ, вице-президента РНСМ Олега Миронова была обсуждена идея со-

вместной встречи Уполномоченных по правам человека стран региона в рамках Мирной инициативы на Южном Кавказе.

2009 ГОД

Международная научная конференция в Москве

23 января 2009 г. общественная коалиция «Мирная инициатива на Южном Кавказе» и Российская ассоциация политической науки (РАПН) провели в Москве международную научную конференцию «Конфликты на Южном Кавказе: проблемы безопасности личности».

Мирная инициатива на Южном Кавказе призвана внести вклад в урегулирование затяжных конфликтов в регионе методами «народной дипломатии». Ситуация в регионе, особенно после событий августа 2008 г., остается напряженной и взрывоопасной, угрожая международному миру и безопасности, неся страдания и лишения жителям стран Южного Кавказа. Цель конференции - активизировать совместные усилия правительств, неправительственных, в том числе религиозных организаций и частного сектора в урегулировании конфликтов.

Участники конференции, включая российских и международных ученых и экспертов, а также представителей Армении, Грузии, Азербайджана, других стран и международных организаций, обсудили различные измерения безопасности в зонах грузино-южноосетинского, грузино-абхазского и армяно-азербайджанского конфликтов. Особое внимание было уделено проблемам безопасности личности и человеческого развития в зонах конфликтов.

Участники конференции предложили совместными усилиями сформулировать и применить к ситуациям конфликтных регионов на Южном Кавказе общие минимальные стандарты человеческого развития и обеспечения безопасности личности в зонах конфликтов в соответствии со стандартами ООН в области прав человека и международным гуманитарным правом. Специфика обсуждения кавказских конфликтов на данной конференции заключалась в

рассмотрении вопросов суверенитета, границ и территориальной принадлежности в более широком, гуманитарном контексте.

Дискуссия в Информационном центре ООН в Москве

3 апреля 2009 г. состоялась неформальная встреча-дискуссия «Возможности «народной» дипломатии в урегулировании конфликтов на Южном Кавказе», организованная Российским национальным советом мира (РНСМ) и Информационным центром ООН в Москве. Ее участниками стали дипломаты, ученые, журналисты, общественные деятели, представители национальных диаспор.

Участники встречи обсудили различные измерения безопасности в зонах грузино-осетинского, грузино-абхазского и армяно-азербайджанского конфликтов, уделив особое внимание проблемам безопасности личности и человеческого развития в зонах конфликтов.

Свои предложения по нормализации гуманитарной ситуации в зоне конфликтов на Южном Кавказе высказали директор Информационного центра ООН в Москве А.С. Горелик, президент Российского национального совета мира (РНСМ) В.Е. Петровский, вице-президент РНСМ, бывший Уполномоченный по правам человека в РФ О. О. Миронов, Чрезвычайный и полномочный посол, заместитель председателя Ассоциации российских дипломатов В.Н. Казимиров, и другие участники дискуссии.

Они предложили, в частности, совместными усилиями подготовить встречу Уполномоченных по правам человека (омбудсменов) стран Южного Кавказа, в которой могли бы принять участие также представители других стран и международных организаций, общественные деятели, правозащитники, ученые и эксперты.

Глобальное миротворческое турне, Ереван, Армения.

25 апреля 2009 г. В столице Армении прошла торжественная церемония Глобального миротворческого турне UPF. Ее участниками стали более 100 че-

ловек – видные политические общественные деятели, Послы мира, деятели науки и культуры. Они обсудили ход реализации Мирной инициативы на Южном Кавказе в свете основных положений миротворческой философии Федерации за всеобщий мир. Перед участниками выступили председатель Евразийского отделения UPF д-р Кацуми Оцука, а также один из руководителей Министерства культуры Армении Армен Азизян.

Накануне, 24 апреля делегация UPF приняла участие в мероприятиях Дня памяти геноцида армян.

Миротворческий семинар в Тбилиси

27-28 апреля 2009 г. В Центре либеральной мысли Тбилиси состоялся миротворческий семинар, организованный грузинскими Послами мира. Его участниками стали несколько десятков человек – общественные и политические деятели, ученые. Журналисты. Среди них – Министр труда и социального развития Правительства Абхазии в Грузии Далила Хорава, руководитель аппарата Председателя Грузинского Парламента Манана Кутателадзе, председатель Фонда развития человеческого потенциала Нодар Серджвеладзе, руководитель движения «Женщина Абхазии за мир» Тамара Гелантия и другие. Руководил работой двухдневного семинара Генеральный секретарь Грузинского отделения UPF Виталий Максимов. Помощник Генерального секретаря евразийского отделения UPF Константин Крылов выступил с основным докладом о миротворческих принципах UPF и текущих проектах Федерации за всеобщий мир.

