

Вестник НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ Московского университета

Основан в ноябре 1946 г.

Серия 25 **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА**

ТОМ 12 • № 1 • 2020 • ЯНВАРЬ–МАРТ

СОДЕРЖАНИЕ

Международная безопасность

Б а т ю к В.И. НАТО и Российская Федерация: эволюция взаимоотношений 3

Теория международных отношений

Л а б у т к и н Н.С. Концепция региональных подсистем: от гетерогенности к плюрализму 32

Иностранная помощь

Д е г т е р е в Д.А. Эффективность международной помощи развитию: от анализа проектов к оценке стратегического воздействия 57

О г а н и с я н Л.Д. Иракский вектор политики Европейского союза (2014–2020) 87

А л и е в а А.И. Турецкая помощь Ираку после 2014 г.: основные детерминанты и компоненты 121

Вызовы постконфликтного восстановления

М а н у х и н А.А. Содействие выходу из внутреннего вооруженного конфликта и постконфликтному развитию на примере отношений Колумбии и США (Часть 2) 150

Научные обзоры и рецензии

Л о г и н о в а П.Г. Феномен Эммануэля Макрона. *Рецензия на книгу «Что такое “макронизм”?» под ред. Эрика Фотторино* . 197

Moscow University Bulletin of World Politics

ISSN 2076-7404

Vol. 12 • No. 1 • WINTER • 2020

CONTENTS

International Security

B a t y u k V.I. The Evolution of the NATO-Russia Relations 3

Theory of International Relations

L a b u t k i n N.S. The Regional Subsystem Concept: From Heterogeneity to Pluralism 32

Foreign Assistance

D e g t e r e v D.A. Aid Effectiveness: From Project Appraisal to Strategic Impact Evaluation 57

O g a n i s y a n L.D. The European Union's Policies Towards Iraq (2014–2020) 87

A l i y e v a A.I. Turkey's Assistance to Iraq after 2014: Key Determinants and Components 121

Challenges of Post-Conflict Reconstruction

M a n u k h i n A.A. Promoting Internal Armed Conflict Resolution and Peacebuilding: The Case of the U.S.-Colombia Relations (Part II) . . 150

Review Essays and Book Reviews

L o g i n o v a P.G. The Phenomenon of Emmanuel Macron. *Book review of 'Qu'est-ce que le macronisme?' edited by E. Fottorino* 197

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

В.И. Батюк*

НАТО И РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Соединенных Штатов Америки и Канады
Российской академии наук»
123995, Москва, Хлебный пер., 2/3*

*Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Национальный исследовательский университет
Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20*

За последние 30 лет отношения между НАТО и РФ прошли большой путь со своими взлетами и падениями. Ретроспективный анализ российско-натовского взаимодействия, предпринятый в данной статье, может помочь лучше понять его нынешнее состояние и оценить перспективы развития. Автор показывает, что после краха биполярного мира, выхода Российской Федерации на международную арену в качестве суверенного государства Москва не исключала для себя возможности налаживания партнерских и даже союзнических отношений с Североатлантическим альянсом. И действительно, на протяжении 1990–2000-х годов Россия и НАТО сотрудничали в таких сферах, как борьба с пиратством и международным терроризмом, спасание на море и др. Однако надежды наладить партнерские отношения рухнули в результате продвижения альянса на восток, к российской границе. Это продвижение — в сочетании с твердой позицией официального Вашингтона и Брюсселя о неприемлемости членства России в НАТО — означало фактически полное исключение российской стороны из процесса принятия решений по вопросам европейской безопасности. При этом автор подчеркивает, что в силу целого комплекса причин в постбиполярном мире военно-политическая зависимость западноевропейского субрегиона от Вашингтона не только не уменьшилась, как рассчитывали многие, но, напротив, возросла, и это обстоятельство исключало для Москвы

* *Батюк Владимир Игоревич* — доктор исторических наук, руководитель Центра военно-политических исследований Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН), профессор НИУ ВШЭ (e-mail: ctas@inbox.ru).

саму возможность играть на противоречиях США и их европейских союзников. Вступление в НАТО восточно- и южноевропейских «новобранцев» (многие из которых были настроены яро антироссийски) еще более ограничило возможности для такого маневрирования российской стороны. Альянс, таким образом, стал инструментом глобального доминирования США, с которым Москва категорически не могла согласиться. Автор заключает, что в этих условиях преодолеть военно-политические противоречия между Россией и НАТО будет непросто.

Ключевые слова: Российская Федерация, Североатлантический альянс, НАТО, партнерство, борьба с терроризмом, расширение НАТО, военно-политическая конфронтация, идеологическая борьба.

После распада Советского Союза, выхода Российской Федерации на международную арену в качестве суверенного государства Москва предприняла попытку построить отношения с Организацией Североатлантического договора с чистого листа, наладить партнерские и даже союзнические связи. Эта попытка, однако, столкнулась с серьезными проблемами, главной из которых было продвижение альянса на восток, к российской границе. Подобные действия НАТО — в сочетании с твердой позицией официального Вашингтона и Брюсселя о неприемлемости членства России в блоке — означали фактически полное исключение российской стороны из процесса принятия решений по вопросам европейской безопасности. С этим в свою очередь была категорически не согласна Россия.

Жесткое противодействие Москвы продвижению НАТО в восточном направлении стало одной из причин вооруженных конфликтов в Грузии (2008) и на Украине (2014). Эти конфликты привели к обострению отношений между РФ и Североатлантическим альянсом, к сворачиванию диалога и сотрудничества между ними в различных областях (включая контроль над вооружениями, борьбу с терроризмом, сотрудничество в чрезвычайных ситуациях и т.д.).

Взаимоотношения РФ и НАТО насчитывают уже без малого 30 лет, и их ретроспективный анализ, как представляется, может позволить не только лучше понять логику их эволюции и показать причины их сегодняшнего тупикового состояния, но и оценить перспективы их развития в обозримом будущем.

Российско-натовские отношения имеют достаточно обширную историографию. Этой теме уделяли пристальное внимание такие отечественные и зарубежные эксперты, как В.Г. Барановский [Барановский, 2019], Д.Ю. Глинский-Васильев [Глинский-Васильев,

2000], Ю.П. Давыдов [Давыдов, 2004], В.А. Мазинг [Батюк, Мазинг, 2001], Т.Г. Пархалина [Пархалина, 2001], Д.В. Тренин [Тренин, 2013], М.А. Троицкий [Троицкий, 2004], И. Даадлер [Daadler, Goldgeier, 2006], Ф. Гордон [Gordon, 2002], С. Лэррэби [Larrabee, 2006], К. Осборн¹.

Анализ историографии российско-натовских отношений показывает, что за последние годы резко изменились тональность и содержание публикаций по данной проблеме. Так, в 1990-е и начале 2000-х годов российские авторы рассматривали возможности налаживания сотрудничества как с США, так и с их европейскими союзниками по НАТО [Троицкий, 2004]. Как указывалось в коллективной статье ведущих российских экспертов-международников, целью российской политики должен быть (несмотря на наличие серьезнейших противоречий, прежде всего по проблеме расширения НАТО на восток) переход к «подлинно партнерским отношениям с США и НАТО» [Журкин и др., 2002: 16].

Решить эту непростую задачу многие российские исследователи предполагали посредством использования противоречий внутри альянса. Так, по мнению Д.Ю. Глинского-Васильева, «очевидно, что Россия может найти свое место в жизни Европы и Запада (оставляя при этом за собой право участвовать и в других геополитических конфигурациях) только при условии многообразия вариантов западной/европейской идентичности. Соответственно расширение НАТО, как и любая тенденция к унификации и американизации Европы и Запада, лишает Россию свободы цивилизационного маневрирования, а фаталистическое смирение с неизбежностью этого лишь на руку антироссийским силам и может стать самосбывающимся пророчеством» [Глинский-Васильев, 2000: 126–127].

Что касается западных экспертов, то вплоть до известных событий вокруг Грузии и Украины, в начале XXI в., они предпочитали вообще не обращать внимания на жалобы российской стороны по поводу расширения НАТО на восток. Так, в статье сотрудника Корпорации РЭНДС Лэррэби, посвященной европейской безопасности и опубликованной в 2006 г., нет даже слова «Россия» [Larrabee, 2006]. Другой пример: в ежегоднике СИПРИ 2012 г. много говорилось об

¹ Osborn K. The Army has a new plan to fight a war against Russia // National Interest. 08.06.2018. Available at: <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-army-has-new-plan-fight-war-against-russia-26176?page=show> (accessed: 12.09.2019).

«арабской весне», но о нараставших проблемах в российско-натовских отношениях — ни слова [Ежегодник СИПРИ, 2013].

Ситуация, однако, резко изменилась после начала «украинского кризиса» в 2014 г. Делать вид, будто на востоке Европы ничего особенного не происходит, было более невозможно, и западные эксперты, которые вплоть до 2014 г. с неизменным пренебрежением отзывались о боеготовности российских вооруженных сил, начали публиковать доклады и статьи о том, что ВС РФ имеют внушительное превосходство в данном субрегионе, и в случае широкомасштабного вооруженного конфликта войска Североатлантического альянса могут оказаться в тяжелом положении [Boston et al., 2018]. По словам руководителя программы СИПРИ по европейской безопасности И. Энтони, «действия России на Украине способствовали тщательному рассмотрению и изучению возможных последствий возникшего конфликта как для стран — соседей России, так и для всего евроатлантического сообщества, и в том числе основательному изучению российского военного потенциала, созданного после 2008 г. в рамках проведенных Российской Федерацией военных реформ по созданию “нового облика” вооруженных сил. Первое, на что было обращено повышенное внимание и к чему призвали лидеры НАТО в отношении военной безопасности в 2014 г., было в кратчайшие сроки повысить готовность национальных вооруженных сил к осуществлению территориальной обороны» [Ежегодник СИПРИ, 2018: 134].

Таким образом, российско-натовские отношения вернулись к той исходной точке — состоянию «холодной войны», от которой Брюссель и Москва пытались уйти на протяжении последних 30 лет. В данной статье мы предприняли попытку показать причины такого развития событий.

Североатлантический альянс после окончания «холодной войны»

Незадолго до окончания «холодной войны» выдающийся советский американист академик Г.А. Арбатов сказал своим американским собеседникам: «Мы сделаем вам самое ужасное, мы лишим вас врага»². Действительно, распад социалистической системы,

² Караганов С. Американский вызов // Российская газета. 13.10.2009. Доступ: <https://rg.ru/2009/10/13/karaganov.html> (дата обращения: 20.08.2019).

ликвидация Организации Варшавского договора 1 июля 1991 г. и распад СССР в декабре того же года — казалось, всё это лишает НАТО всякого смысла существования.

Руководству альянса пришлось приложить немалые усилия для поиска убедительного обоснования продолжения своего функционирования в постбиполярном мире. В Декларации о трансформированном Североатлантическом альянсе («Лондонской декларации»), принятой в июле 1990 г., необходимость сохранения НАТО объяснялась, в частности, тем, что, оказывается, «никто не может быть уверен в будущем. Мы должны продолжать держаться вместе, чтобы продлить длительный мир, которым мы наслаждались последние четыре десятилетия. Однако наш Альянс должен быть еще более активным проводником перемен. Он может помочь в создании структур более единого континента, поддерживающего безопасность и стабильность на основе нашей общей веры в демократию, права личности и мирное урегулирование споров. Мы подтверждаем, что безопасность и стабильность не лежат исключительно в военной сфере, и мы намерены укреплять политическую составляющую нашего Союза, как это предусмотрено статьей 2 Договора»³.

Очевидно, что многие западноевропейцы были бы не против существования такой «беззубой» НАТО, где военная составляющая неуклонно слабеет, политическая, напротив, неуклонно крепнет, а альянс вместо подготовки к войне крепит «общую веру в демократию, права личности и мирное урегулирование споров». И такая вот НАТО, быстро превращающаяся из военного союза в организацию, которая выступает «за всё хорошее», но не способна принимать и осуществлять ответственные решения, не смогла бы стать препятствием на пути планов по созданию собственного, независимого от США европейского военного потенциала.

Однако попытки ведущих западноевропейских стран сформировать после окончания «холодной войны» собственный военный потенциал под эгидой Европейского союза и тем самым покончить с унижительным положением Западной Европы как «экономического гиганта и политического карлика» завершились неудачей.

³ The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C., on 23rd and 24th April 1999 // NATO. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm?mode=pressrelease (accessed: 30.05.2019).

В подписанных в 1992 г. Маастрихтских соглашениях говорилось о выработке общей Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО), а на сессии Западноевропейского союза на уровне министров иностранных дел в июне 1992 г. в Петербурге была поставлена задача создать собственный западноевропейский военный потенциал, с помощью которого можно будет проводить независимые гуманитарные, спасательные, миротворческие операции и операции по принуждению к миру.

Эти решения были конкретизированы и дополнены в ходе саммитов ЕС в Кельне и Хельсинки (1999), а также в Санта Мариа да Фериа и Ницце (2000): была согласована «Главная цель», предполагавшая, что Европейский союз должен быть в состоянии полностью взять на себя выполнение Петербургских задач. Для этого страны — члены ЕС должны быть способны быстро развернуть до одного армейского корпуса (50–60 тыс. человек) с соответствующей командной, тыловой и разведывательной структурой (а в перспективе — с военно-воздушными и военно-морскими подразделениями) и поддерживать его в боеготовом состоянии на протяжении по меньшей мере одного года.

Эти титанические бюрократические усилия так и не трансформировались, однако, в реальный военный потенциал, находящийся в распоряжении Евросоюза. Следствием такого положения вещей стали провальные для объединенной Европы итоги кризисов 1990-х годов. События на Балканах на протяжении последнего десятилетия XX в. показали: европейцы оказались совершенно не готовы к современной локальной войне, в которой невозможно добиться победы без активного использования военно-транспортной авиации, всепогодных ударных самолетов и вертолетов, оснащенных высокоточным оружием, а также спутниковых средств навигации, разведки и целеуказания. Всё это было у Пентагона, но практически отсутствовало и отсутствует у европейцев, результатом чего стал рост военно-политической зависимости Западной Европы от Соединенных Штатов в урегулировании локальных конфликтов.

В итоге, как показали события вокруг Косово в 1999 г., европейские союзники Вашингтона столкнулись с немалыми трудностями при мобилизации необходимых для проведения операций вне зоны ответственности НАТО высокопрофессиональных воинских контингентов с соответствующим снабжением, боевым обеспече-

нием и вооружением. Например, у западноевропейцев возникли серьезные проблемы, когда понадобилось найти 30 тыс. солдат для проведения миротворческой операции в Косово (хотя это менее 2% общей численности вооруженных сил стран Западной Европы). Как следствие, военно-техническая зависимость европейцев от американцев в 1990-е — начале 2000-х годов не уменьшилась, как на это рассчитывали западноевропейские элиты после окончания «холодной войны», а, напротив, возросла.

Что касается восточноевропейских стран — «новобранцев» НАТО и ЕС, то для них ничего не изменилось с распадом биполярной системы: для них враг по-прежнему на востоке. Правящие режимы этих стран заинтересованы в использовании «российского фактора» для консолидации и сплочения своих социумов, а также в привлечении к себе внимания со стороны США и «старой Европы».

В этих условиях изменения в политике и стратегии НАТО после окончания «холодной войны» во всё большей степени определялись интересами Соединенных Штатов. Как утверждалось в Стратегической концепции Североатлантического альянса, принятой в 1991 г., в новом историческом контексте угроза широкомасштабной агрессии против стран — членов НАТО практически отсутствует, однако альянс рискует столкнуться с негативными последствиями нестабильности, которая может возникнуть в результате серьезных экономических, социальных и политических трудностей, включая этническое соперничество и территориальные споры, характерные для многих стран Центральной и Восточной Европы. В итоге под угрозой может оказаться европейская стабильность и могут возникнуть даже вооруженные конфликты, в которые окажутся вовлечены и страны НАТО. Именно эта Стратегическая концепция 1991 г. позволила альянсу выйти за рамки зоны своей географической ответственности, осуществив вооруженное вмешательство на Балканах в 1990-х годах⁴.

В новой Стратегической концепции НАТО, принятой в апреле 1999 г., говорилось о возможности проведения операций по реагированию на кризисы, не связанные со ст. 5 Североатлантического

⁴ The Alliance's New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. November 7–8, 1991 // NATO. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm (accessed: 30.05.2019).

договора. «Некоторые операции по реагированию на кризисы, не предусмотренные статьей 5, могут быть столь же сложными, как и некоторые миссии коллективной обороны», — говорится в документе⁵.

По мнению А.Г. Арбатова, альянс в период 1990-х годов эволюционировал от стратегии коллективной обороны стран-членов к активному избирательному вмешательству вне зоны ответственности [Арбатов, 2006]. НАТО приняла окончательное решение расширить сферу своей деятельности и выйти за пределы географической и функциональной ответственности за неимением сдерживающего фактора в лице СССР.

Бесспорным успехом Вашингтона в его европейской политике стало согласие союзников по НАТО с глобальной ответственностью Североатлантического альянса — и не только на словах, но и на деле. Так, после 11 августа 2003 г. командование Международными силами поддержки в обеспечении безопасности в Афганистане перешло к НАТО.

Последствия односторонней военно-технической зависимости Европы от США были многообразны. И это не только согласие западноевропейцев на форсированное расширение альянса на восток (хотя в правящих кругах Западной Европы прекрасно отдавали себе отчет в том, что натовские «новобранцы» будут настроены откровенно проамерикански), а также вынужденное одобрение операций НАТО за пределами географической ответственности Организации Североатлантического договора.

Европейцам пришлось согласиться на такую трансформацию альянса, которая отвечала в первую очередь интересам Соединенных Штатов.

Перед американскими военными и их натовскими союзниками была поставлена задача готовиться к противоборству с «повстанцами», «террористами» и «мятежниками» и противостоянию нетрадиционным угрозам и вызовам. Переломным моментом стало появление в феврале 2008 г. нового американского полевого устава — FM 3-07 Stability Operations, в котором впервые содержалось

⁵ The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C., on 23rd and 24th April 1999 // NATO. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm?mode=pressrelease (accessed: 30.05.2019).

положение о том, что обеспечение безопасности гражданского населения и послевоенной стабилизации является не менее важной задачей, чем достижение военной победы [Caldwell, Leonard, 2008].

Следует отметить в этой связи: уже тогда некоторые американские армейские офицеры обратили внимание на то, что подготовка к операциям по стабилизации проводится в ущерб боевой подготовке. «Боевые бригадные группы сухопутных войск, готовящиеся к переброске в Ирак и Афганистан в Форте Ирвин в Калифорнии и в Форте Полк, Луизиана, готовятся лишь к контрповстанческим операциям, — отмечал, в частности, в своей статье, опубликованной в первом квартале 2009 г. в журнале «Joint Force Quarterly», полковник Дж. Джентил. — Вместо того чтобы проводить свое время в учениях батальонного и бригадного уровней в целях подготовки к войне с потенциальным противником, они обучаются перестройке деревень и особенностям межкультурной коммуникации с местным населением» [Gentile, 2009: 31]. Полковник делает вывод о том, что, готовясь к проведению операций по стабилизации, американские вооруженные силы могут утратить навыки вести войну с хорошо вооруженной и обученной неприятельской армией. «Зрелище грузинской пехоты, убегающей от вражеского огня и колонн идущих в атаку русских танков, показывает нам, что время, когда армии противостояли друг другу на поле боя, еще не прошло», — делает вывод американский полковник [Gentile, 2009: 32].