Встреча с Народным защитником Грузии.

29 апреля делегация UPF в составе Константина Крылова и Виталия Максимова была принята Народным защитником (Омбудсменом) Грузии Созаром Субари. Представители UPF ознакомили Народного защитника, пользующегося уважением всех слоев грузинского общества, с концепцией и ходом реализации Мирной инициативы на Южном Кавказе. Созар Субари выразил

поддержку миротворческим усилиям UPF и обещал оказать содействие в организации Саммита омбудсменов Южного и Северного Кавказа.

Международный день семей в Грузии

15 мая активисты Грузинского отделения UPF, при поддержке Представительства ООН в Грузии и Правительства Абхазии в Грузии отметили в Тбилиси Международный день семей семейным и детским праздником, который состоялся в столичном Доме композиторов.

Его участниками стали более 120 человек – представителей смешанных семей и разных национальностей, проживающих в Грузии – грузин, абхазов, армян, осетин, ассирийцев, русских, поляков, пакистанцев. Дети и родители приняли участие в различных конкурсах и затем получили призы по нескольким номинациям. В их честь был дан концерт с участием известных и молодых исполнителей.

Российский национальный совет мира отметил Всемирный день беженцев.

18 июня 2009 г. состоялось специальное заседание Российского национального совета мира (РНСМ), посвященное ежегодно отмечаемому по решению Генеральной ассамблеи ООН Всемирному дню беженцев.

Участники заседания, обсудив проблемы беженцев и внутренне перемещенных лиц в контексте флагманских проектов UPF, в особенности Мирной инициативы на Южном Кавказе, приняли следующую Декларацию:

Декларация в поддержку Всемирного дня беженцев

В связи с отмечаемым ООН 20 июня 2009 г. Всемирным днем беженцев Российский национальный совет мира (РНСМ) и Евразийское отделение Федерации за всеобщий мир (UPF) выражают свою поддержку Конвенции и Протоколу ООН, касающимся статуса беженцев, а также усилиям Управления Верховного комиссариата ООН по делам беженцев (УВКБ) по защите беженцев и внутренне перемещенных лиц в разных регионах Земного шара.

Мы подтверждаем свою готовность вносить посильный вклад в международные усилия по разрешению проблем беженцев, а также усилия по вопросам содействия внутренне перемещенным лицам и внутренней миграции, с которыми сталкивается Россия.

Сознавая, что международное сообщество консолидирует свои усилия по облегчению тяжелой участи этих людей, мы призываем УВКБ ООН, другие международные организации, правительства заинтересованных стран и институты гражданского общества обратить особое внимание на гуманитарную ситуацию в зонах конфликтов на Южном Кавказе. Положение в зонах армяно-азербайджанского, грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов продолжает оставаться напряженным и взрывоопасным, угрожая международному миру и безопасности, неся страдания и лишения мирным жителям.

Российский национальный совет мира является соучредителем Мирной инициативы на Южном Кавказе, которая призвана внести вклад в урегулирование затяжных конфликтов в регионе методами «народной дипломатии». Мы пытаемся активизировать совместные усилия правительств, неправительственных, в том числе религиозных организаций и частного сектора по урегулированию конфликтов и постконфликтному восстановлению.

Мы полагаем, что для разрешения проблем беженцев и внутренне перемещенных лиц на Южном Кавказе следует сосредоточиться на актуальных вопросах безопасности личности и человеческого развития в зонах конфликтов. Это позволило бы рассматривать вопросы суверенитета, границ и территориальной принадлежности в более широком, гуманитарном контексте.

Мы призываем совместными усилиями сформулировать и применить к ситуациям конфликтных регионов на Южном Кавказе общие минимальные стандарты человеческого развития и обеспечения безопасности личности в зонах конфликтов в соответствии со стандартами ООН в области прав человека и международным гуманитарным правом.