Эти предостережения американских профессиональных военных не были, однако, услышаны. Политический истеблишмент в Вашингтоне уверил себя в том, что упадок России необратим и поэтому ни Соединенным Штатам, ни их натовским союзникам можно не опасаться реальной военной угрозы, по крайней мере с российского направления.

Таковыми настроениями было обусловлено решение об экспансии альянса в восточном и южном направлениях, которое было окончательно утверждено на Мадридском саммите НАТО в июле 1997 г. За прошедшие 22 года в Организацию Североатлантического договора вступили 13 государств. При этом ни страны «Вышеградской тройки» (Венгрия, Польша, Чехия), ни страны «второго призыва» в НАТО (Эстония, Латвия, Литва, Словакия, Словения, Румыния и Болгария), ни балканские страны (Хорватия, Албания и Черно-

гория, которые вступили в альянс в 2009–2017 гг.) не располагают крупными и современными вооруженными силами, способными внести реальный вклад в укрепление обороноспособности НАТО. Фактически все 13 новых членов блока — это склад советской военной техники 1950–1960-х годов с очень редкими вкраплениями более современных образцов вооружений, и при этом натовские новички не располагают и не будут располагать финансовыми ресурсами для радикального изменения сложившейся ситуации. В то же время членство этих стран в альянсе означает, что «старые» члены НАТО, прежде всего США, взяли на себя всю полноту ответственности за военную безопасность своих «новобранцев».

Россия и НАТО в постбиполярном мире

Те перемены в стратегии Организации Североатлантического договора, о которых было сказано выше, не были согласованы с Москвой. Российская сторона была поставлена перед свершившимся фактом выхода НАТО за пределы ее традиционной географической сферы действия (в соответствии со ст. 6 Североатлантического договора) и расширением альянса на восток.

Вместе с тем не оправдались надежды российского руководства в начале 1990-х годов на присоединение Москвы к евроатлантическим структурам безопасности. О такой возможности Россия заявила еще в октябре 1993 г., однако в Вашингтоне никогда не рассматривали это всерьез. Так, президент У. Клинтон полагал, что идея членства России в Североатлантическом альянсе «витает в заоблачных высотах»: «Если и настанет день, когда Россия вступит в НАТО, очевидно, что это будет совершенно другая Россия, другая НАТО и другая Европа»⁶.

Москва, с одной стороны, пыталась донести до Брюсселя и других натовских столиц свою озабоченность в связи с неуклонным приближением альянса к границам РФ, а с другой — стремилась наладить диалог и взаимодействие с НАТО в тех областях, где у них имелись совпадающие интересы.

Еще в 1992 г. Россия была принята в члены Совета Североатлантического сотрудничества (ССАС), а в 1994 г. был подписан рамочный

⁶ Тэлботт С. Билл и Борис. Записки о президентской дипломатии. М.: Городец, 2003. С. 140, 159.

документ о присоединении Москвы к программе «Партнерство ради мира». Большое значение имело подписание в 1997 г. основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора, в соответствии с которым был учрежден Совместный постоянный совет (СПС) Россия–НАТО⁷. После этого события было открыто постоянное дипломатическое представительство Российской Федерации при Североатлантическом альянсе.

Другим важным шагом стало подписание в 2002 г. Римской декларации, в результате чего с мая того же года стал действовать Совет Россия–НАТО (СРН), созданный для того, чтобы на основе постоянного политического диалога выявлять разногласия на самой ранней стадии. Предполагалось, что в формате СРН будут обсуждаться: кризисное регулирование, нераспространение оружия массового уничтожения, контроль над вооружениями и меры укрепления доверия, противоракетная оборона театра военных действий (ПРО ТВД), поиск и спасание на море, сотрудничество в проведении военных реформ, чрезвычайное гражданское реагирование и новые вызовы и угрозы⁸.

Нужно сказать, что эти планы российско-натовского сотрудничества не остались лишь на бумаге. Переломным моментом в этом отношении стали события 11 сентября 2001 г., когда Россия фактически оказалась союзником (причем весьма ценным!) Запада в борьбе с глобальной террористической угрозой. Более высокий уровень взаимопонимания, достигнутый между Североатлантическим альянсом и Российской Федерацией, позволил тогда сравнительно безболезненно пережить новый раунд расширения НАТО на восток, хотя на этот раз в нее вступили три бывшие союзные республики, непосредственно граничащие с РФ (Эстония, Латвия, Литва).

В начале «нулевых» годов приближение альянса к российским границам воспринималось в Москве достаточно спокойно. Основополагающий акт 1997 г. констатировал: «НАТО приняла решение о том, что не имеет намерений, планов или причин для развертывания ядерного оружия на территории новых членов <...>. НАТО

⁷ Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002: Хрестоматия: В 4 т. / Сост. Т.А. Шаклеина. Т. IV. Документы. М.: РОССПЭН, 2002. С. 258–267.

⁸ Там же. С. 307–310.

подтверждает, что в нынешних и обозримых условиях безопасности альянс будет осуществлять свою коллективную оборону и другие задачи через обеспечение необходимых совместимости, интеграции и потенциала усиления, а не путем дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил»⁹.

Вместе с тем, как уже было отмечено, ни одно из государств — новых членов блока не располагало крупными и современными вооруженными силами, которые могли бы внести реальный вклад в укрепление обороноспособности альянса.

Что касается конкретных результатов российско-натовского сотрудничества, то в начале «нулевых» годов удалось добиться существенных подвижек в следующих областях.

Спасание на море. В подписанном 8 февраля 2003 г. соглашении между Россией и НАТО о спасании экипажей подводных лодок, терпящих бедствие, перечислены процедуры сотрудничества и обмена информацией, юридические вопросы взаимодействия. Прошло несколько совместных учений российских и натовских военных моряков, в ходе которых отрабатывалось спасение терпящих бедствие экипажей. Сотрудничество Российской Федерации с ее западными партнерами в деле спасания на море выдержало жесткий экзамен в августе 2005 г., когда в ходе международной спасательной операции у берегов Камчатки британский глубоководный аппарат-робот «Скорпио» сумел высвободить гребной винт российского батискафа АС-28 и тем самым предотвратить гибель и подводного аппарата, и его экипажа.

В начале XXI в. основной сферой взаимодействия РФ и Североатлантического альянса стала *борьба с терроризмом*. Именно в это время активизировалось сотрудничество спецслужб НАТО и России на контртеррористическом направлении. Например, в сентябре 2002 г. в подмосковном Ногинске прошли учения «Богородск-2002» — на них отрабатывались совместные действия спасателей по борьбе с последствиями атаки группы террористов, взорвавших крупный объект химической промышленности. В ходе совместных учений России и НАТО, состоявшихся в июне 2004 г. в Калининградской области (командно-штабные учения «Калининград-2004»), проверялась готовность ведомств по чрезвычайным ситуациям, а также

⁹ Там же. С. 264, 266.

спецслужб к действиям в условиях спровоцированной террористами экологической катастрофы. Результаты этих учений получили высокую оценку партнеров России. Большое значение в контексте совместной борьбы с терроризмом имело подключение РФ к контртеррористической операции НАТО «Активные усилия» в Средиземноморье, где в 2004 г. два боевых корабля Черноморского флота России патрулировали вместе с натовскими силами.

Особо следует отметить расширение географической зоны российско-натовского сотрудничества в начале XXI в. Присутствие в Афганистане находящихся под командованием НАТО Международных сил поддержки в обеспечении безопасности не стало предметом озабоченности в Кремле; российское руководство скорее беспокоила пассивность этих сил в наведении элементарного порядка в стране, прежде всего *в борьбе с наркоугрозой*. В Москве с тревогой констатировали превращение южного соседа СНГ в крупнейшего производителя наркотиков в мире в начале 2000-х годов.

Это одна из причин, почему Россия тогда оказывала конкретную помощь миротворческой операции в Афганистане. С 2003 г. через российское воздушное пространство и по ее железнодорожным путям перебрасывались подразделения бундесвера с военной техникой и вооружениями на север Афганистана в район города Кундуза, где они осуществляли свою миссию в составе Международных сил поддержки в обеспечении безопасности. В августе 2004 г. правительство РФ одобрило соглашение между Россией и Францией о транзите французского военного имущества и персонала через территорию РФ в Афганистан. Подписание 21 апреля 2005 г. российской стороной соглашения о правовом статусе вооруженных сил стран альянса и государств — участников программы «Партнерство ради мира» на территории друг друга создавало необходимую правовую основу для переброски войск через РФ и страны — члены НАТО.

Такие, без преувеличения, беспрецедентные шаги российской стороны продемонстрировали всю степень озабоченности Москвы в связи с исходящей из Афганистана наркоугрозой, ведь значительная часть (до 24%) производимых в этой стране наркотиков идет через Среднюю Азию и Россию. Следует подчеркнуть в этой связи, что в российских кругах были недовольны уровнем активности натовских миротворцев в Афганистане в деле борьбы с местной

наркомафией. Объяснения Брюсселя о том, что миссия альянса в стране — это именно содействие безопасности, а не борьба с незаконным производством и транспортировкой наркотиков, в Москве считали неудовлетворительными, однако, как полагали в Кремле, без активного российского участия и эффективного российско-натовского взаимодействия решить данную проблему не удастся¹⁰.

По вопросам *военной реформы* была создана рабочая группа в рамках СРН, под эгидой которой в Москве и ряде областей России открылись центры переподготовки военнослужащих. Эти структуры оказывали бывшим офицерам помощь в гражданской жизни, разъясняя юридические тонкости, связанные с увольнением, поиском жилья и устройством на работу.

И в Москве, и в Брюсселе особое внимание уделяли сотрудничеству России и НАТО в *нераспространении оружия массового уничтожения*. Высокой оценки заслужила деятельность рабочей группы СРН в этом направлении. Взаимодействие сторон не ограничивалось лишь декларациями и заявлениями. Например, как уже было указано, в 2004–2006 гг. российские боевые корабли осуществляли патрулирование в Средиземном море вместе с натовскими силами, принимая участие в операции альянса «Активные усилия». Цель операции — предотвращение контрабанды террористическими группировками материалов, которые могут быть использованы для изготовления оружия массового уничтожения.

Достаточно активным было сотрудничество России и НАТО и в сфере *противоракетной обороны*. Так, в марте 2005 г. на авиабазе Де Пиел в Голландии прошли совместные российско-натовские командно-штабные учения по ПРО ТВД под названием «Collaborative Arrow-2005». Они были организованы специальной рабочей группой по ПРО ТВД Совета Россия–НАТО и проходили в режиме реального времени с использованием компьютеров. Целью учений стали проверка в действии экспериментальной концепции операции, сформулированной рабочей группой по ПРО ТВД, а также отработка ее планирования и координации. Результаты учения должны послужить основой для улучшения совместимости и разработки

¹⁰ Иванов считает недостаточным участие НАТО в борьбе с терроризмом // РИА Новости. 06.04.2004. Доступ: <https://ria.ru/20040406/561936.html> (дата обращения: 12.08.2019).

механизмов совместных операций в области ПРО ТВД. В учении приняли участие более 50 представителей 10 стран НАТО и РФ. Дополнительную поддержку и личный состав предоставили ряд военных структур альянса, а также тактическая группа противозушной обороны сил Германии, Голландии и США.

В общей сложности Россия и НАТО осуществляли сотрудничество по 17 основным направлениям.

Сказанное не означает, разумеется, что между РФ и альянсом в начале XXI в. не было проблем. Брюссель и Москва, публично заявляя о намерении открыть «новую страницу в наших отношениях с целью укрепить нашу способность работать вместе в областях, представляющих общий интерес, и совместно противостоять общим угрозам и рискам нашей безопасности»¹¹, тем не менее, продолжали относиться с подозрением и недоверием к деятельности друг друга на постсоветском пространстве, пытались подорвать политическое, экономическое и военное влияние оппонента на территории бывшего СССР. Что характерно, военно-политическая ситуация на пространстве СНГ не только не обсуждалась на сессиях СРН, но даже не рассматривалась как возможная тема переговоров¹².

Одним из проявлений этого недоверия и подозрительности уже в начале столетия стала проблема ратификации Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Практически сразу же после подписания этого документа страны НАТО под влиянием США взяли курс на затягивание процесса введения его в действие. Начало ратификации Соглашения они стали увязывать с выполнением Россией не относящихся к ДОВСЕ элементов ее двусторонних договоренностей с Грузией и Молдавией о выводе российских войск с их территорий.

Исключительные обстоятельства, сложившиеся вокруг ДОВСЕ, побудили Российскую Федерацию рассмотреть вопрос о приостановлении действия Договора до тех пор, пока страны НАТО не ратифицируют Соглашение о его адаптации и не начнут добросовестно выполнять положения этого документа.

¹¹ Отношения Россия — НАТО: новое качество. Декларация глав государств и правительств Российской Федерации и государств — членов НАТО от 28 мая 2002 г. // Официальный сайт Президента России. Доступ: <http://kremlin.ru/supplement/3484> (дата обращения: 12.12.2019).

¹² Внешняя политика и безопасность современной России... С. 307.

После приостановления Российской Федерацией участия в ДОВСЕ в 2007 г. были продолжены консультации с западными партнерами по восстановлению его жизнеспособности. Страны НАТО в качестве отправной точки для диалога с Россией выдвинули концепцию «параллельных действий»: некоторые члены альянса приступают к ратификации Соглашения об адаптации, а Россия принимает определенные меры в отношении своего военного присутствия в Приднестровье и на бывшей российской военной базе в населенном пункте Гудаута, Абхазия. Увы, после российско-грузинского вооруженного конфликта 2008 г. этот сценарий стал совершенно нереалистичным. В 2015 г. Россия «полностью приостановила» свое участие в ДОВСЕ.

Разумеется, четыре истребителя ВВС НАТО в небе Литвы не могли нести никакой реальной угрозы безопасности РФ; точно так же несколько тысяч российских солдат, охранявших военные объекты в Приднестровье и Грузии, не могли угрожать странам — членам Североатлантического альянса, просто и в Брюсселе, и в Москве продолжали рассматривать многие аспекты российско-натовских отношений как типичную «игру с нулевой суммой».

В целом у российской правящей элиты неуклонно крепла уверенность в том, что НАТО- и ЕС-центризм сложившейся в пост-биполярной Европе системы безопасности означает отстраненность России от главных линий международно-политического развития на континенте [Евроатлантическое пространство безопасности, 2011].

Взаимоотношения России и НАТО в XXI веке: на пути к непримиримому конфликту

Пожалуй, первым серьезным свидетельством того, что этот хрупкий баланс между сотрудничеством и соперничеством во взаимоотношениях России с альянсом постепенно смещается в сторону соперничества, стала знаменитая речь президента РФ В.В. Путина на Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2007 г., в которой он заявил о неприемлемости однополярного мира с Соединенными Штатами во главе. Как сказал российский лидер, «процесс натовского расширения не имеет никакого отношения к модернизации самого альянса или к обеспечению безопасности

в Европе. Наоборот, это серьезно провоцирующий фактор, снижающий уровень взаимного доверия. И у нас есть справедливое право откровенно спросить: против кого это расширение?»¹³

Следующим испытанием для российско-натовских отношений стали события на Кавказе в августе 2008 г. Только 19 августа, после прекращения военных действий между Россией и Грузией, НАТО разразилась совершенно беззубым заявлением, в котором Москву слегка пожурили за «непропорциональное» и «несоответствующее ее роли миротворца» применение силы и деликатно намекнули на то, что альянс не будет «иметь с ней дело, как будто ничего не произошло»¹⁴. И действительно, начиная с 2011 г. на территории Польши и стран Балтии стали проводиться совместные учения с участием выделенных для этой цели подразделений западных союзников, но этим реакция Брюсселя на события августа 2008 г., собственно, и ограничилась [Загорский, 2017].

Однако ситуация, сложившаяся на Украине после 2014 г., заставила натовское руководство отказаться от своего благодушно-снисходительного отношения к российским военным возможностям. Внезапно (для Брюсселя) выяснилось, что за последние годы Россия существенно укрепила свою конвенциональную военную мощь и, что еще более важно, имеет политическую волю применить ее для реализации своих политических целей. Говоря о современном военном потенциале России, западные аналитики указывают на ее превосходство в таких элементах военной мощи, как дальнобойная артиллерия, радиоэлектронная борьба, кибернетический потенциал и потенциал «гибридной войны»¹⁵. Так, развертывание в Калининградской области системы ПВО С-400 «Триумф» и противокорабельных ракет типа «Бастион» означает, что вооруженные силы стран — членов НАТО утратят в случае вооруженного конфликта

¹³ Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10 февраля 2007 г. // Официальный сайт Президента России. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (дата обращения: 30.05.2019).

¹⁴ Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels. August 19, 2008 // NATO. Available at: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-104e.html> (accessed: 30.05.2019).

¹⁵ Thompson L. War in Europe: Why the army is worried // Forbes. 11.12.2015. Available at: <http://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2015/12/11/war-in-europe-why-the-army-is-worried/#74b3ec673857> (accessed: 30.05.2019).

поддержку со стороны своих ВВС и ВМС в восточной части Балтийского моря¹⁶.

По оценкам натовских экспертов, в настоящее время альянс не готов противостоять России в Восточной Европе. Войска ключевых членов НАТО страдают от «хронического недостатка финансирования» и «критического дефицита». Так, из 31 вертолета Tiger ВВС Германии только 10 готовы к применению, а из 406 боевых машин пехоты Marder — только 280. В момент окончания «холодной войны» у бундесвера было до 7000 основных боевых танков, в 2017 г. — только 244, из них менее 100 были готовы к бою.

В прибалтийских государствах — Эстонии, Латвии и Литве — имеется лишь несколько легких бронированных машин, но отсутствуют основные боевые танки.

Танковый парк Польши сократился примерно с 1700 единиц на момент вступления в НАТО в 1999 г. до чуть менее 1000 единиц к 2016 г., из которых около 75% составляют устаревшие варианты Т-72М. Правда, в последние годы бронетанковые силы Войска польского начали оснащаться более современными танками «Леопард-2», но до сих пор этот процесс шел достаточно медленно.

Другие члены альянса не приложили достаточных усилий, чтобы изменить свои оборонные позиции на восточном направлении. «Для Великобритании развертывание бригады, не говоря уже о дивизии в состоянии постоянной готовности, станет очень серьезной проблемой», — отмечается в докладе натовских экспертов¹⁷. Таким образом, военно-политическое руководство США и ведущих стран — членов НАТО внезапно сделало для себя пренеприятнейшее открытие: Соединенные Штаты и их союзники вполне могут проиграть России в ходе конфликта низкой интенсивности на Востоке Европы [Батюк, 2018].

Между тем речь идет о военном потенциале ведущих участников альянса, что уж говорить о восточноевропейских странах, вступив-

¹⁶ Gladstone R. Air Force General says Russia missile defense 'very serious' // The New York Times. 11.01.2016. Available at: http://www.nytimes.com/2016/01/12/world/europe/air-force-general-says-russia-missile-defense-very-serious.html?_r=2 (accessed: 12.09.2019).

¹⁷ В НАТО констатировали неспособность противостоять России в Восточной Европе // Lenta.ru. 26.02.2016. Доступ: <https://lenta.ru/news/2016/02/26/nato/> (дата обращения: 12.08.2019).

ших в блок после окончания «холодной войны»? Но ведь принимали их в совершенно иных условиях, когда, как уже было сказано, в Вашингтоне и Брюсселе все были уверены в том, что Россия никогда не восстановит свои позиции в мире.

Только на прибалтийском направлении, по оценке американской стороны, российские вооруженные силы могут сосредоточить 22 батальонные тактические группы (до 100 тыс. солдат и офицеров) и при этом обеспечить полное господство в воздухе. Противопоставить этой мощи американцам и их натовским союзникам нечего. Проведенные в 2014–2015 гг. Корпорацией РЭНД командно-штабные игры дали недвусмысленный результат: в случае военного конфликта между РФ и НАТО прибалтийские государства будут быстро (в течение 60 часов) захвачены в ходе скоротечной военной кампании, и только переброска семи бригад, из них трех танковых, может предотвратить такое развитие событий [Schlapak, Johnson, 2016].

К аналогичным выводам пришли и в Пентагоне: в соответствии с закрытыми оценками американского военного ведомства все три прибалтийских государства будут заняты российскими войсками через 2–3 дня, и НАТО просто не успеет этому воспрепятствовать. Более того, под угрозой весь восточный фланг альянса ввиду отсутствия естественных природных преград на пути наступления российской армии¹⁸.

Сложившаяся ситуация потребовала от НАТО принять меры для изменения неблагоприятного для альянса баланса сил на восточном фланге Организации Североатлантического договора. Так, в соответствии с декларацией саммита НАТО, подписанной в сентябре 2014 г. в Уэльсе, союзники приняли следующие меры. Согласно Плану действий по обеспечению готовности НАТО (NATO Readiness Action Plan) были укреплены силы реагирования альянса посредством формирования межвидовых сил очень высокой готовности (Very High Readiness Joint Task Force), которые, как предполагалось, могут быть развернуты в течение нескольких дней для ответа на возникающие вызовы, особенно на периферии территории НАТО. Эти силы должны состоять из сухопутного компонента с соответствующими воздушными и морскими группировками и силами специального назначения. Предполагалось также создать «командно-контрольное

¹⁸ Thompson L. Op. cit.

присутствие» и развернуть силы и средства на территории восточных союзников по НАТО на ротационной основе¹⁹.

Два года спустя, в ходе саммита альянса в Варшаве в июле 2016 г., было принято решение о развертывании четырех боевых групп батальонного состава на территории Латвии, Литвы, Польши и Эстонии на ротационной основе. Эти боевые группы преимущественно были сформированы воинскими контингентами из Великобритании, Канады, США и ФРГ. Кроме того, на территории Польши была развернута штаб-квартира для многонациональной дивизии, а в Румынии создан центр боевой подготовки на базе уже имевшейся штаб-квартиры многонациональной дивизии «Юго-Восток»²⁰.

Наконец, в декларации Брюссельского саммита НАТО (июль 2018 г.) говорилось о том, что из вооруженных сил стран — членов альянса будут выделены дополнительно 30 крупных военно-морских кораблей, 30 тяжелых и средних маневренных батальонов и 30 боевых воздушных эскадрилий с вспомогательными подразделениями, находящимися в таком состоянии боеготовности, которое позволяет им в течение 30 дней или раньше приступить к выполнению задачи. Как указано в документе, эти части будут организованы и обучены как элементы более крупных объединений в поддержку общего построения сдерживания и обороны НАТО.

Кроме того, альянс собирается решить и логистические проблемы, связанные с переброской на восток. В частности, страны — члены НАТО намерены:

- сократить время пересечения границ и в этой связи предоставить дипломатические разрешения на передвижения по суше, воздуху и по морю в течение пяти дней к концу 2019 г., а также рассмотреть возможность дальнейшего сокращения этого срока в целях быстрого предоставления подкрепления;
- определить к концу 2018 г. главные и альтернативные маршруты доставки, пригодные для военного транспорта;

¹⁹ Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. September 5, 2014 // NATO. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (accessed: 30.05.2019).

²⁰ Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw. July 8–9, 2016 // NATO. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en (accessed: 30.05.2019).

- использовать военные учения для более регулярных тренировок военной мобильности;
- обеспечить связь между НАТО, национальными учреждениями, гражданскими и военными, в том числе создать единые национальные контактные пункты к концу 2019 г., чтобы содействовать поддержанию логистики и ускорить связь и взаимодействие в отношении пересечения границы²¹.

После начала кризиса на Украине официальному Вашингтону наконец-то удалось добиться согласия своих европейских союзников на увеличение их оборонных расходов. В 2017 г. они были увеличены в целом на более чем 41 млрд долл. по сравнению с уровнем 2016 г., а к концу 2020 г. должны будут возрасти еще примерно на 100 млрд долл. В 2018 г. уже восемь европейских союзников США по НАТО потратили 2% своего ВВП на оборону и еще десять представили планы или взяли на себя политические обязательства сделать это к 2024 г. Таким образом, к 2024 г. бóльшая часть европейских союзников наконец-то выполнят решение Рижского саммита альянса 2006 г. о выделении до 2% ВВП на национальную оборону²².

Что дальше?

Очевидно, что натовская стратегия в отношении России столкнулась с серьезными проблемами. Как уже было сказано, она строилась на предположении о том, что Москва будет вынуждена смириться с продвижением НАТО на восток по причине своей слабости и неспособности противостоять этому процессу.

Вместе с тем в правящих кругах стран альянса не сомневались в том, что именно перспектива членства в Организации Североатлантического договора позволит новым независимым государствам обеспечить национальное единство и урегулировать все имеющиеся серьезнейшие межнациональные и межконфессиональные противо-

²¹ Brussels Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels. July 11–12, 2018 // NATO. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en (accessed: 30.05.2019).

²² United States Senate Committee on Armed Services Statement of General Curtis M. Scaparrotti, United States Army Commander United States European Command. March 5, 2019. P. 11 // U.S. Senate Committee on Armed Services. Available at: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Scaparrotti_03-05-19.pdf (accessed: 30.05.2019).

речия на постсоветском пространстве. В последние годы, однако, выяснилось, что это не так: у российской стороны нашлись силы, средства и политическая воля, чтобы противостоять приближению альянса к своим государственным границам. Кроме того, перспектива членства в НАТО сама по себе не приводила к ликвидации многочисленных межэтнических конфликтов в бывших союзных республиках.

В Брюсселе поторопились во всех проблемах альянса с продвижением на восток обвинить российскую сторону. Как заявил генеральный секретарь Парламентской ассамблеи НАТО Д. Хоббс, «да, это очень умная стратегия со стороны Москвы. Чтобы вступить в НАТО, страна не должна иметь конфликтов на своих границах и территориальных споров с соседями. Создавая такие конфликты, специально не давая зажить этим ранам, вы как бы получаете право вето на вступление определенной страны в НАТО. В 2008-м я не мог предугадать, что Россия прибегнет к использованию военной силы, чтобы поставить союзников перед этой дилеммой». Но, добавляя Д. Хоббс, «я оптимист. Уверен, подобные проблемы можно решить дипломатическим путем. Ведь жить по соседству с НАТО — это очень удобно! Я всегда сравниваю Альянс с добросовестным соседом: он содержит в порядке забор, вовремя стрижет лужайки, сажает цветы, соблюдает правила дорожного движения и ложится спать в десять вечера. Если у вас такой сосед, вы можете ночью спать спокойно. Но Путин, похоже, думает иначе»²³.

Как видно, руководство НАТО искренне уверено в том, что русские должны быть в восторге от санитарного кордона, который альянс выстраивает на их западных границах, вот только «кровавый путинский режим» не дает проявиться этим восторгам. Следует в этой связи отметить, что у руководителей Североатлантического альянса к тому же имеются своеобразные представления о дипломатии на российском направлении. Как сказал председатель Военного комитета НАТО С. Пич, «Альянс не согласен и не будет согласен с незаконной и противоправной аннексией Крыма Россией, и мы продолжаем призывать Россию уйти из Крыма и прекратить оказывать

²³ Генеральный секретарь ПА НАТО Дэвид Хоббс: не думаю, что Путин рискнет нападением на Балтию. Эксклюзивно Константин Эггерт // Ru.Delfi.lt. Available at: <https://www.delfi.lt/spausdinti/?id=81240045> (accessed: 12.10.2019).

поддержку боевикам на востоке Украины»²⁴. Иными словами, когда в Брюсселе говорят о том, что «подобные проблемы можно решить дипломатическим путем», там, по всей видимости, имеют в виду безоговорочную капитуляцию Москвы.

Как следует из годового отчета генерального секретаря НАТО за 2018 г., «в 2014 году в результате незаконной и противоправной аннексии Крыма все практическое сотрудничество между НАТО и Россией было приостановлено. Агрессивные действия России в Украине, ее дестабилизирующее поведение в военной сфере и гибридные действия против стран в евроатлантическом регионе существенно изменили международную обстановку в области безопасности, снизив стабильность и безопасность и повысив непредсказуемость»²⁵.

В этих условиях диалог между РФ и Организацией Североатлантического договора (и это также вынужден был признать Й. Столтенберг) был сведен к обсуждению вопросов транспарентности и предсказуемости военной деятельности. «Кроме того, продолжаются встречи высокого уровня между НАТО и российским руководством, а военные руководители НАТО сохраняют канал связи со своими российскими коллегами, — отметил генеральный секретарь в своем докладе. — НАТО привержена обеспечению того, чтобы этот канал оставался открытым и готовым к применению, в том числе в кризисной ситуации»²⁶.

Очевидно, что диалог с Россией нужен Брюсселю не для позитивного развития отношений с ней, а для предотвращения опасной военной эскалации в ожидании того, как под напором западных санкций российская сторона согласится на безоговорочную капитуляцию со сдачей Крыма и Донбасса.

К сожалению, некоторым представителям российской либеральной политико-академической элиты трудно признать этот неприятный факт. Многие российские прозападные либералы продолжают жить в мире, которого уже нет и в котором все еще развивается

²⁴ Opening remarks by Air Chief Marshal Sir Stuart Peach, Chairman of the NATO Military Committee at the 181th Military Committee in Chiefs of Defence Session. May 22, 2019 // NATO. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_166048.htm?selectedLocale=en (accessed: 30.05.2019).

²⁵ Годовой отчет Генерального секретаря. 2018 // NATO. С. 20. Available at: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20190329_sgar2018-ru.pdf (accessed: 30.05.2019).

²⁶ Там же.

диалог Россия–НАТО. Например, в «Тезисах по внешней политике и позиционированию России в мире (2017–2024 гг.)» говорится, что «диалог Россия–НАТО необходимо дополнить взаимодействием ОДКБ и НАТО» и вообще нужны «адаптация системы европейской безопасности к новым реалиям, поиск взаимовыгодных модальностей отношений России и НАТО»²⁷.

Вместе с тем субстантивный диалог между Москвой и Брюсселем в настоящее время отсутствует, и вряд ли он возобновится до тех пор, пока стороны не придут к общему пониманию того, что, собственно, представляет собой такое явление, как диалог. Для России неприемлема позиция натовских «партнеров», согласно которой возможен лишь формат монолога строгого натовского учителя в западной школе демократии, обращенного к нерадивому русскому ученику.

* * *

Как видно, на протяжении последних 30 лет российско-натовские отношения претерпели значительную эволюцию. Надежды наладить партнерское взаимодействие между Москвой и Брюсселем рухнули в результате расширения альянса на восток, к российской границе.

Это продвижение в сочетании с твердой позицией официального Вашингтона и Брюсселя о неприемлемости членства России в НАТО означало полное исключение российской стороны из процесса принятия решений по вопросам европейской безопасности. Несмотря на наличие общих проблем в этой сфере (начиная с нераспространения оружия массового уничтожения и заканчивая борьбой с пиратством), РФ и Организация Североатлантического договора так и не смогли выработать общие подходы к постбиполярному мироустройству.

При этом в силу целого комплекса причин в постбиполярном мире военно-политическая зависимость западноевропейского субрегиона от Вашингтона не только не уменьшилась, как рассчитывали многие, но, напротив, возросла, и это обстоятельство исключало для Москвы саму возможность играть на противоречиях США и их европейских союзников. Вступление в альянс восточно- и южноевропейских «новобранцев» (многие из которых были настроены яро антироссийски) еще более ограничило возможности для такого

²⁷ Тезисы по внешней политике и позиционированию России в мире (2017–2024 гг.). М.: Центр стратегических разработок, РСМД, 2017. С. 21, 28.

маневрирования российской стороны. Альянс, таким образом, стал инструментом глобального доминирования США, с которым Москва категорически не могла согласиться.

В этих условиях, как нам представляется, преодолеть военно-политические противоречия между Россией и НАТО будет непросто.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбатов А.Г. Расширение НАТО и национальные интересы России: доклад на конференции РОПЦ — Фонда Р. Люксембург // *Полития*. 2006. № 2. С. 94–103.

2. Барановский В.Г. Новый миропорядок: преодоление старого или его трансформация? // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. Т. 63. № 5. С. 7–23. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-5-7-23.

3. Батюк В.И. Европейское командование вооруженных сил США после саммитов НАТО в Уэльсе (2014 г.) и в Варшаве (2016 г.) // *США и Канада: экономика, политика, культура*. 2018. № 5 (581). С. 20–34. DOI: 10.7868/S0321206818050027.

4. Батюк В.И., Мазинг В.А. Европа в военной политике администрации Буша // *США и Канада: экономика, политика, культура*. 2001. № 10. С. 38–51.

5. Братерский А.В. Роль «мозговых центров» в выработке политики по расширению НАТО // *США и Канада: экономика, политика, культура*. 2019. № 5 (593). С. 39–54. DOI: 10.31857/S032120680004910-5.

6. Глинский-Васильев Д.Ю. Расширение НАТО на восток как проблема российской и европейской безопасности // *Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век* / Под ред. Д.В. Тренина. М.: S@P, 2000. С. 101–131.

7. Давыдов Ю.П. Россия и НАТО: стыковка интересов // *Будущее отношений России и НАТО* / Под ред. В.А. Кременюка, П.Т. Подлесного. М.: Институт США и Канады РАН, 2004. С. 33–55.

8. *Евроатлантическое пространство безопасности* / Под ред. А.А. Дынкина, И.С. Иванова. М.: ЛЕНАНД, 2011.

9. *Ежегодник СИПРИ 2012: вооружения, разоружение и международная безопасность* / Пер. с англ. М.: ИМЭМО РАН, 2013.

10. *Ежегодник СИПРИ 2017: вооружения, разоружение и международная безопасность* / Пер. с англ. М.: ИМЭМО РАН, 2018.

11. Журкин В.В., Кокошин А.А., Носов М.Г. и др. *Между прошлым и будущим: Россия в трансатлантическом контексте* // *Современная Европа*. 2002. № 1. С. 5–21.

12. Загорский А.В. *Россия в системе европейской безопасности*. М.: ИМЭМО РАН, 2017.

13. Пархалина Т.Г. Россия — Западная Европа: проблемы и перспективы отношений // Россия и Европа: отношения на рубеже веков. М.: ИНИОН РАН, 2001. С. 9–18.

14. Тренин Д.В. Мир безусловный: Евро-Атлантика XXI века как общество безопасности. М.: РОССПЭН, 2013.

15. Троицкий М.А. Трансатлантический союз. 1991–2004. Модернизация системы американско-европейского партнерства после распада bipolarности. М., 2004.

16. Boston S., Johnson M., Beauchamp-Mustafaga N., Crane Y. 2018. Assessing the conventional force imbalance in Europe: Implications for countering Russian local superiority. RAND Corporation Research Report, 2018. 14 p.

17. Caldwell W., Leonard S. Field Manual 3-07, Stability Operations: Upshifting the engine of change // Military Review, 2008, pp. 6–14.

18. Crane K., Olikier O., Nichiporuk B. Trend in Russia's armed forces: An overview of budgets and capabilities. RAND Corporation, 2019.

19. Daadler I., Goldgeier J. Global NATO // Foreign Affairs. 2006. Vol. 85. No. 5. Available at: <https://web.archive.org/web/20080512004134/http://www.foreignaffairs.org/20060901faessay85509/ivo-daadler-james-goldgeier/global-nato.html> (accessed: 12.09.2019).

20. Gentile G. Let's build an Army to win all wars // Joint Force Quarterly. 2009. Iss. 52. P. 27–33.

21. Gordon Ph. NATO after 11 September // Survival. 2002. Vol. 43. No. 4. P. 89–106.

22. Hooker R. How to defend the Baltic States. Washington, D.C.: Jamestown Foundation, 2019.

23. Larrabee S. The United States and the European Security and Defense Policy. Old fears and new approaches // RAND Strategic Yearbook. 2006. P. 171–185.

24. Munich Security Report 2019. The great puzzle: Who will pick up the pieces? — Munich Security Conference, 2019.

25. Russia military power. Building a military to support great power aspirations. Washington, D.C.: Defense Intelligence Agency, 2017.

26. Russian strategic intentions. A strategic multilayer assessment (SMA) white paper. Department of Defense; Joint Chiefs of Staff, 2019.

27. Shlapak D., Johnson M. Reinforcing deterrence on NATO's Eastern flank. Wargaming the defense of the Baltics. RAND. 2016. Available at: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf (accessed: 30.05.2019).

V.I. Batyuk

THE EVOLUTION OF THE NATO-RUSSIA RELATIONS

*Institute for the US and Canadian Studies,
Russian Academy of Sciences
2/3 Khlebnyi Pereulok, Moscow, 123995*

*Higher School of Economics
National Research University
20, Myasnitskaya St., Moscow, 101000*

Over the past 30 years, NATO-Russia relations have come a long way. The present paper provides a retrospective analysis of the NATO-Russia relations that may shed new light on their current state and prospects for development. The author shows that after the collapse of the bipolar world, and the Russian Federation's emergence on the international scene as a sovereign state, Moscow did not exclude the possibility of establishing partnership and even allied relations with the North Atlantic Alliance. In fact, during the 1990s–2000s, Russia and the Alliance cooperated successfully in such areas as the fight against piracy and international terrorism, rescue at sea, etc. However, hopes for a full-fledged partnership between Moscow and Brussels did not materialize as a result of the Alliance's advance to the East, to the Russian border. NATO's eastward enlargement — combined with the firm position of the official Washington and Brussels on the unacceptability of Russia's membership in the Alliance — meant a complete exclusion of Russia from the decision-making process on the European security. At the same time, for a variety of reasons, in the post-bipolar world the military-political dependence of the Western European subregion on Washington did not decrease, as many hoped, but, on the contrary, has increased, thus excluding for Moscow the very possibility to play on the contradictions between the United States and its European allies. Accession to the Alliance of the Eastern and Southern European 'recruits' (many of which shared strong anti-Russian sentiments) further limited the Russia's possibilities for such maneuvering. The Alliance thus became an instrument of the US global domination — a domination which Moscow rejects categorically. The author concludes that in these circumstances, it will not be easy to overcome the military-political contradictions between Russia and NATO.

Keywords: the Russian Federation, the North Atlantic Alliance, NATO, partnership, counter-terrorism, NATO enlargement, military-political confrontation, ideological struggle.