Мы предлагаем приступить к подготовке Общественного саммита, посвященного проблемам безопасности личности и человеческого развития в регионе Южного Кавказа. В нем могли бы принять участие представители правительств и общественных организаций, а также Уполномоченные по правам человека Армении, Азербайджана, Грузии, а также высокопоставленные представители других стран и международных организаций.

Презентация Мирной инициативы на Южном Кавказе на форуме «Селигер 2009»

4 июля 2009 г. президент Российского национального совета мира (РНСМ) профессор В.Е. Петровский представил Мирную инициативу на Южном Кавказе и другие мирные инициативы UPF в своей лекции для участников и гостей Всероссийского инновационного форума «Селигер 2009». В ходе дискуссии со слушателями обсуждались наиболее актуальные проблемы взаимоотношений России со странами Южного Кавказа и другими странами СНГ.

Встреча Молодежных послов мира с активистами АМОП

На первой тематической смене Всероссийского инновационного форума «Селигер 2009», которая проходила под девизом «Россия для всех», команда Молодежных послов мира встретила с делегацией региональных представителей организации «Азербайджанская молодежь России» (АМОП). Обсуждались вопросы взаимодействия и совместной миротворческой работы в урегулировании конфликтов на Южном Кавказе. Участники встречи договорились о проведении совместных миротворческих акций, приуроченных к отмечаемому 21 сентября по призыву ООН Международному дню мира.

Церемония зажжения факелов мира в Екатеринбурге.

15 сентября символическая Церемония факелов мира прошла в центре города, на площади перед Дворцом молодежи. К реализации инициативы Ураль-

ского отделения UPF подключились Свердловский областной Дом мира и дружбы и интерклуб «Содружество». Выступающие – представители трех поколений (первоклассница гимназии, студент педагогического колледжа, представители дипломатического корпуса и общественных организаций) говорили о своем взгляде на непреходящую ценность мира. Были зачитаны Обращение Генерального секретаря ООН по случаю Международного дня мира, Призыв к миру в Евразии Евразийского совета мира.

Кульминация мероприятия – зажжение факелов. На Урале, в 40км от Екатеринбурга проходит географическая граница Европы и Азии. Поэтому было зажжено три факела: два как символ доброй воли каждого из континентов и третий от Урала - края, объединяющего и преумножающего эти два начала, где во взаимном уважении уже не одно столетие проживают более 130 народностей и этнических групп. Особое звучание церемонии придавал факт предварительной договоренности о своеобразном «мосте мира» с Кавказским регионом. Поддерживая Мирную инициативу UPF на Южном Кавказе, Уральское отделение наладило контакты с Федерацией за всеобщий мир Грузии, и благодаря поддержке государственных, общественных структур, Послов мира этой республики, акции мира были организованы в Екатеринбурге и Тбилиси. Факелы, зажженные на Урале, были символически переданы на Кавказ, где во время аналогичной церемонии слились в единый факел мира, огонь которого символизировал взаимные добрые намерения и пожелания народов.

Урок мира в тбилисской школе

21 сентября 2009 года в Международный день мира ООН, представители грузинского отделения Федерации за всеобщий мир провели лекцию о культуре мира в русско-грузинской школе № 136 г. Тбилиси. На ней присутствовало 8 старших классов (с 8-го по 11-ый), всего более 200 школьников. Ребята узнали много нового о Международном дне мира и приняли активное участие в диалоге.

Заседание Национального совета мира Грузии

19 сентября 2009 года Федерация за всеобщий мир Грузии и Фонд развития человеческого потенциала под руководством Нодара Сарджвеладзе провели в Тбилиси миротворческую конференцию на тему «Лидерство в эпоху кризиса». Ее участниками стали представители правительственных и общественных неправительственных организаций Грузии. В рамках конференции состоялось также заседание Национального совета мира Грузии. На нем произошла церемония награждения дипломами Посла мира Государственного посредника между правительствами Грузии и Абхазии Зураба Лакербайя и заместителя министра культуры Правительства Абхазии в Грузии Ии Маисайя.