About the author: *Vladimir I. Batyuk* — Doctor of Sciences (History), Head of the Center for Military and Political Studies, Institute for the US and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences, Professor at the Higher School of Economics (e-mail: ctas@inbox.ru).

REFERENCES

1. Arbatov A.G. 2006. Rasshirenie NATO i natsional'nye interesy Rossii: doklad na konferentsii ROPTS — Fonda R. Lyuksemburg [NATO's enlargement and the Russian national interests: A report on the joint conference of the Russian Social and Business Promotion Center and the Luxemburg Foundation]. *Politiya*, no. 2, pp. 94–103. (In Russ.)
2. Baranovskii V.G. 2019. Novyi miroporiyadok: preodolenie starogo ili ego transformatsiya? [New international order: Overcoming or transforming the existing pattern?]. *World Economy and International Relations*, vol. 63, no. 5, pp. 7–23. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-5-7-23. (In Russ.)
3. Batyuk V.I. 2018. Evropeiskoe komandovanie vooruzhennykh sil SShA posle sammitov NATO v Uel'se (2014 g.) i v Varshave (2016 g.) [U.S. European Command after the NATO summits in Wales (2014) and Warsaw (2016)]. *USA & Canada: Economics, politics, culture*, no. 5 (581), pp. 20–34. DOI: 10.7868/S0321206818050027. (In Russ.)
4. Batyuk V.I., Mazing V.A. 2001. Evropa v voennoi politike administratsii Busha [Europe in the Bush administration's military policy]. *USA & Canada: Economics, politics, culture*, no. 10, pp. 38–51. (In Russ.)
5. Braterskii A.V. 2019. Rol' 'mozgovykh tsentrov' v vyrabotke politiki po rasshireniyu NATO [The role of American think tanks in the NATO enlargement policy formulation process]. *USA & Canada: Economics, politics, bezopasnosti culture*, no. 5 (593), pp. 39–54. DOI: 10.31857/S032120680004910-5. (In Russ.)
6. Glinskii-Vasilyev D.Yu. 2000. Rasshirenie NATO na Vostok kak problema rossiiskoi i evropeiskoi bezopasnosti [NATO eastward enlargement as a Russian and European security problem]. In Trenin D.V. (ed.). *Rossiya i osnovnye instituty bezopasnosti v Evrope: vstupaya v XXI vek* [Russia and European security institutions: Entering the 21st century]. Moscow, S@P Publ., pp. 126–127. (In Russ.)
7. Davydov Yu.P. 2004. Rossiya i NATO: stykovka interesov [Russia and NATO: Joining interests]. In Kremenyuk V.A., Podlesnyi P.T. (eds.). *Budushchee otnoshenii Rossii i NATO* [The future of NATO-Russia relations]. Moscow, Institute of USA and Canada RAN Publ., pp. 33–55. (In Russ.)
8. Dynkin A., Ivanov I. (eds.). 2011. *Evroatlanticheskoe prostranstvo bezopasnosti* [Euro-Atlantic security space]. Moscow. (In Russ.)
9. *Ezhegodnik SIPRI 2012: vooruzheniya, razoruzhenie i mezhdunarodnaya bezopasnost'* [SIPRI yearbook 2012: Armaments, disarmament and international security]. 2013. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
10. *Ezhegodnik SIPRI 2017: vooruzheniya, razoruzhenie i mezhdunarodnaya bezopasnost'* [SIPRI yearbook 2017: Armaments, disarmament and international security]. 2018. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
11. Zhurkin V.V., Kokoshin A.A., Nosov M.G. et al. 2002. Mezhdru proshlym i budushchim: Rossiya v transatlanticheskome kontekste [Between the past and the future: Russia within a trans-Atlantic context]. *Contemporary Europe*, no. 1, pp. 5–21. (In Russ.)

12. Zagorskii A. 2017. *Rossiya v sisteme evropeiskoi bezopasnosti* [Russia in the European security order]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
13. Parkhalina T.G. 2001. Rossiya — Zapadnaya Evropa: problem i perspektivy otnosheni [Russia — Western Europe: Problems and prospects of interrelationships]. *Rossiya i Evropa: otnosheniya na rubezhe vekov* [Russia and Europe: Relations at the turn of centuries]. Moscow, INION RAN Publ., pp. 9–18. (In Russ.)
14. Trenin D.V. 2013. *Mir bezuslovnyi: Evro-Atlantika XXI veka kak soobshchestvo bezopasnosti* [Unconditional peace: The 21st century Euro-Atlantic as a security community]. Moscow, ROSSPEN Publ. (In Russ.)
15. Troitskii M.A. 2004. *Transatlanticheskii soyuz: 1991–2004. Modernizatsiya sistemy amerikano-evropeiskogo partnerstva posle raspada bipolyarnosti* [The Transatlantic union: 1991–2004. Transformation of the US-European partnership in the post-bipolar world]. Moscow. (In Russ.)
16. Boston S., Johnson M., Beauchamp-Mustafaga N., Crane Y. 2018. *Assessing the conventional force imbalance in Europe: Implications for countering Russian local superiority*. RAND Corporation Research Report.
17. Caldwell W., Leonard S. 2008. Field Manual 3-07, Stability Operations: Upshifting the engine of change. *Military Review*, pp. 6–14.
18. Crane K., Olikier O., Nichiporuk B. 2019. *Trend in Russia's armed forces: An overview of budgets and capabilities*. RAND Corporation.
19. Daadler I., Goldgeier J. 2006. Global NATO. *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 5. Available at: <https://web.archive.org/web/20080512004134/http://www.foreignaffairs.org/20060901faessay85509/ivo-daadler-james-goldgeier/global-nato.html> (accessed: 12.09.2019).
20. Gentile G. 2009. Let's build an Army to win all wars. *Joint Force Quarterly*, iss. 52, p. 27–33.
21. Gordon Ph. 2002. NATO after 11 September. *Survival*, vol. 43, no. 4, pp. 89–106.
22. Hooker R. 2019. *How to defend the Baltic States*. Washington, D.C., Jamestown Foundation.
23. Larrabee S. 2006. The United States and the European Security and Defense Policy. Old fears and new approaches. *RAND Strategic Yearbook*, pp. 171–185.
24. *Munich Security Report 2019. The great puzzle: Who will pick up the pieces?* 2019. Munich Security Conference.
25. *Russia military power. Building a military to support great power aspirations*. 2017. Washington, D.C., Defense Intelligence Agency.
26. *Russian strategic intentions. A strategic multilayer assessment (SMA) white paper*. 2019. Department of Defense, Joint Chiefs of Staff.
27. Shlapak D., Johnson M. 2016. *Reinforcing deterrence on NATO's Eastern flank. Wargaming the defense of the Baltics*. RAND. Available at: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf (accessed: 30.05.2019).

ТЕОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Н.С. Лабуткин*

КОНЦЕПЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОДСИСТЕМ: ОТ ГЕТЕРОГЕННОСТИ К ПЛЮРАЛИЗМУ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

История изучения феномена региональных подсистем берет начало в 1950-х годах. Уже тогда ряд исследователей выступили с идеей о том, что модели, разработанные для объяснения логики развития биполярной системы, не в состоянии в полной мере адекватно отразить специфику региональных процессов. В этой связи возникла необходимость дополнить системный уровень исследований международных отношений еще одним — «подсистемным». В данной статье представлен сравнительный обзор существующих в зарубежной и отечественной научной литературе основных подходов к изучению и определению феномена региональных подсистем. Автор предпринимает попытку проследить эволюцию исследований концепции подсистем, определив их современное состояние и выделив основные спорные вопросы, касающиеся интерпретаций понятия «региональная подсистема» и строящихся на их основе теоретико-методологических подходов. В первой части статьи освещены различные определения феномена региональных подсистем, сформулированные западными исследователями в годы «холодной войны». Показано, что этот первоначальный этап становления исследований данной проблематики характеризовался крайней гетерогенностью, поляризованностью мнений и оценок. Предлагались самые разнообразные способы и критерии выделения подсистем, само словосочетание «региональные подсистемы» не приобрело устойчивого характера, выдвигались различные альтернативные подходы. В то же время все исследования данного периода так или иначе вращались вокруг одной центральной проблемы, связанной с поиском ответа на вопрос о характере взаимосвязи региональных подсистем с «доминирующей», биполярной. В этой связи вполне понятно, что с окончанием «холодной войны» перед исследователями феномена ре-

* Лабуткин Никита Сергеевич — аспирант кафедры международной безопасности факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: npolitology@gmail.com).

гиональных подсистем не только встали новые задачи, но и открылись новые перспективы. Во второй части статьи представлен обзор взглядов современных зарубежных и российских ученых на проблематику региональных подсистем. Выделены ключевые сюжеты, по которым наблюдаются наибольшие расхождения среди экспертов и к которым прежде всего следует отнести: определение характера взаимодействия подсистемных акторов (сотрудничество vs конфликт), необходимость институционального оформления подсистемы, наличие ее ядра, представленного игроком-лидером. В заключение автор приходит к выводу, что, несмотря на отсутствие консенсуса среди ученых по этим вопросам, исследования региональных подсистем в целом прошли значительный путь от крайней гетерогенности, даже фрагментированности в том, что касается определения принципов, категорий и критериев выделения подсистем, к большему терминологическому единству при сохранении плюрализма подходов, мнений и оценок.

Ключевые слова: теория международных отношений, региональная подсистема, региональные исследования, «холодная война», интеграция, уровни анализа, политическая система.

Системный подход в международных отношениях, находящийся в центре внимания политологов и ученых-международников со второй половины 1950-х годов, кардинально изменил характер международных исследований, переопределив базовые установки в изучении международных процессов за счет увеличения количества уровней анализа¹.

Основы общей теории систем были заложены американским ученым австрийского происхождения Людвигом фон Берталанфи, который ввел в научный оборот классическое понятие системы, определив ее как совокупность элементов, находящихся во взаимодействии друг с другом [Bertalanffy, 1950]. В науке о международных отношениях системная теория получила развитие в работах К. Боулдинга [Boulding, 1956, 1985], А. Рапопорта [Rapoport, 1976], К. Уолтца [Waltz, 1979] и др.

Одним из первых исследований, в рамках которого был применен системный подход к анализу международной среды, стал труд М. Каплана «Система и процесс в международной политике» (System and process in international politics, 1957). В этой работе М. Каплан

¹ Как отмечает М. Бречер, до возникновения нового аналитического концепта «международная система» абсолютное большинство исследователей в своих работах исходили из признания одного уровня анализа, в качестве которого выступало «государство-нация» [Brecher, 1963: 213–214].

выделил шесть моделей международных систем, которые могли использоваться для объяснения процессов в рамках глобальной системы: «баланс сил», «гибкая биполярная система», «жесткая биполярная система», «универсальная система», «иерархичная система», «система единичного вето» с соответствующими каждой характеристиками [Boulding, 1958].

Считается, что именно этот труд стимулировал разработку концепции подсистем международных отношений. В 1958 г. Л. Байндер представил работу «Ближний Восток как подчиненная международная система», где впервые использовал понятие «подчиненная международная система», соотносимое с современной категорией «региональная подсистема». В рамках своего исследования Л. Байндер, отмечая относительную автономность процессов, протекающих на региональном уровне между странами, предпринял попытку опровергнуть тезис М. Каплана о том, что существовавшая в 1950-х годах модель международной системы — биполярность — была способна объяснить процессы, имеющие место в отношениях между «не сверхдержавами» [Binder, 1958: 411; Thompson, 1973: 90].

Выделение среднего уровня международных отношений, находящегося между глобальной, «доминирующей системой»² и региональными системами, задало новый вектор в мирополитических исследованиях. Осознание учеными того факта, что региональные процессы имеют отличную от глобальных динамику, а следовательно, не могут быть достоверно объяснены с помощью инструментария, разработанного для макроуровня, позволило исследователям рассматривать различные регионы как полуавтономные целостности, с одной стороны, и как образования, находящиеся в отношениях взаимовлияния и созависимости с международной системой, — с другой.

Выделение региональных подсистем в качестве самостоятельных объектов анализа дало возможность сравнивать регионы как относительно автономные субъекты/акторы международных отношений, выявляя специфику процессов, присущих конкретным регионам [Özdemir, 2015: 20]. Кроме того, подсистемный подход позволил

² Под «доминирующей системой» Л. Байндер понимал систему отношений между СССР и США, характеризовавшуюся биполярностью; изменения в ее рамках оказывают большее влияние на другие системы, которые он определил в качестве «подчиненных», чем наоборот [Binder, 1958: 410].

анализировать то, как на среднем уровне международной системы проявляют себя глобальные тренды, выявлять закономерности во взаимодействии подсистем друг с другом и т.д. Среди достоинств концепции подсистем выделяется ее потенциал сделать более точным страновой анализ, поскольку государства помещаются в контекст региональных закономерностей [Воскресенский, 2012а: 30].

Появление подсистемных подходов стимулировало развитие различных направлений в региональных исследованиях, например изучение проблем региональной безопасности. К настоящему времени сложилась целая плеяда теорий и концепций в этой сфере, наиболее известной из которых остается теория региональных комплексов безопасности (ТРКБ) Б. Бузана и О. Вэвера [Buzan, Waever, 2003]. Рассмотрение данных подходов может стать предметом отдельного исследования и останется за рамками настоящей статьи, в которой мы прежде всего сосредоточимся на анализе базового концепта региональной подсистемы.

Несмотря на то что концепция региональных подсистем получила широкое распространение среди исследователей-международников, до сих пор не существует однозначного восприятия самого понятия «региональная подсистема». Большинство авторов признают относительность и конструктивистскую природу данной категории, отмечая, что трактовка последней зависит от целей и задач, стоящих перед учеными в рамках их конкретных исследований. К подобным выводам, как представляется, авторы приходят и потому, что ключевые понятия, используемые в самом термине «региональная подсистема», — «регион» и «подсистема» — сами не имеют однозначного толкования, а вопрос их соотношения — общепризнанного ответа.

Действительно, отмеченный методологический плюрализм может быть объяснен и оправдан разнообразием объектов и предметов изучения, междисциплинарностью мирополитических исследований, негласным консенсусом, существующим среди авторов, относительно удобства использования конструируемых понятий. Вместе с тем применение различных подходов, появление всё новых лишают научное сообщество единой исследовательской матрицы, приводя к ситуации, когда исследования в рамках одного направления часто строятся на различных основаниях и проводятся с использованием аналогичных понятий, но имеющих отличные друг от друга значения. Очевидно, что всё это затрудняет понимание исследователями

друг друга, оказывая негативное воздействие на качественное развитие самой концепции подсистем.

В настоящей статье представлен сравнительный обзор существующих в зарубежной и отечественной специальной литературе основных подходов к исследованию региональных подсистем, трактовке категории «региональная подсистема». Автор предпринимает попытку проследить эволюцию концепции подсистем, определив ее современное состояние и выделив основные спорные вопросы, касающиеся интерпретаций понятия «региональная подсистема» и строящихся на их основе теоретико-методологических подходов. Кроме того, поскольку подавляющая часть базовых определений в рамках концепции региональных подсистем появились во второй половине XX в., автор проблематизирует адекватность использования данных подходов применительно к современному этапу развития международной системы.

Исследования феномена региональных подсистем в годы «холодной войны»

С момента публикации работы Л. Байндера в 1958 г., положившей начало изучению региональных подсистем, к настоящему времени сложился целый корпус научных исследований, посвященных анализу регионального/подсистемного уровня международных отношений. В них охвачен по-настоящему широкий спектр различных аспектов рассматриваемого явления — от выделения критериев и границ подсистем до попыток выявления закономерностей поведения последних в рамках общей глобальной/международной системы.

Некоторые ученые были заинтересованы прежде всего в поиске ответов на вопросы, связанные с теоретическим осмыслением концепции региональных подсистем как таковой, посвящая собственные исследования разработке теоретико-методологического инструментария для анализа подсистемного уровня [Acharya, 2007; Berton, 1969; Brecher, 1963, 1969; Buzan, Albert, 2010; Hoffmann, 1961, 1963, 1965; Özdemir, 2015; Thompson, 1970, 1973, 1981].

Другие акцентировали свое внимание на изучении собственно регионов, характерных для них трендов и закономерностей, их сравнении, зачастую опуская вопрос определения того или иного региона, интерпретируемого в географических категориях, в качестве

подсистемы [Cantori, Spiegel, 1969; Ayoob, 1988, 1999; Zartman, 1967; Litsas, Tziampiris, 2019].

Авторы, чьи исследования были посвящены определению сути феномена, который в настоящее время известен как «региональная подсистема», предлагали различную терминологию для описания изучаемого явления. Так, Л. Байндер рассматривал «подчиненные международные системы», отмечая зависимость последних от глобальной и «доминирующей» систем [Binder, 1958]. М. Бречер предложил определение «подчиненной государственной системы», под которым он понимал такой уровень анализа, где акцент делается на межгосударственных проблемах, конфликтах, взаимоотношениях между государственными акторами, не входящими в блоки [Brecher, 1969]. С. Хоффман придерживался категории «частная международная система», в рамках которой, по его замечанию, процессы, происходящие на международной арене, принимают уникальные формы (автор, в частности, говорил о том, что процессы, присущие «холодной войне», проявляются в каждой из частных подсистем по-своему) [Hoffmann, 1961, 1963, 1965]. Если большинство авторов писали о государствах как единственных субъектах любой подсистемы, то П. Бертон, введя понятие «субмакрообразования» (соответствующее современной категории «региональные подсистемы»), ушел от государствоцентричной модели, отметив, что в расчет должны приниматься и негосударственные игроки [Berton, 1969]. Наконец, одним из первых исследователей, введших понятие собственно «региональная подсистема» в научный оборот, стал У. Томпсон, опубликовавший в 1973 г. работу «Региональная подсистема: концептуальное объяснение и набор предположений», посвященную агрегации существовавших на тот момент подходов к анализу регионального уровня и выведению «стандартизированного определения» региональной подсистемы [Thompson, 1973].

Использование различных терминов для обозначения одного и того же явления, очевидно, было связано в том числе со спецификой описания общей системы международных отношений (глобальной системы), которая часто рассматривалась параллельно и отдельно от выделяемой «доминирующей системы». Последняя понималась как общая надстройка над происходящими в мире процессами, выраженная в противостоянии двух сверхдержав — США и СССР.

При этом доминирование рассматривалось в том смысле, что биполярность как конфигурация советско-американских отношений со свойственным им переносом блоковой дисциплины на «нижние уровни» оказывала большее влияние на региональные системы, чем наоборот [Binder, 1958: 410].

Расхождение в терминологии, а следовательно, в подходах к анализу регионов как «подчиненных»/региональных подсистем было также обусловлено спецификой отобранных теми или иными авторами критериев выделения самих подсистем.

Так, в работе Л. Байндера, положившей начало исследованиям подсистем, не было приведено строгих параметров выделения последних. Избрав Ближний Восток в качестве объекта апробации своего метода, Л. Байндер ориентировался на два фактора, позволивших ему охарактеризовать данный регион в качестве «подчиненной системы»: 1) наличие религиозной оппозиции националистическим силам на региональном уровне; 2) колониальный опыт региональных стран, большая часть которых входила в состав Османской империи [Binder, 1958: 415–416].

Впоследствии М. Бречер, исследуя региональный уровень в рамках системного подхода, сформулировал шесть критериев «подчиненной государственной системы»: 1) регион географически ограничен; 2) в нем насчитывается по крайней мере три актора; 3) данные акторы воспринимаются другими игроками как формирующие определенное сообщество, регион или сегмент глобальной системы; 4) формирующие акторы осознают себя в качестве членов данного сообщества, региона и т.д.; 5) центры «подчиненной системы» слабее центров, существующих в «доминирующей системе»; 6) изменения, происходящие в «доминирующей системе», оказывают большее влияние на «подчиненные системы», а не наоборот.

Следует подчеркнуть, что выведенные М. Бречером критерии, как и определение подсистемы («подчиненной государственной системы»), давались с учетом биполярной (блоковой) конфронтации. М. Бречер обозначил два уровня анализа: индивидуальный (государства) и системный (акцент на трех аспектах: «подчиненные системы», «доминирующая система» и глобальная система, или «мир глобальной политической системы» (the world of global political system)).

Интересно отметить усложнение методологии исследования регионального уровня в работе М. Бречера: он предложил понятия «структуры» и «текстуры» для анализа «подчиненных систем». Первое отражает особенности моделей взаимоотношений между игроками в рамках системы, второе — более общие характеристики окружения: материальные, политические, идеологические, в которых развивается взаимодействие между акторами.

Четкий набор критериев определения региональной подсистемы одним из первых представил У. Томпсон в серии работ, вышедших в период с 1970 по 1981 г. Автор проанализировал предложенные его предшественниками параметры определения подсистем (всего он выделил 21 критерий) и апробировал собственные на примере ближневосточной региональной подсистемы. Так, он отмечал, что для определения той или иной области в качестве подсистемы должны соблюдаться четыре условия: 1) модель взаимодействия акторов демонстрирует постоянство в их контактах и такую степень интенсивности, при которой изменения в одной части подсистемы вызывают изменения в других ее частях; 2) акторы находятся поблизости; 3) внутренние и внешние наблюдатели, а также сами региональные акторы признают подсистему в качестве особенной области, или «театра военных действий» (theater of operation); 4) подсистема должна состоять как минимум из двух акторов. Исходя из приведенных критериев, У. Томпсон определял региональную подсистему как «модель взаимодействий, характеризующихся относительным постоянством и интенсивностью, с признанием как внутри, так и во вне ее особой областью, созданной и поддерживаемой как минимум двумя акторами» [Thompson, 1981: 213].

У. Томпсон признавал, что региональная подсистема не обязательно равноценна географическому региону, так как в первую очередь в расчет принимаются взаимодействия на уровне национальных элит. Критерий географической близости, тем не менее, играл значимую роль, выступая одним из двух «достаточных» параметров для определения того или иного пространства в качестве подсистемы. Вторым и, по всей видимости, ключевым критерием у У. Томпсона выступала «интенсивность взаимодействия». Одним из важных выводов автора, сделанных после анализа поведения игроков в рамках региональной подсистемы на примере Ближневосточного региона, стал вывод о том, что членский состав подсистемы имеет тенденцию

к изменению с течением времени и трансформации подсистемного статуса государств [Thompson, 1981: 230].

В отличие от Л. Байндера, М. Бречера и У. Томпсона, сходящихся в том, что географический фактор при определении границ подсистемы имеет одно из ключевых значений, П. Бертон, вводя понятие «субмакроподход», отказался от географического детерминизма, отмечая, что «субмакрообразования, или международные подсистемы, могут совпадать с географическими регионами», но это не является обязательным условием. По мнению П. Бертон, в качестве субмакрообразований — международных подсистем — можно изучать группировки (groupings), участники которых объединены идеологическими, политическими, военными, организационными и иными связями. Примерами потенциальных объектов исследования автор называл коммунистический мир, Британское содружество и Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [Berton, 1969: 329–333].

Интеграционные процессы, набиравшие активность в Европе на протяжении второй половины XX в., высветили новые проблемы при определении существования подсистем в той или иной части мира. В частности, исследователи стали задаваться вопросом, является ли институциональное оформление подсистемы неотъемлемым условием признания ее в качестве таковой.

На этот вопрос также не было однозначного ответа. Одни авторы считали, что наднациональные институты на уровне того или иного региона оформляют саму подсистему и без них она немыслима [Feld, Boyd, 1980: 296], другие, напротив, утверждали, что институты не являются показателем существования подсистемы [Thompson, 1973; Tibi, 1998]. Так, У. Томпсон отмечал, что наличие или отсутствие институтов в регионе зависит от момента изучения подсистемы, но не определяет самого факта ее существования [Thompson, 1973].

Наконец, ликвидация «доминирующей системы» с прекращением биполярного противостояния задала новый вектор в развитии концепции региональных подсистем.

Современные тенденции в развитии исследований региональных подсистем

На первый план в современных условиях вышли такие вопросы, как соотношение нового типа глобальной системы, которая

сама нуждалась в концептуализации, и входящих в нее подсистем; пределы взаимовлияния глобальной и международной систем друг на друга, степень их воздействия на поведение региональных игроков; соотношение границ регионов, трактуемых в географических категориях, и региональных подсистем и др. [Ieda, Uyama, 2006: 9; Özdemir, 2015: 20].

С окончанием «холодной войны» объективно повысилась значимость регионального уровня в рамках глобальной системы. Это, в частности, было связано с увеличением потенциала регионов и региональных организаций в международных делах вследствие прекращения биполярного противостояния, а равно нивелирования фактора блоковой дисциплины, которая до определенной степени ограничивала страны и региональные объединения в их поведении. Признание международным сообществом той роли, какую могли бы сыграть региональные институты в урегулировании конфликтов³, задействование главы VII Устава ООН, регламентирующей деятельность региональных структур в вопросах поддержания мира, фактически означали признание регионов и их организаций, в том числе негосударственных⁴, в качестве субъектов мировой политики, обладающих относительной и большей по сравнению с периодом «холодной войны» автономностью в своих действиях.

Представляется, что, в частности, по этой причине в академической среде к середине 1990-х — началу 2000-х годов закрепилось понятие «региональная подсистема» и отошли на второй план такие категории, как «подчиненная международная система», «подчиненная государственная система», которым были присущи принципы иерархичности и государствоцентризма.

В этот период также появились первые отечественные работы по региональным подсистемам, авторы которых, действуя в русле парадигмы «освоения» [Богатуров, 2000], обращались к западным концепциям при анализе регионального уровня международных отношений, реже — предпринимали попытки предлагать собственные интерпретации подсистемного подхода.

³ Agenda for peace // United Nations. Available at: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf (accessed: 12.12.2019).

⁴ Ibid. P. 3–4.

Среди множества работ российских авторов, в которых используется категория «региональная подсистема», следует выделить труды таких видных отечественных исследователей, как А.Д. Воскресенский и Т.А. Шаклеина, которым принадлежат оригинальные разработки в рамках концепции подсистем.

А.Д. Воскресенский, под чьей редакцией в 2002 г. вышло первое в России профильное учебное пособие, посвященное региональным подсистемам, внес значительный вклад в осмысление и развитие этой концепции в рамках отечественных исследований. В серии работ автора были отражены основные зарубежные подходы к анализу региональных подсистем, предложена собственная интерпретация категорий «региональная подсистема», «региональный комплекс», «регионализация» и др., рассмотрена эволюция региональных подсистем в исторической ретроспективе и т.д. [Воскресенский, 2012b, 2012c, 2013; Voskresenskii, Boglarka, 2019]. Кроме того, А.Д. Воскресенский представил оригинальную классификацию региональных подсистем с использованием «спатально-плоскостной» («цивилизационно-пространственной») группировки.

Исследователь выделил четыре региональные подсистемы: панамериканскую (межамериканскую), европейскую, африканскую и азиатскую, каждой из которых соответствует международно-политический макрорегион [Воскресенский, 2012: 48]. Под региональной подсистемой при этом А.Д. Воскресенский понимает «совокупность специфических политико-экономических, культурно-цивилизационных, историко-социальных и социокультурных взаимодействий в пространственном кластере системы МО⁵. То есть региональная подсистема МО — это совокупность специфических взаимодействий подсистемного типа, в основе которых лежит общая регионально-географическая, социально-историческая и политико-экономическая принадлежность» [Воскресенский, 2012а: 47–48]. Кроме того, исследователем были определены субрегиональные подсистемы, понимаемые им как международно-политические регионы: «привязанные к территориально-экономическому и национально-культурному комплексу региональные совокупности явлений, объединенные общей структурой и логикой таким образом, что эта логика и историко-географические координаты ее существования являются взаи-

⁵ Международных отношений. — *Прим. ред.*

мообусловленными» [Воскресенский, 2012: 46]. А.Д. Воскресенский, рассматривая то, что Б. Бузан и М. Альберт определяют в категориях «функциональной дифференциации» подсистем — региональные комплексы [Buzan, Albert, 2010: 321–322], отмечает, что последние, будучи способными «выступить подсистемным объединением различной степени цельности по отношению к международной среде», могут рассматриваться в качестве элемента региональной подсистемы. Представляется, что таким образом происходило встраивание теории региональных комплексов, в частности ТРКБ, в общую концепцию региональных подсистем.

Отметим, что пространственный (пространственно-цивилизационный) критерий, лежащий в основе выделения подсистем, применяется автором не только в отношении современной мирополитической системы. С аналогичных позиций А.Д. Воскресенский описывал биполярную систему, которую он определял как формально существовавшую единую международную систему, де-факто разделенную на «две полярные макрорегиональные подсистемы», обладающие собственными разновидностями модернизационных моделей [Воскресенский, 2013: 87].

Подобное членение глобальной системы с опорой на «спатияльно-плоскостный» принцип группировки в определенном смысле входит в противоречие со взглядами зарубежных авторов, которые, признавая неустранимость географического фактора при установлении границ подсистем, отмечали необходимость самоидентификации региональными игроками себя в качестве акторов конкретного региона, рассматриваемого ими, а также внешними наблюдателями как особая область — региональная/подчиненная подсистема. Кроме того, биполярность, которую А.Д. Воскресенский определяет в качестве «формально существующей международной системы» периода «холодной войны», в рамках отдельных зарубежных исследований того времени определялась как «доминирующая система». Международная же система (в категориях того же М. Бречера — «глобальная политическая система» (Global Political System)) — выступала одним из трех уровней в классификации мира наряду с «подчиненными системами» и «доминирующей системой». Согласно М. Бречеру, для того чтобы построить «всеобъемлющую модель мировой системы», требуется объединить (link) модели «доминирующей системы» и «подчиненных подсистем» [Brecher, 1963: 217–218].

Следует отметить, что при внимательном рассмотрении основных работ А.Д. Воскресенского неочевидным остается и вопрос соотношения используемых им понятий, в частности, таких как «региональный комплекс (безопасности)» и «региональная подсистема». Так, отмечая в одной статье, что «понятие региональной подсистемы шире понятия регионального комплекса <...>, а региональный комплекс может являться асимметричной частью, центром (стержнем) региональной подсистемы, а может полностью совпадать с ней» [Воскресенский, 2012а: 52], в другом месте исследователь говорит о тождественности понятия «региональная подсистема» категории «региональный комплекс безопасности», присутствующей в терминологическом аппарате Б. Бузана и О. Вэвера [Ieda, Uyama, 2006: 8–9]. Подобное, на наш взгляд, является следствием запутанности терминологического аппарата (в том числе с точки зрения множественности интерпретаций одних и тех же категорий), сложившейся к настоящему времени в рамках региональных исследований, и, как результат, возможной путаницы при определении соотношения понятий при попытке их встраивания в единую концепцию региональных подсистем.

Другим отечественным исследователем, в чьих работах была предпринята попытка осмыслить и дополнить концепцию региональных подсистем оригинальными положениями, является Т.А. Шаклеина. Автором было предложено определение региональной подсистемы и выдвинуты предположения об условиях существования последней на фоне роста числа мировых держав в XXI в. [Шаклеина, 2011; Shakleina, 2013]. Региональную подсистему Т.А. Шаклеина определяет как «совокупность государств, объединяемых географическим фактором; стремлением к деятельности на основе общих интересов и общих признаваемых институтов в сфере экономики, торговли, безопасности, иногда в политической сфере, в том числе по вопросам мирорегулирования; близостью исторического опыта и культуры» [Шаклеина, Байков, 2017: 84–86]. Для определения некоего пространства в качестве подсистемы в рамках региона должно существовать государство-лидер, играющее роль ядра: государство «наиболее сильное (по параметрам ведущей державы) и креативное» [Shakleina, 2013: 39]. Кроме того, по замечанию автора, для того чтобы тот или иной регион мог быть классифицирован в качестве

региональной подсистемы, на его пространстве должна существовать система общепризнанных институтов.

В определении Т.А. Шаклеиной ключевыми субъектами региональной подсистемы выступают государства и, очевидно, формируемые ими наднациональные объединения, в задачи которых входит «цементирование» статуса того или иного региона в качестве подсистемы. Подобное определение, на наш взгляд, не в полной мере отражает тенденцию усиления роли негосударственных игроков в мировой политике, оставляя их, по сути, за рамками анализа региональных подсистем. О необходимости учета негосударственных акторов в качестве подсистемных игроков писал в относительно недавнем исследовании Х. Оздемир, который указывал на возможность выделения двух типов подсистем по критерию участников: «симметричных», субъектами в рамках которых выступают группы государств, и «асимметричных», предполагающих разнообразие акторов [Özdemir, 2015: 15].

Кроме того, вынесение «стремления к деятельности на основе общих интересов», а равно акцентуация сотрудничества в отношениях между потенциальными субъектами подсистемы ведут к недоучету «объединительного» потенциала конфликтного взаимодействия — того, что выступало одним из аспектов критерия «интенсивности взаимодействий» в работах рассмотренных ранее зарубежных исследователей. Представляется, что признание субъектности того или иного пространства как подсистемы в данном случае сводится к интерпретации самой подсистемы в категориях интеграции и должно быть расширено за счет допущения существования подсистем «конфликтного» типа.

В качестве яркого примера подобной подсистемы можно назвать Ближний Восток, которому на протяжении всей современной истории были присущи значительное количество конфликтов, практика построения *ad hoc* коалиций по принципу «враг моего врага — мой друг», несмотря на существование интеграционных очагов (ССАГПЗ⁶, Союз арабского Магриба), общерегионального института, представленного Лигой арабских государств (ЛАГ). Следует также отметить, что хотя Израиль находился в состоянии перманентной войны с арабскими странами почти всю вторую половину XX в., его

⁶ Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива. — *Прим. ред.*

принадлежность к ближневосточной подсистеме практически не подвергалась сомнению исследователями. На теоретическом уровне это, в частности, объяснялось положительной ролью арабо-израильского конфликта с точки зрения объединения ближневосточных стран [Buzan, Waever, 2003: 191]. Сам же арабо-израильский конфликт, вполне справедливо, на наш взгляд, рассматриваемый как борьба за статус государства в рамках подсистемы [Thompson, 1981: 219], выступал ее ключевой проблемой и оказывал значительное влияние на ее развитие. Ряд авторов уже отмечали роль конфликта как процесса, участвующего в формировании региональной подсистемы [Thompson, 1973; Tibi, 1998].

Допущение существования подсистем «конфликтного» типа закономерно снова ведет к постановке вопросов относительно необходимости наличия в подсистеме интеграционного института, который устанавливал бы правила и нормы и распространял их на всех игроков. Среди современных авторов, не связывающих существование подсистемы с общерегиональными институтами, можно выделить профессора А. Энтешами, который отмечает, что подсистема может характеризоваться отсутствием разделяемых всеми акторами «правил игры», а следовательно, наличие общих институтов также не является обязательным [Enteshami, 2014].

Кроме того, признавая первичность «конфликтного» типа взаимодействий в рамках подсистемы, мы можем допустить отсутствие ее ядра, представленного государством-лидером, при существовании одного игрока (или ряда игроков, объединенных в блок, что также может не быть обязательным условием), который превосходит по своей силе остальных. В этом случае подсистема будет характеризоваться перетекающими стадиями конфликта между акторами, борющимися за установление гегемонии на том или ином пространстве. Определение же данного пространства в качестве подсистемы допустимо, на наш взгляд, главным образом в связи с наличием неких паттернов поведения игроков, существованием устойчивой структуры отношений между ними, которые, с одной стороны, будут соотноситься с параметрами глобальной системы, с другой — иметь уникальные черты и закономерности. Например, немецкий ученый сирийского происхождения Б. Тиби подчеркивал, что хотя центром подсистемы и может выступать региональная

держава, это не является обязательным условием, и в отсутствие государства-ядра региональная подсистема просто станет принимать «полицентричные формы» [Tibi, 1998].

Отметим, что рассмотрение отечественных работ, посвященных теоретическим вопросам функционирования международной системы, определению подходов к анализу регионального уровня, оценке отдельных региональных подсистем, позволяет сделать вывод о существовании концептуального вакуума в данной области. Это может объясняться относительно недолгим развитием современных российских международных исследований, сохранением в отечественной науке приоритета «парадигмы освоения» [Цыганков, 2014: 72], продолжающимся становлением отечественной исследовательской традиции в сфере общественных наук, начало которому было положено с выходом последних из-под «прессинга марксизма-ленинизма» [Цыганков, 2003: 104].

Если же возвращаться к зарубежными исследованиям по данной проблематике, то можно отметить, что при сохранении популярности подсистемного подхода среди ученых и экспертов в настоящее время существует сравнительно небольшое количество оригинальных работ, посвященных теоретическим ее аспектам. Это, в частности, может быть связано с переключением внимания ученых на более узкие, специализированные направления региональных исследований, например в сфере региональной безопасности.

Актуализация исследований в области безопасности, происходящая на фоне роста конфликтности в отдельных регионах мира, множасьихся измерений самой безопасности (энергетическая, человеческая, водная, продовольственная, климатическая), тем не менее, нашла отражение и в подсистемных исследованиях.

Так, греческий автор А. Циампирис предпринял попытку увязать ТРКБ Б. Бузана и О. Вэвера с концепцией подсистем. По его мнению, наличие регионального комплекса безопасности в рамках региональной подсистемы следует рассматривать в качестве необходимого критерия выделения этой самой подсистемы [Litsas, Tziampiris, 2019: 3–4].

Другой чертой современного этапа развития подсистемной концепции можно обозначить продолжающийся поиск новых критериев для идентификации региональных подсистем. Интересной пред-

ставляется идея «межподсистемного подхода» (inter-subsystemic approach) турецкого исследователя Х. Оздемира, согласно которой основой для выделения региональных подсистем служит концепт стратегической культуры [Özdemir, 2015: 17].

Поиск новых оснований для разграничения подсистем, безусловно, соответствует потребностям современного состояния глобальной системы, которая сама находится в процессе трансформации. Уточнение теоретико-методологических основ анализа регионального уровня посредством переосмысления положений базовых концепций и выведения новых, соответствующих времени, представляется исключительно актуальной задачей, решение которой позволит точнее анализировать региональные и международные процессы.

* * *

Даже этот неизбежно краткий обзор основных зарубежных и отечественных подходов, сложившихся к настоящему времени в рамках концепции региональных подсистем, позволяет сделать некоторые выводы об их ключевых особенностях и выделить спорные вопросы, существующие среди авторов.