«Грузия-Россия» - Факел мира в Тбилисском Дворце молодежи

20 сентября 2009 г Федерация за всеобщий мир Грузии совместно с Министерством по делам здравоохранения Правительства Абхазии в Грузии организовали и провели церемонию празднования Международного дня мира во Дворце молодежи грузинской столицы. Участниками праздника, которое широко освещалось грузинскими СМИ, стали несколько сот человек. Среди почетных гостей были руководитель аппарата вице-спикера грузинского Парламента Манана Кутателадзе и бывший спикер грузинского Парламента Вахтанг Колбайя. Министр по делам здравоохранения Правительства Абхазии в Грузии Далила Хорава и Генеральный секретарь Российского отделения UPF Константин Крылов возглавили церемонию зажжения факелов мира – символа дружеских сердечных уз, соединяющих народы России и Грузии.

Российский факел мира был доставлен в Грузию с Урала, вместе с несколькими сотнями сувениров и подарков для детей Грузии от уральских школьников. Константин Крылов выступил с приветственной речью на грузинском языке. После праздничного концерта в небо была выпущена стая белых голубей и гирлянды воздушных шаров – символов мира.

Грузинские дети получают подарки из России

27 ноября 2009 г. состоялась церемония вручения подарков ученикам школы № 136 Тбилиси от их сверстников с Урала. В рамках Мирной инициативы на Южном Кавказе Уральское отделение UPF наладило контакты с Федерацией за всеобщий мир Грузии. При поддержке государственных, общественных структур, Послов мира Грузии были организованы и проведены миротворческие акции в Екатеринбурге и Тбилиси. В частности, активисты Уральского отделения UPF и Федерации женщин за мир во всем мире (ФЖММ) совместно с правлением Свердловского областного отделения Российского Детского Фонда провели встречу с детьми в школе «Особый ребенок». Ее ученики, дети с ослабленным умственно-физическим развитием, приготовили конверты с подарками для детей Грузии, прикрепив в виде марки свое фото.

А теперь тбилисские школьники, получив подарки, дадут свои контакты для переписки своим сверстникам на Урале. Они уже готовят свой ответ и оформляют стенды в классах с полученными посланиями.

Миротворческая конференция в Баку

1 декабря 2009 г. в Баку состоялась конференция в рамках Глобального миротворческого турне, проводимого Федерацией за всеобщий мир во всех странах мира. Известные государственные и общественные деятели обсудили ход Мирной инициативы на Южном Кавказе. Председатель Евразийского отделения Федерации за всеобщий мир д-р Кацуми Оцука выступил с сообщением о новых проектах Федерации за всеобщий мир. Ведущим программы был известный общественный деятель, бывший премьер-министр Азербайджана Рагим Гусейнов. Важной частью дискуссии был план "Большое возвращение" правительства Азербайджана. Участники конференции высказались за необходимость предотвращения насилия в регионе Южного Кавказа в пользу мирного разрешения конфликта в Нагорном Карабахе.

2010 ГОД

Детская программа на Урале

В марте 2010 г. Уральское отделение UPF продолжило проект «Урал-Грузия: мы будем дружить», стартовавший в сентябре 2009г. в рамках декады, посвященной Дню мира, в поддержку Мирной инициативы UPF на Южном Кавказе. Тогда уральские дети смастерили более двух сотен бумажных голубей как символ мира, дружбы, добрых намерений, и написали добрые пожелания. Все подарки были доставлены в Грузию и вручены ученикам одной из Тбилисских школ. Ребята и педагоги были тронуты посланиями с Урала и откликнулись на предложение о заочной дружбе: написали письма с рассказами о своей жизни, об учебе и увлечениях, о красоте Грузинской республики, сделали фотографии, рисунки. В письмах есть и адреса для переписки. Ответная посылка прибыла на Урал, и теперь добровольцы и Послы Мира снова пришли в детские коллективы, чтобы вручить послания от грузинских сверстников.

Семинар Послов мира в Баку

3 мая 2010 года Национальный Совет мира Азербайджана под руководством бывшего премьер-министра Азербайджана Рагима Гусейнова провел обсуждение хода Мирной Инициативы на Южном Кавказе.

Встреча Послов мира, Ереван

4 мая 2010 года состоялась встреча Послов мира Армении. Темой обсуждения стали очередные планы Мирной инициативы на Южном Кавказе.

Представление Мирной инициативы на Южном Кавказе в Сухумском Государственном Университете, Тбилиси

5 мая 2010 года Генеральный Секретарь Евразийского отделения Федерации за всеобщий мир представил студентам и преподавателям Сухумского Государственного Университета основные идеи и проекты Мирной инициативы на Южном Кавказе.