Большинство рассмотренных определений понятия «подсистема» объединяет следующее: 1) государствоцентричный характер — ключевыми, а в большинстве случаев единственными игроками считаются государства; 2) признание подчиненности региональных подсистем «доминирующей» системе в смысле соотношения степени их влияния друг на друга; 3) акцентирование относительной автономности процессов, наблюдаемых в регионах, а также специфичности отражения глобальных процессов на региональном уровне; 4) указание на наличие как минимум двух акторов в подсистеме, воспринимающих себя в качестве таковых и саму подсистему — в качестве особой области, а также необходимость признания внешними игроками того или иного пространства в качестве подсистемы (упрощенно назовем это критерием «идентификации»); 5) признание важности географической близости акторов подсистемы, их принадлежности к определенному географическому региону.

При этом расширение состава участников мировой политики за счет усиления роли и влияния негосударственных акторов требует переосмысления подсистемной концепции, имеющей преимущест-

венно государствоцентричный характер, с тем чтобы она в большей мере соответствовала современным тенденциям. Это, с одной стороны, усложнит анализ подсистемных процессов, значительно увеличив количество его уровней и единиц, с другой — позволит более точно описывать и объяснять данные процессы. Следовательно, можно поставить вопрос о необходимости выработки критериальной системы, которая даст возможность относить те или иные негосударственные субъекты к разряду подсистемных. Попытка решить эту задачу может быть предпринята в рамках отдельного исследования.

«Подчиненность» как одна из характеристик региональных подсистем во многом изжила себя с уходом в прошлое биполярности, когда влияние «доминирующей» системы на региональный уровень было очевидным. В настоящий момент, однако, несмотря на признание автономности и самоценности региональных процессов, в условиях продолжающихся попыток теоретического осмысления современного состояния глобальной системы можно поставить ряд новых вопросов о соотношении международной и региональных систем. Является ли международная система суммой процессов, протекающих на региональных и субрегиональных уровнях? Существует ли в настоящее время «доминирующая» система, и если да, то чем она характеризуется и какова ее роль? В какой степени глобальная и региональная системы оказывают друг на друга влияние? Каким образом взаимодействуют друг с другом региональные подсистемы? Как представляется, ответы на эти и многие другие вопросы могут позволить уточнить подсистемную концепцию, сделав ее более адекватной современности.

На наш взгляд, критерии «идентификации» и географической близости могут выступать ключевыми «парными» характеристиками при определении того или иного пространства в качестве региональной подсистемы. Излишний географический детерминизм может вести к выделению подсистем, акторы в рамках которых на практике не соотносят себя с данными пространствами, а следовательно, принимают ограниченное участие в локальных процессах или полностью абстрагируются от них. В этой связи критерий «идентификации» позволяет фильтровать умозрительные конструкции исследователей посредством учета ориентаций самих акторов.

Наиболее полемичными вопросами, существующими среди исследователей, по нашему мнению, остаются: 1) определение характера взаимодействия подсистемных акторов (сотрудничество vs конфликт); 2) роль институционального оформления подсистемы; 3) необходимость наличия ее ядра — игрока-лидера.

Представляется, что основным водоразделом между авторами в их взглядах на признание того или иного региона/набора акторов в качестве подсистемы является трактовка роли сотрудничества и конфликта, поскольку именно акцентуация первого необходимо ведет к востребованности интеграционной составляющей с выделением игрока-лидера.

Как было отмечено ранее, конфликт как взаимодействие особого типа, способное достигать высокой интенсивности, может способствовать формированию подсистемы, оказывая значительное влияние на ее развитие и структурирование. В качестве примера можно рассматривать Ближневосточный регион. С этой точки зрения сотрудничество перестает выступать единственно возможной разновидностью взаимодействия, способной «цементировать» региональную подсистему.

Исходя из этого, мы можем поставить вопрос о существовании разных типов подсистем, характеризующихся как большей/меньшей степенью сплоченности (подсистемы интеграционного типа), так и отсутствием общерегиональных интеграционных процессов, высоким уровнем конфликтности (подсистемы конфликтного типа). Следовательно, можно говорить о как минимум двух вариантах понимания подсистемы: 1) подсистема как образование, где доминирует интеграция; 2) подсистема как совокупность элементов (субъектов), выделяемых по принципу интенсивности взаимодействия.

В целом можно заключить, что исследования региональных подсистем прошли путь от крайней гетерогенности, даже фрагментированности в том, что касается определения принципов, категорий и критериев выделения подсистем, к большему терминологическому единству при сохранении плюрализма подходов, мнений и оценок.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Богатуров А.Д. Десять лет парадигмы освоения // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 195–201.
2. Воскресенский А.Д. Восток/Запад: региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений. М.: РОССПЭН, 2002.

3. Воскресенский А.Д. Историческая эволюция международного сообщества и ее влияние на формирование региональных подсистем международных отношений // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. 2013. № 21 (122). С. 83–94.

4. Воскресенский А.Д. Концепции регионализации, региональных подсистем, региональных комплексов и региональных трансформаций в современных международных отношениях // Сравнительная политика. 2012. Т. 3. № 2 (8). С. 30–58.

5. Воскресенский А.Д. Регионализация в современных международных отношениях (Начало) // Восток. 2012. № 5. С. 5–17.

6. Воскресенский А.Д. Регионализация в современных международных отношениях (Окончание) // Восток. 2012. № 6. С. 5–12.

7. Цыганков А.П. Российская теория международных отношений: какой ей быть? // Сравнительная политика. 2014. Т. 5. № 2 (15–16). С. 65–83.

8. Цыганков А.П., Цыганков П.А. Теория международных отношений в России: отчего не спешат появляться школы? // Международные процессы. 2003. Т. 1. № 3. С. 104–116.

9. Шаклеина Т.А. Великие державы и региональные подсистемы // Международные процессы. 2011. Т. 9. № 2. С. 29–39.

10. Шаклеина Т.А., Байков А.А. Мегатренды: основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке. М.: Аспект-Пресс, 2017.

11. Acharya A. The emerging regional architecture of world politics // World Politics. 2007. Vol. 59. No. 4. P. 629–652. DOI: 10.1353/wp.2008.0000.

12. Ayoob M. From regional system to regional society: Exploring key variables in the construction of regional order // Australian Journal of International Affairs. 1999. Vol. 53. Iss. 3. P. 247–260. DOI: 10.1080/00049919993845.

13. Ayoob M. Regional security in the Third World: Case studies from the Southeast Asia and the Middle East. Boulder: Westview Press, 1988.

14. Bertalanffy L. The theory of open systems in physics and biology // Science. 1950. No. 111. P. 23–29.

15. Berton P. International subsystems: A submacro approach to international studies // International Studies Quarterly. 1969. Vol. 13. Iss. 4. P. 329–334.

16. Binder L. The Middle East as a subordinate international system // World Politics. 1958. Vol. 10. Iss. 03. P. 408–429.

17. Boulding K.E. General systems theory: The skeleton of science // Management Science. 1956. Vol. 2. No. 3. P. 197–208.

18. Boulding K.E. Theoretical systems and political realities: A review of Morton A. Kaplan 'System and process in international politics' // Journal of Conflict Resolution. 1958. Vol. 2. Iss. 4. P. 329–334.

19. Boulding K.E. The world as a total system. Beverly Hills; London; New Delhi: Sage Publications, 1985.

20. Brecher M. International relations and Asian studies: The subordinate state system of Southern Asia // World Politics. 1963. Vol. 15. No. 2. P. 213–235.

21. Brecher M. The Middle East subordinate system and its impact on Israel's foreign policy // International Studies Quarterly. 1969. Vol. 13. No. 2. P. 117–139.

22. Buzan B., Albert M. Differentiation: A sociological approach to international relations theory // *European Journal of International Relations*. 2010. Vol. 16. No. 3. P. 315–337. DOI: 10.1177/1354066109350064.
23. Buzan B., Waever O. *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
24. Cantori L.J., Spiegel S.L. The international politics of regions: A comparative approach // *International Studies Quarterly*. 1969. Vol. 14. No. 4. P. 361–380.
25. Enteshami A. Middle East Middle powers: Regional role, international impact // *Uluslararası İlişkiler*. 2014. Vol. 11. No. 42. P. 29–49.
26. Feld W.J., Boyd G. *Comparative regional systems: West and East Europe, North America, the Middle East, and developing countries*. New York: Pergamon Press, 1980.
27. Hoffmann S. Discord in community: The North Atlantic area as a partial international system // *International Organization*. 1963. Vol. 17. No. 3. P. 521–549.
28. Hoffmann S. *International systems and international law // World Politics*. 1961. Vol. 14. No. 1. P. 205–237.
29. Hoffmann S. *The state of war: Essays on the theory and practice of international politics*. New York: Praeger, 1965.
30. Ieda O., Uyama T. *Reconstruction and interaction of Slavic Eurasia and its neighboring worlds*. Slavic Research Center, Hokkaido University, 2006.
31. Litsas S.N., Tziampiris A. *The new Eastern Mediterranean: Theory, politics and states in a volatile era*. Springer, 2019.
32. Nadkarni V., Noonan N.C. *Challenge and change. Global threats and the state in twenty-first century international politics*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
33. Nadkarni V., Noonan N.C. *Emerging powers in a comparative perspective. The political and economic rise of the BRIC countries*. New York: Bloomsbury, 2012.
34. Özdemir H. An inter-subsystemic approach in international relations // *All Azimuth*. 2015. Vol. 4. No. 1. P. 5–26. DOI: 10.20991/allazimuth.167329.
35. Rapoport A. *General systems theory: A bridge between two cultures. Third annual Ludwig von Bertalanffy memorial lecture // Behavioral Science*. 1976. Vol. 21. Iss. 4. P. 228–239.
36. Shackleina T.A. *New trends in subsystem formation in the 21st century // Comparative Politics Russia*. 2013. No. 3. P. 33–43.
37. Thompson W.R. The Arab sub-system and the feudal pattern of interaction: 1965 // *Journal of Peace Research*. 1970. Vol. 7. No. 2. P. 151–167.
38. Thompson W.R. Delineating regional subsystems: Visit networks and the Middle East case // *International Journal of Middle East Studies*. 1981. Vol. 13. No. 2. P. 213–235. DOI: 10.1017/S0020743800055306.
39. Thompson W.R. The regional subsystem: A conceptual explication and a propositional inventory // *International Studies Quarterly*. 1973. Vol. 17. No. 1. P. 89–117.

40. Tibi B. Conflict and war in the Middle East: From interstate war to new security. New York: St. Martin's Press, 1998.
41. Voskressenski A.D., Boglarka K. The regional world order: Transregionalism, regional integration, and regional projects across Europe and Asia. Lanham: Lexington Books, 2019.
42. Waltz K.N. Theory of international politics. New York: Random House, 1979.
43. Zartman W.I. Africa as a subordinate state system in international relations // International Organization. 1967. Vol. 21. No. 3. P. 545–564.

N.S. Labutkin

**THE REGIONAL SUBSYSTEM CONCEPT:
FROM HETEROGENEITY TO PLURALISM**

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

The study of regional subsystems dates back to the 1950s, when it became clear that the models developed to explain the logic behind the bipolar international system could not adequately reflect the specificities of regional processes. Therefore, there was a pressing need to complement traditional system level analysis with a new, subsystemic approach. The paper provides a comparative analysis of both Russian and Western definitions of the regional subsystem concept. The author examines the evolution of the regional subsystem concept research field, its current state and identifies the key competing approaches, as well as their methodological and theoretical foundations. The first section covers definitions of the subsystem concept developed by the Western researchers during the Cold War period. The author emphasizes that this initial foundational phase for the development of the research field was marked by extreme heterogeneity of views, opinions and assessments. The experts suggested various principles and criteria for identifying regional subsystems, while the very meaning of a 'regional subsystem' has not yet been settled. At the same time, the author shows that all the discussions during that period revolved around one central issue that is how the regional subsystem is linked to the 'dominant' one — a bipolar. In that regard, it is only natural that with the end of the Cold War the studies of regional subsystems faced new challenges but also gained a new momentum. The second section examines views of contemporary Russian and Western scholars. The author identifies the key discussion points, which include primarily the nature of relations between subsystem actors: whether they should necessarily be cooperative or not; if they need formal institutionalization and whether they should be organized hierarchically with a strong leading state. The author concludes

that despite the absence of expert consensus on these issues, the studies of regional subsystems have come a long way from extreme heterogeneity, even fragmentation of the very basic theoretical premises, to a much greater terminological consistency but have retained the pluralism of views, opinions and assessments.

Keywords: international relations theory, regional subsystem, regional studies, the Cold War, integration, level of analysis, political system.

About the author: *Nikita S. Labutkin* — PhD Candidate at the Chair of International Security, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: npolitology@gmail.com).

REFERENCES

1. Bogaturov A.D. 2000. Desyat' let paradigmy osvoeniya [Ten years of the paradigm of familiarizing]. *Pro et Contra*, vol. 5, no. 1, pp. 195–201. (In Russ.)
2. Voskresenskii A.D. 2002. *Vostok/Zapad. Regional'nye podsistemy i regional'nye problemy mezhdunarodnykh otnoshenii* [East/West: Regional subsystems and regional issues of international relations]. Moscow, ROSSPEN Publ. (In Russ.)
3. Voskresenskii A.D. 2013. Istoricheskaya evolyutsiya mezhdunarodnogo soobshchestva i ee vliyanie na formirovanie regional'nykh podsistem mezhdunarodnykh otnoshenii [Historical evolution of international society and its influence on the formation of regional sub-systems of international relations]. *Vestnik RGGU*, no. 21 (122), pp. 83–94. (In Russ.)
4. Voskresenskii A.D. 2012a. Kontseptsii regionalizatsii, regional'nykh podsystem, regional'nykh kompleksov i regional'nykh transformatsii v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniyakh [Concepts of regionalization, regional subsystems, regional complexes and regional transformations in contemporary IR]. *Comparative Politics Russia*, vol. 3, no. 2 (8), pp. 30–58. (In Russ.)
5. Voskresenskii A.D. 2012b. Regionalizatsiya v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniyakh (Nachalo) [Regionalization in contemporary international relations: Part 1]. *Vostok/Oriens*, no. 5, pp. 5–17. (In Russ.)
6. Voskresenskii A.D. 2012c. Regionalizatsiya v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniyakh (Okonchanie) [Regionalization in contemporary international relations: Part 2]. *Vostok/Oriens*, no. 6, pp. 5–12. (In Russ.)
7. Tsygankov A.P. Rossiiskaya teoriya mezhdunarodnykh otnoshenii: kakoi ei byt'? [Russian international relations theory: What should it be like?]. *Comparative Politics Russia*, vol. 5, no. 2 (15–16), pp. 65–83. (In Russ.)
8. Tsygankov A.P., Tsygankov P.A. 2003. Teoriya mezhdunarodnykh otnoshenii v Rossii: otchego ne speshat poyavlyat'sya shkoly? [International relations theory in Russia: Why are schools slow to appear?]. *International Trends*, vol. 1, no. 3, pp. 104–116. (In Russ.)

9. Shakleina T.A. 2011. Velikie derzhavy i regional'nye podsistemy [Great powers in global and regional politics]. *International Trends*, vol. 9, no. 2, pp. 29–39. (In Russ.)
10. Shakleina T.A., Baikov A.A. 2017. *Megatrendy: osnovnye traektorii evolyutsii mirovogo poryadka v XXI veke* [Megatrends. World order evolution in the 21st century]. Moscow, Aspekt-Press Publ. (In Russ.)
11. Acharya A. 2007. The emerging regional architecture of world politics. *World Politics*, vol. 59, no. 4, pp. 629–652. DOI: 10.1353/wp.2008.0000.
12. Ayoob M. 1999. From regional system to regional society: Exploring key variables in the construction of regional order. *Australian Journal of International Affairs*, vol. 53, no. 3, pp. 247–260. DOI: 10.1080/00049919993845.
13. Ayoob M. 1986. *Regional security in the Third World: Case studies from the Southeast Asia and the Middle East*. Boulder, Westview Press.
14. Bertalanffy L. 1950. The theory of open systems in physics and biology. *Science*, no. 111, pp. 23–29.
15. Berton P. 1969. International subsystems: A submacro approach to international studies. *International Studies Quarterly*, vol. 13, no. 4, pp. 329–334.
16. Binder L. 1958. The Middle East as a subordinate international system. *World Politics*, vol. 10, no. 3, pp. 408–429.
17. Boulding K.E. 1956. General systems theory: The skeleton of science. *Management Science*, vol. 2, no. 3, pp. 197–208.
18. Boulding K.E. 1958. Theoretical systems and political realities: A review of Morton A. Kaplan 'System and process in international politics'. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 2, no. 4, pp. 329–334.
19. Boulding K.E. 1985. *The world as a total system*. Beverly Hills, London, New Delhi, Sage Publications.
20. Brecher M. 1963. International relations and Asian studies: The subordinate state system of Southern Asia. *World Politics*, vol. 15, no. 2, pp. 213–235.
21. Brecher M. 1969. The Middle East subordinate system and its impact on Israel's foreign policy. *International Studies Quarterly*, vol. 13, no. 2, pp. 117–139.
22. Buzan B., Albert M. 2010. Differentiation: A sociological approach to international relations theory. *European Journal of International Relations*, vol. 16, no. 3, pp. 315–337. DOI: 10.1177/1354066109350064.
23. Buzan B., Waever O. 2003. *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge, Cambridge University Press.
24. Cantori L.J., Spiegel S.L. 1969. The international politics of regions: A comparative approach. *International Studies Quarterly*, vol. 14, no. 4, pp. 361–380.
25. Enteshami A. 2014. Middle East middle powers: Regional role, international impact. *Uluslararası İlişkiler*, vol. 11, no. 42, pp. 29–49.
26. Feld W.J., Boyd G. 1980. *Comparative regional systems: West and East Europe, North America, the Middle East, and developing countries*. New York, Pergamon Press.

27. Hoffmann S. 1963. Discord in community: The North Atlantic area as a partial international system. *International Organization*, vol. 17, no. 3, pp. 521–549.

28. Hoffmann S. 1961. International systems and international law. *World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 205–237.

29. Hoffmann S. 1965. *The state of war: Essays on the theory and practice of international politics*. New York, Praeger.

30. Ieda O., Uyama T. 2006. *Reconstruction and interaction of Slavic Eurasia and its neighboring worlds*. Slavic Research Center, Hokkaido University.

31. Litsas S.N., Tziampiris A. 2019. *The new Eastern Mediterranean: Theory, politics and states in a volatile era*. Springer.

32. Nadkari V., Noonan N.C. 2016. *Challenge and change. Global threats and the state in twenty-first century international politics*. New York, Palgrave Macmillan.

33. Nadkari V., Noonan N.C. 2012. *Emerging powers in a comparative perspective. The political and economic rise of the BRIC countries*. New York, Bloomsbury.

34. Özdemir H. 2015. An inter-subsystemic approach in international relations. *All Azimuth*, vol. 4, no. 1, pp. 5–26. DOI: 10.20991/allazimuth.167329.

35. Rapoport A. 1976. General systems theory: A bridge between two cultures. Third annual Ludwig von Bertalanffy memorial lecture. *Behavioral Science*, vol. 21, no. 4, pp. 228–239.

36. Shackleina T.A. 2013. New trends in subsystem formation in the 21st century. *Comparative Politics Russia*, no. 3 (13), pp. 33–43.

37. Thompson W.R. 1970. The Arab sub-system and the feudal pattern of interaction: 1965. *Journal of Peace Research*, vol. 7, no. 2, pp. 151–167.

38. Thompson W.R. 1981. Delineating regional subsystems: Visit networks and the Middle East case. *International Journal of Middle East Studies*, vol. 13, no. 2, pp. 213–235. DOI: 10.1017/S0020743800055306.

39. Thompson W.R. 1973. The regional subsystem: A conceptual explication and a propositional inventory. *International Studies Quarterly*, vol. 17, no. 1, pp. 89–117.

40. Tibi B. 1998. *Conflict and war in the Middle East: From interstate war to new security*. New York, St. Martin's Press.

41. Voskressenski A.D., Boglarka K. 2019. *The regional world order: Transregionalism, regional integration, and regional projects across Europe and Asia*. Lanham, Lexington Books.

42. Waltz K.N. 1979. *Theory of international politics*. New York, Random House.

43. Zartman W.I. 1967. Africa as a subordinate state system in international relations. *International Organization*, vol. 21, no. 3, pp. 545–564.

ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ

Д.А. Дегтерев*

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ: ОТ АНАЛИЗА ПРОЕКТОВ К ОЦЕНКЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

*Российский университет дружбы народов
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6*

Многочисленные объемы помощи развитию, оказываемой международными донорами странам-реципиентам, обуславливают необходимость разработать механизмы оценки эффективности подобных проектов. Критерии оценки при этом существенно разнятся и зависят от целеполагания и интересов стран-доноров, продвигаемых посредством действия международному развитию (СМР).

Данная статья посвящена анализу систем и методик мониторинга и оценки эффективности оказания международной помощи, используемых ведущими мировыми донорами. Показан переход от оценки эффективности помощи к более комплексному анализу эффективности развития в теории и практике СМР, а также к включению индикаторов дипломатической деятельности и безопасности в систему оценки помощи.

Особое внимание уделено иерархии целеполагания в системе СМР. На примере США показано несколько уровней целеполагания — от Стратегии национальной безопасности до планирования отдельных проектов и программ. Проанализированы возможности применения зарубежного опыта оценки проектов помощи в Российской Федерации.

Ключевые слова: международная помощь, содействие международному развитию, оценка, эффективность, донор, национальные интересы, программы помощи, агентства по оказанию помощи.

* Дегтерев Денис Андреевич — доктор политических наук, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории международных отношений РУДН; доцент кафедры мировой экономики МГИМО (У) МИД России (e-mail: degterev-da@rudn.ru).

** Исследование подготовлено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

Эффективность международной помощи — амбивалентная категория, поскольку рассматривается не абстрактно, а в контексте прогресса в решении конкретных задач. Однако на практике отсутствует единство в понимании целей содействия международному развитию (СМР), что значительно усложняет оценку его эффективности. Как образно отмечает в этой связи российский исследователь А. Максимова, «что ценим, то и оцениваем» [Максимова, 2015]. С одной стороны, в рамках идеалистического подхода доноры занимаются филантропией и пытаются оказать максимальное содействие стране-реципиенту в решении ее насущных задач. С другой стороны, реалистический подход предполагает, что доноры преследуют собственные корыстные, узконациональные интересы. На практике обе мотивации могут быть взаимосвязаны и не противоречить друг другу, т.е. для донора и реципиента возможен исход win-win, на чем основывается, например, Министерство международного развития Великобритании¹.

С приходом к власти в США Д. Трампа представление о международной помощи как глобальном общественном благе [Rubbelke, 2005], за обеспечение которого несут ответственность все доноры, перестало быть определяющим, произошла значительная политизация СМР [Бартенев, 2019]. В России подобный поворот связан с недавней отставкой С.А. Сторчака, многолетнего координатора этого направления от Минфина². Однако возврат к национальным приоритетам в системе международной помощи отмечался еще после глобального кризиса 2008 г., что выразилось в том числе в усилении роли внешнеполитических ведомств в процессе СМР (особенно в КНР, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, Италии, а также в ФРГ и Японии) [Максимова, 2015: 60–61, 69–70; Максимова, 2016]. Тем не менее большинство стран, не желая подрывать свой «светлый образ» доноров, заботящихся о благе реципиентов, в публичном пространстве минимизируют обсуждение своих методик оценивания эффективности продвижения внешнеполитических интересов через систему международной помощи [Lawson, 2016: 12].

Данная статья не ставит своей целью «поймать за руку» ведущие страны-доноры, доказав, что они занимаются не только

¹ UK aid: Tackling global challenges in the national interest // UK Department for International Development. 2015. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-aid-tackling-global-challenges-in-the-national-interest> (accessed: 12.04.2020).

² Сторчак покинул пост замминистра финансов // РИА Новости. 05.03.2020. Доступ: <https://ria.ru/20200305/1568192766.html> (дата обращения: 12.04.2020).

филантропией. На эту тему уже написаны сотни публикаций как ведущими классиками теории международных отношений [Liska, 1960; Morgenthau, 1962; Huntington, 2010], так и современными экспертами-практиками [Alesina, Dollar, 2000; Boschini, Olofsgard, 2002; Kuziemko, Werker, 2006; Dreher et al., 2009], в том числе автором данной статьи — в теоретическом [Дегтерев, 2014] и в практическом ключе [Дегтерев, 2012].

Задача состоит скорее в том, чтобы проанализировать зарубежные методики оценки, показав, как встроена помощь развитию в систему внешнеполитического и стратегического планирования, и предложить практические рекомендации для совершенствования российской практики СМР, которое до сих пор представляет собой «незавершенный проект» [Ермолов, 2015]. Период, когда основную работу и ответственность в этой сфере Россия перекладывает на международные организации (значительную часть помощи другим странам Москва предоставляет именно по многосторонним каналам), должен подойти к концу по мере формирования эффективной национальной системы оценки СМР.

Структурно работа состоит из четырех частей: в первой задается понятийный аппарат; вторая посвящена переходу к более комплексному учету показателей в сфере внешней политики, обороны («декомпартиментализация») в зарубежной практике мониторинга и оценки; в третьей показана иерархия целеполагания (на примере США — одного из крупнейших доноров с наиболее развитой бюрократической системой). Наконец, в заключительной части с учетом зарубежного опыта приводятся рекомендации по развитию российской системы СМР.

Эффективность помощи vs эффективность развития: ключевые подходы и методы оценивания

В англоязычном дискурсе в сфере оценки СМР используются два основных термина: *efficiency* и *effectiveness (efficacy)*, причем оба на русский язык можно перевести как «эффективность». Первый обозначает «экономность» и связан с классическим анализом «затраты–выгоды» (*cost-benefit analysis*) [Carlsson et al., 1994: 14–24]. Однако при всей важности экономической составляющей ее не стоит абсолютизировать, особенно применительно к реализации внешнеполитических целей, иначе, как любят говорить военные, можно эффективно (дешево) проиграть войну, т.е. понести поражение в геополитической конкуренции на мировой арене.

В этом контексте особое значение приобретает второй термин, используемый при оценке СМР, — «результативность». Он показывает, насколько благодаря международной помощи достигнуты поставленные цели в стране-реципиенте, например Цели развития тысячелетия (до 2015 г.) или Цели устойчивого развития (после 2015 г.). Показатель «результативность» использует в своей практике оценки СМР Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)³.

Национальные агентства содействия развитию для анализа эффективности международной помощи применяют логико-структурный подход (logical framework approach), характерный для проектного управления. Впервые он был разработан для Агентства по международному развитию США (АМР) (United States Agency for International Development, USAID) еще в 1969 г., в Канадском агентстве по международному развитию (Canadian International Development Agency, CIDA) применялся с 1970-х годов, а в Немецком агентстве по техническому сотрудничеству (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GTZ) и Норвежском агентстве по сотрудничеству в целях развития (Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD) — с 1980-х годов. В общем виде данный подход подразумевает построение матрицы 4×4 (табл. 1).

Таблица 1

**Логико-структурный подход
к оценке эффективности международной помощи**

Параметры	Краткое описание	Объективно проверяемые показатели	Средства проверки	Риски и допущения
Цель				
Задачи				
Входные данные (Inputs)				
Выходные данные (Outputs)				

Источник: [Carlsson et al., 1994: 43].

Для достижения цели формулируется иерархия задач (как кратко-, так и средне- и долгосрочных) и выбираются индикаторы, которые будут свидетельствовать о прогрессе в их решении. Процессу построения матрицы предшествуют выделение основных стейкхолде-

³ OECD glossary of key terms in evaluation and results based management. Paris: OECD, 2002. P. 20–21. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/glossaryofkeytermsinevaluationandresultsbasedmanagement.htm> (accessed: 12.04.2020).

ров, или участников (participation analysis), а также анализ проблемы, которую призван решить данный проект помощи. Проблемное дерево в рамках целевого анализа (objectives analysis) показывает все основные истоки проблемы и пути их устранения. В рамках анализа альтернатив (alternative analysis) сопоставляются альтернативные подходы к решению проблемы и выбираются оптимальные [Carlsson et al., 1994: 42–44]. Сказанное относится преимущественно к анализу ex ante.

После реализации проекта (сразу по его завершении либо с определенным временным лагом) проводится анализ ex post, позволяющий оценить его эффективность (impact evaluation). Данный метод в ряде работ также называют атрибутивным анализом (attribution analysis).

Анализ расходов (inputs), проводимых мероприятий и достигнутых показателей (outputs), как правило, относится к мониторингу (performance/process evaluation), а краткосрочные и долгосрочные изменения (outcomes) объекта воздействия после оказанной помощи — уже непосредственно к оценке (outcome/impact evaluation)⁴ (рис. 1).

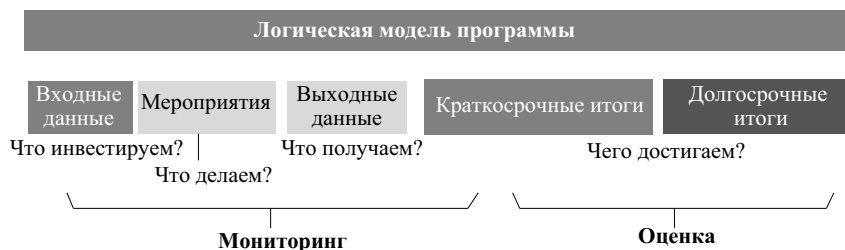


Рис. 1. Мониторинг и оценка программ помощи в Госдепартаменте США

Источник: Design, monitoring, and evaluation Policy at State & demystifying the PPR and standard indicators // Performance Monitoring & Reporting Branch, Office of US Foreign Assistance Resources, US Department of State. 12.09.2019. P. 6. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/WhatareStandardIndicatorsand18FAM300Policy_Sept2019-508.pdf (accessed: 05.05.2020).

При этом визуальное представление причинно-следственных связей между расходами, мероприятиями, показателями и итогами называется логической моделью (logical model), а описание того,

⁴ Department of State Program and Project Design, Monitoring, and Evaluation Policy // Department of State. 2017. P. 6. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Department-of-State-Program-and-Project-Design-Monitoring-and-Evaluation-Policy.pdf> (accessed: 12.04.2020).

почему (в силу каких предпосылок) ожидаются изменения, сформулированные в логической модели, — теорией изменений (theory of change). Например, в последние годы в международных структурах СМР доминирует подход (т.е. теория изменений), согласно которому сильные институты — это наиболее важный фактор успешного развития стран-реципиентов (институциональный детерминизм) [Дегтерев, 2014]. Соответственно основные расходы и мероприятия связаны с укреплением таких институтов (гранты на обучающие семинары и т.п.), в результате чего ожидается улучшение институциональной среды. Для реализации более сложных экономических проектов используется компьютерное моделирование для оптимального распределения потоков помощи (рис. 2).



Рис. 2. Теория и практика реализации проектов международной помощи

Источник: составлено автором.

В более широком плане оценивается не эффективность помощи (aid effectiveness), а эффективность развития (development effectiveness) благодаря ей. Отдельные работы о необходимости перехода к такой оценке появились еще в 2004–2010 гг. [Picciotto et al., 2004; Quibria, 2004; Lockhart, 2005; Kindornay, Morton, 2009], однако на международном уровне она была закреплена в 2011 г. в рамках Пусанского партнерства для эффективного сотрудничества в области развития. И хотя сама конференция по инерции называлась 4-й Форум высокого уровня по *эффективности помощи*, в п. 28 ее итогового документа говорилось о необходимости «расширить фокус нашего внимания от *эффективности помощи* до вызовов *эффективного развития*»⁵ (курсив наш. — Д.Д.). В дальнейшем в статье автор будет использовать оба понятия — как «эффективность помощи», так и «эффективность развития».

⁵ The Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Republic of Korea, 29 November — 1 December 2011. P. 9. Available at: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> (accessed: 05.05.2020).

Для оценки эффективности развития выбирают референтную группу, сопоставимую по основным характеристикам с той, которой была оказана помощь. Сравнивают положение двух групп и делают выводы об эффективности (или неэффективности) воздействия [White, 2011: 31]. Затем оценивают устойчивость результатов проекта (sustainability), т.е. насколько его позитивный эффект сохранится после его окончания, в том числе в долгосрочной перспективе. Анализируют также соответствие (relevance) проекта заявленным целям, приоритетным потребностям донора и реципиента⁶.

Оценку эффективности развития проводят как независимые консультанты, так и специальные подразделения в рамках национальных агентств СМР. Например, в странах «Группы семи» речь идет о следующих структурах (табл. 2).

Как видно из табл. 2, большинство структур, занимающихся оценкой международной помощи, созданы на базе национальных агентств СМР или министерств иностранных дел. В среднем в этих подразделениях работают около 15 человек и расходуется до 3% средств, выделяемых на программы помощи (примерно 1–3 млн евро в год). Иная картина наблюдается в Великобритании и ФРГ, где для этих целей сформированы автономные агентства: британская Независимая комиссия по оценке воздействия помощи (с 2011 г.) и Германский институт оценки эффективности развития (с 2012 г.). Как следует даже из названий этих структур, они призваны оценивать эффективность не самой помощи, а ее воздействия на развитие.

Существует также межведомственная координация: например, три французских подразделения по оценке СМР ежеквартально проводят совместные совещания. Для методического обеспечения деятельности данных подразделений, объединяющих в общей сложности около 650 человек, в рамках Комитета по содействию развитию (КСР) ОЭСР созданы соответствующая сеть (Network on Development Evaluation) и ресурсный центр (DAC Evaluation Resource Center, DEReC), прописаны стандарты качества⁷. В 38 из 46 подразделений по оценке из стран — членов КСР ОЭСР приняты собственные документы о политике оценки.

⁶ OECD glossary of key terms in evaluation and results based management. Paris: OECD, 2002. P. 32, 36. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/glossaryofkeytermsinevaluationandresultsbasedmanagement.htm> (accessed: 12.04.2020).

⁷ DAC guidelines and reference series. Quality standards for development evaluation. Paris: OECD, 2010. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/qualitystandardsfordevelopmentevaluation.htm> (accessed: 05.05.2020).

Структуры по оценке эффективности развития в странах «Группы семи»

Страна	Ведомство	Подразделение	Бюджет, млн евро	Количество сотрудников
Великобритания	DFID	Evaluation Department	15,1	16
	ICAI ⁸	–	4	Нет данных
Италия	MAECI	Evaluation Unit	0,3	5
Канада	DFAIT	Development Evaluation Division	1,3	19
США	DOS	Office of Foreign Assistance and Resources (Bureau F)	Нет данных	6
	MCC	Department of Policy and Evaluation	20,0	25
	USAID	Office of Learning, Evaluation and Research	14,0	22
Франция	AFD	Evaluation and Knowledge Development Unit	0,5	9
	AFT	Development Activities Evaluation Unit	0,5	4
	MEAE	Evaluation and Performance Unit	0,4	5
ФРГ	BMZ	Evaluation and Research Division	1,5	5
	GIZ	Corporate Evaluation Unit	2,2	16
	KfW	Evaluation Department	4,8	11
	DEval	–	7,4	42
Япония	JICA	Evaluation Department	6,5	29
	MOFA	ODA Evaluation Division	0,9	9

Источник: составлено автором по: OECD review. Evaluation systems in development co-operation. Paris: OECD, 2016. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation-systems-in-development-co-operation-9789264262065-en.htm> (accessed: 08.05.2020).

Примечания: DFID — Department for International Development; ICAI — Independent Commission for Aid Impact; MAECI — Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; DFAIT — Department of Foreign Affairs, Trade and Development; DOS — Department of State; MCC — Millennium Challenge Corporation; USAID — United States Agency for International Development; AFD — Agence française de développement; AFT — Agence France Trésor; MEAE — Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères; BMZ — Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; GIZ — Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit; KfW — Kreditanstalt für Wiederaufbau; DEval — German Institute for Development Evaluation; JICA — Japan International Cooperation Agency; MOFA — Ministry of Foreign Affairs; ODA — Official Development Assistance.

⁸ ICAI annual report 2018 to 2019. Report to Parliament's International Development Committee. London: Independent Commission for Aid Impact, 2019. Available at: <https://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/ICAI-Annual-Report-2018-19.pdf> (accessed: 12.04.2020).

Свои системы оценки СМР выстраиваются также в государствах, не являющихся членами КСР ОЭСР. Так, КНР, имеющая схожие с РФ особенности организации предоставления международной помощи, создала в 2018 г. Китайское агентство международного сотрудничества в целях развития. Один из его основных департаментов — политики и планирования⁹ — также осуществляет сбор информации от других министерств и ведомств и ее анализ, на основе которого выстраивается политика СМР. В целом китайские подходы к оценке эффективности помощи находятся на этапе формирования¹⁰, по данной проблематике имеется ряд серьезных академических работ [см., например: He, 2011].

От теории к практике: проблемы гармонизации целей и подходов

Как уже отмечалось, эффективность развития — это более широкое понятие, связанное не с самим процессом оказания помощи, а скорее с результатом воздействия на объект (например, страну-реципиента). Поскольку на данный объект могут воздействовать и в рамках других программ помощи, важна согласованность политики (*policy coherence*). Выделяют четыре типа такой согласованности: внутренняя согласованность между разными проектами (программами) помощи одного донора; межведомственная координация, предполагающая согласованность между программами помощи в целях развития и, например, военно-технической помощи, также оказываемой данному реципиенту, но по линии других ведомств; гармонизация программ помощи между различными донорами; наконец, сопряжение усилий доноров и самой страны-реципиента [Picciotto et al., 2004]. Основные формы координации действий доноров были рассмотрены в ранней работе автора [Дегтерев, 2011], в данной статье речь идет скорее о первых двух типах.

Отсутствие согласованности не позволяет добиться синергетического эффекта от реализации всех программ помощи в стране-реципиенте, либо даже совокупный эффект будет меньше, нежели сумма эффектов от отдельных программ (если достижения в рамках одних проектов будут нивелировать результаты других из-за кон-

⁹ Department of China International Development Cooperation Agency. Available at: http://en.cidca.gov.cn/2019-08/02/c_262719.htm (accessed: 05.05.2020).

¹⁰ Вывод сделан на основе беседы с сотрудниками департамента в ходе рабочей встречи в Пекине 31 октября 2019 г.

фликта целей). По мнению учредителя и директора американского Института государственной эффективности К. Локхарт, чтобы избежать «стратегического дефицита», необходимо обеспечить согласованность стратегической цели, основных задач, механизмов их имплементации на системном уровне, а также механизмов анализа и мониторинга [Lockhart, 2005].

Существуют различные уровни оценки эффективности СМР (рис. 3): анализ результативности отдельных проектов или программ; анализ всех программ помощи в одной стране или регионе; анализ проектов по всему миру в одной сфере (например, в здравоохранении); оценка всех проектов международной помощи агентства (или страны) с точки зрения достижения стратегических целей.

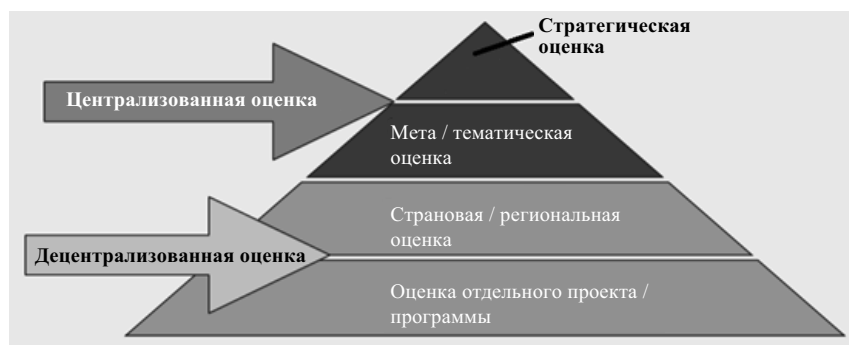


Рис. 3. Различные уровни оценки эффективности помощи

Источник: OECD. Evaluation systems in development co-operation. 2016 Review. Paris: OECD, 2016. P. 34. Available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation-systems-in-development-co-operation-9789264262065-en.htm> (accessed: 08.05.2020).

При этом на «низовых» уровнях оценка, как правило, осуществляется децентрализованно — на базе соответствующих департаментов министерств иностранных дел (агентств СМР) или загранучреждений (посольств или зарубежных представительств агентств). Централизованные подразделения по оценке базируются в штаб-квартирах организаций и проводят самостоятельный анализ (преимущественно независимый) или проверяют децентрализованные оценки (т.е. осуществляют метаоценку). Например, в 2018 г. по заказу Бюро по внешней помощи (Бюро «F») Госдепартамента США (т.е. на централизованном уровне) компания «ME&A» провела метаоценку 72 отчетов 2012–2016 гг., подготовленных 25 структур-

ными подразделениями Госдепартамента, которые распределяют иностранную помощь¹¹.

Система целей образует «дерево целей», или иерархию. Частные цели отдельных проектов и программ пересекаются, укрупняются в рамках страновых или региональных целей, которые в свою очередь трансформируются в цели, задаваемые на стратегическом уровне. Таким образом, цели более низкого уровня представляют собой средства для достижения целей более высокого порядка.

В XXI в. после терактов 11 сентября 2001 г. соображения национальной безопасности снова стали доминировать, в том числе при формулировании целей международной помощи, а концептуальной основой для согласования целей из различных сфер во многих странах-донорах стала концепция «декомпартаментализации», которая объединяет целеполагание в сферах внешней политики, обороны и СМР. Первопроходцами в данном отношении выступили США. Они сформулировали концепцию 3D — *diplomacy, development, defence* (дипломатия, содействие развитию, оборона), которая была закреплена в Стратегии национальной безопасности США (СНБ) 2006 г., где прямо говорилось, что «развитие усиливает дипломатию и оборону, уменьшая долгосрочные угрозы национальной безопасности»¹².

Вслед за США концепцию «декомпартаментализации» взяли на вооружение и другие западные страны. Например, в Канаде ее начали использовать в период премьерства Пола Мартина (2003–2006), причем понимали ее несколько шире, как «3D+C», поскольку торговля (С — *commerce*) там традиционно относится к компетенции внешнеполитического ведомства. Особо подчеркивалось, что совместная работа вооруженных сил Канады с МИД и CIDA важна для реагирования на сложные конфликтные и постконфликтные ситуации¹³. В дальнейшем выявились трудности межведомственной

¹¹ Examination of foreign assistance evaluation efforts at the department of state: A combined performance and meta-evaluation. ME&A. 2018. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/2018-Examination-of-Foreign-Assistance-Evaluation-Efforts-at-the-Department-of-State-A-Combined-Performance-and-Meta-Evaluation-.pdf> (accessed: 06.05.2020).

¹² The National Security Strategy of the United States of America // The White House. 2006. P. 33. Available at: <https://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf> (accessed: 12.04.2020).

¹³ Canada's international policy statement. A role of pride and influence in the world // Ministry of National Defence. 2005. P. 26. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/156831/Canada_Defence_2005.pdf (accessed: 12.04.2020).

координации при практической реализации концепции [Ankersen, Klimburg, 2012].

Нидерланды в 2006 г. продекларировали приверженность интегрированной политике по «объединению дипломатии, политического диалога и давления, политики безопасности, торговли, доступа к рынкам и сотрудничества в целях развития»¹⁴. Схожие подходы начала продвигать и Швеция [Lockhart, 2005: 4]. В 2010 г. Япония стала относить помощь развитию к инструментам внешней политики, поэтому включила в список критериев эффективности СМР оценку «с дипломатической точки зрения», в том числе дипломатическую важность и дипломатическое воздействие [Максимова, 2015: 69–70]. Проведенный А. Максимовой анализ программных документов по СМР 2014–2016 гг. 9 доноров (Австралии, Великобритании, Германии, Новой Зеландии, Польши, России, Финляндии, Швейцарии и Японии) показал, что большинство из них (особенно Великобритания и Швейцария) стали больше внимания уделять проблематике безопасности, а также экономике (Австралия) [Максимова, 2016].

Соответственно мониторинг и оценка эффективности СМР указанных доноров также стали носить комплексный характер, включив индикаторы внешнеполитической, внешнеэкономической деятельности и достижение определенных критериев в сфере безопасности.

Наиболее рельефно иерархия целей и их взаимосогласование с опорой на концепцию «декомпартиментализации» представлены в американской системе обеспечения национальной безопасности, сформированной во времена «холодной войны» и включающей в том числе оказание международной помощи.

Иерархия целеполагания в сфере СМР: пример США

Основным целеполагающим органом в США с 1947 г. выступает Совет национальной безопасности, который изначально был призван координировать усилия по стратегическому сдерживанию СССР в рамках американской «большой стратегии». Именно аппарат этого ведомства задает общие параметры стратегического планирования, в том числе в сфере оказания помощи.

С приходом в Белый дом республиканского президента Д. Трампа иерархичность целеполагания в области СМР достигла своего

¹⁴ Mutual interests, mutual responsibilities. Dutch development cooperation en route to 2015 // Directorate-General for International Cooperation. The Hague. 03.10.2003. P. 6. Available at: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/DGIS-2003-Mutual2.pdf> (accessed: 06.05.2020).

апогея, и схематически сегодня ее можно представить следующим образом (рис. 4).

Высший уровень целеполагания — это четыре приоритета, или «опоры» (pillar), задаваемых Стратегией национальной безопасности США 2017 г.:

- «опора 1» — защищать американский народ, Родину и американский образ жизни;
- «опора 2» — способствовать американскому процветанию;
- «опора 3» — сохранять мир силой;
- «опора 4» — продвигать американское влияние¹⁵.



Рис. 4. Иерархия целеполагания в системе международной помощи США

Источник: составлено автором.

Примечания: NSS 2017 — Стратегия национальной безопасности США 2017 г., JSP 2018–2022 — Совместный стратегический план Госдепартамента и AMP на 2018–2022 гг.; USAID PC DD 2015 — Политика AMP по сотрудничеству с Министерством обороны США 2015 г.; JR & FBS (2019–2020) — Совместные региональные стратегии и стратегии функциональных бюро 2019–2020 гг.

Лишь третья «опора» связана исключительно с компетенцией Министерства обороны, оказание международной помощи упоминается в контексте трех остальных «опор». В первую очередь проблематика помощи освещена в подразделе «Поощрение целеустремленных партнеров», относящемся к четвертой «опоре». Недвусмысленно отмечается, что «американская помощь в целях развития должна

¹⁵ The National Security Strategy of the United States of America // The White House. 2017. P. 39. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 12.04.2020).

содействовать обеспечению национальных интересов США». Особое предпочтение отдается сотрудничеству с теми партнерами, с которыми у Вашингтона «имеются общие интересы»¹⁶. Подробный анализ приоритетов СНБ-2017 в части международной помощи в увязке с предвыборными обещаниями Д. Трампа приведен в статье В.И. Бартенева [Бартенев, 2019]. Взаимосвязь «опор» СНБ с конкретными задачами американской стратегии СМР показана далее (табл. 3).

Второй уровень целеполагания в сфере оказания помощи — это Совместный стратегический план Госдепартамента и АМР на 2018–2022 г., задающий следующие стратегические цели.

Цель 1. Обеспечивать безопасность США дома и за рубежом.

1.1. Сдерживать распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки.

1.2. Нанести поражение «ИГИЛ», «Аль-Каиде»¹⁷ и другим транснациональным террористическим организациям.

1.3. Борьба с нестабильностью, транснациональной преступностью и насилием.

1.4. Повышать потенциал и укреплять устойчивость партнеров и союзников США.

1.5. Усилить безопасность границ США.

Цель 2. Восстановить конкурентные преимущества США для устойчивого экономического роста и создания рабочих мест.

2.1. Содействовать процветанию США путем развития двусторонних отношений и использования международных институтов и соглашений для открытия рынков.

2.2. Содействовать формированию здорового, образованного и продуктивного населения в странах-партнерах для обеспечения инклюзивного и устойчивого развития.

2.3. Укреплять экономическую безопасность США путем обеспечения энергетической безопасности, борьбы с коррупцией и содействия реформам.

Цель 3. Продвигать американское лидерство через сбалансированное вовлечение.

3.1. Содействовать превращению государств из получателей помощи в постоянных партнеров в сфере дипломатии, экономики и безопасности.

3.2. Использовать международные форумы для продвижения американских ценностей и целей внешней политики.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Террористические организации, запрещены на территории РФ.

3.3. Расширять партнерства с частным сектором и организациями гражданского общества в целях мобилизации поддержки и ресурсов.

3.4. Проецировать американские ценности и лидерство, предотвращая распространение болезней и оказывая гуманитарную помощь.

Цель 4. Обеспечивать эффективность и ответственность перед американскими налогоплательщиками.

4.1. Укреплять эффективность и устойчивость американской дипломатии и инвестиций в развитие.

4.2. Обеспечить современную и безопасную инфраструктуру для поддержки эффективной дипломатии и развития.

4.3. Повышать производительность труда, лидерство, вовлеченность и ответственность для экономного и эффективного выполнения миссии.

4.4. Усилить охрану и безопасность рабочей силы и материальных ценностей¹⁸.

Как видно, об идеалистическом подходе речи не идет, а в ряде случаев вместо помощи используется даже термин «инвестиции в развитие» (development investments).

На практике координация программ СМР Госдепартамента и АМР осуществляется по линии Бюро «F», созданного в 2006 г. во внешнеполитическом ведомстве.

Примечательно, что АМР согласует свои действия не только с Государственным департаментом, но и с Министерством обороны США в рамках Стратегии развития сотрудничества, обновленные параметры которой утверждены в июле 2015 г.¹⁹ К каждому из шести региональных объединенных командований Вооруженных сил, а также непосредственно к центральному аппарату Пентагона прикомандированы по 2–4 сотрудника АМР, преимущественно советники по вопросам развития и гуманитарной помощи. В свою очередь каждое из региональных командований делегирует по 1–2 офицера в штаб-квартиру АМР в Вашингтоне²⁰.

¹⁸ Joint Strategic Plan, FY 2018–2022. U.S. Department of State — U.S Agency for International Development // U.S Agency for International Development. 2018. P. 3. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf (accessed: 12.04.2020).

¹⁹ USAID policy on cooperation with the Department of Defense // USAID. 2015. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAIDPolicyCooperationDoD.pdf> (accessed: 12.04.2020).

²⁰ Ibid. P. 6.

На третьем уровне цели АМР США задаются непосредственно рамочной стратегией самого агентства. Ее центральным концептом является «содействие самостоятельности» (fostering self-reliance), т.е. превращение стран — получателей американской помощи в выгодных торговых партнеров и военных союзников США²¹. В рамочной стратегии особо отмечается, что реализация данного подхода нацелена на обеспечение национальной безопасности США и процветания, причем мероприятия АМР четко соответствуют рассмотренным ранее целям высшего и второго уровней (табл. 3).

Последние две строки таблицы 3 показывают, что в АМР придерживаются не только целей СНБ-2017 по укреплению национальной безопасности, но и Цели 4 Совместного стратегического плана Госдепартамента и АМР — обеспечения эффективности (экономности) при реализации всех перечисленных направлений.

За достижение указанной цели отвечает уже упоминавшееся Бюро «F». Как и другие функциональные и региональные бюро, оно уже опубликовало свою стратегию, в которой произвело дальнейшую детализацию более общих стратегических установок.

В частности, Бюро «F» провозглашает следующие цели:

1) повышать эффективность, инклюзивность и прозрачность бюджета США по СМР и координировать процесс стратегического планирования;

2) содействовать эффективному мониторингу и оценке эффективности СМР, чтобы обеспечить результативное использование ресурсов внешней помощи и подотчетность этой политики администрации, Конгрессу и американским налогоплательщикам;

3) улучшать политику СМР США с помощью анализа и исследований;

4) повышать прозрачность оказания помощи и целостность данных и улучшать их использование в правительстве США для принятия комплексных решений и повышения осведомленности общественности²².

²¹ USAID policy framework: Ending the need for policy assistance // USAID. 2019. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/WEB_PF_Full_Report_FINAL_10Apr2019.pdf (accessed: 12.04.2020).

²² Functional Bureau Strategy // Office of U.S. Foreign Assistance Resources (F). 24.05.2019. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/FBS_F_UNCLASS_508.pdf (accessed: 12.04.2020).

Сопряжение деятельности АМР по содействию самостоятельности стран-реципиентов со стратегическими целями Госдепартамента и АМР США на 2018–2022 гг. и «опорами» СНБ-2017

Направление деятельности	Основные задачи	Соответствие стратегическим целям Госдепартамента и АМР США на 2018–2022 гг.	Соответствие «опорам» СНБ-2017
Защита безопасности США путем устранения угроз у их источника	Пресечение незаконной торговли наркотиками, объектами дикой природы и людьми; борьба с распространением болезней до того, как они станут пандемиями	Цели 1.2, 1.3	«Опора» 1
Поддержка экономических возможностей США и торговых связей	Развитие инфраструктуры; здоровое, образованное и продуктивное население; устойчивое использование природных ресурсов	Цели 2.1, 2.2, 2.3	«Опора» 2
Продвижение основополагающих американских ценностей свободы, демократии и верховенства закона	Продвижение свободы слова, религии и собраний; умения выбирать лидеров демократическим путем; права на надлежащий процесс и равное правосудие	Цели 1.3, 3.3, 3.4	«Опора» 4
Расширение американского влияния	Мобилизация внутренних государственных ресурсов, открытие рынков, использование частного капитала	Цели 1.4, 3.1	«Опора» 4
Присутствие там, где случается бедствие	Спасение жизней, облегчение человеческих страданий и смягчение экономических и социальных последствий стихийных бедствий	Цели 3.4, 3.2	«Опора» 4
Обеспечение того, чтобы каждый потраченный АМР доллар шел на пользу национальным интересам США		Цель 4	–
Принятие нового стратегического подхода для достижения всех перечисленных целей		Цель 4.1	–

Источник: USAID policy framework: Ending the need for policy assistance // USAID. 2019. P. 22–23. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/WEB_PF_Full_Report_FINAL_10Apr2019.pdf (accessed: 05.05.2020).

Для достижения этих целей Бюро взаимодействует как с АМР, так и с Советом национальной безопасности США.

За конкретизацию целей СМР на региональном уровне отвечают региональные бюро, которые составляют трехлетние планы. В качестве примера можно привести иерархию целей, обозначенных в Совместной региональной стратегии Госдепартамента и АМР США для Ближнего Востока и Северной Африки на 2018–2020 фин. гг.:

- цель 1: укрепление безопасности, стабилизация, противодействие терроризму и урегулирование конфликтов;
- цель 2: продвижение всеобъемлющего и устойчивого арабо-израильского мира;
- цель 3: продвижение инклюзивного экономического роста, содействие социально-экономическому развитию, открытию рынков и расширению экспорта американских товаров;
- цель 4: усовершенствование управления, укрепление демократических институтов и процессов и поддержка мотивированного гражданского общества²³.

На следующем уровне цели конкретизируются в рамках пятилетних страновых стратегий сотрудничества в целях развития (Country Development Cooperation Strategy, CDCS), разрабатываемых загранучреждениями АМР. Часть этих документов уже приняты, остальные ожидаются до декабря 2020 г.

Примечателен список стран, по которым CDCS были приняты в первую очередь («первая волна»): Сальвадор, Эфиопия, Индия, Либерия, Филиппины и Украина²⁴. Как представляется, это отражает основные приоритеты американской политики СМР.

В 2020 г. также были подготовлены региональные (а не страновые) CDCS: по Восточной, Южной, Центральной и Западной Африке, Центральной Азии, Центральной Америке и Мексике, Восточным и Южным Карибам. Что касается региона Ближнего Востока и Северной Африки, то уже приняты стратегии по Иордании, Ливану, Марокко, Тунису и Йемену.

²³ U.S. Department of State — USAID. Joint Regional Strategy. Middle East and North Africa. Approved 23.08.2018. P. 3 // U.S. Department of State. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/JRS-NEA-ME_UNCLASS_508.pdf (accessed: 05.05.2020).

²⁴ CDCS completion dates by wave // USAID. 2020. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/CDCS_Wave_Completion.pdf (accessed: 12.04.2020).

Наконец, с учетом страновых приоритетов выстраивается целеполагание по отдельным проектам и программам. В этом помогает применяемая в Госдепартаменте США и АМР система стандартных индикаторов международной помощи²⁵, по которым отслеживается прогресс в достижении стратегических целей СМР²⁶. Задаются эти индикаторы на уровне функциональных бюро (в том числе тремя «опорными» бюро АМР²⁷), их выполнение координируется региональными бюро, а загранучреждения ежегодно предоставляют необходимую статистику (либо дают обоснованный отказ, почему нельзя собрать соответствующие данные²⁸), а также могут предлагать ряд дополнительных, кастомизированных (customized) индикаторов.

Индикаторы делятся на тематические группы: сквозные (cross-cutting), мир и безопасность, демократия и управление, здравоохранение, образование и социальные услуги, экономический рост, гуманитарная помощь. Например, индикаторы, относящиеся к сфере «мир и безопасность», одновременно раскрывают феномен «декомпартаментализации» и имеют наибольшее значение при оценке ситуации в нестабильных государствах, подобных затронутым вооруженным конфликтом странам Ближнего Востока и Северной Африки (табл. 4).

²⁵ Схожая система — «Система оценки стабильности» страны — реципиента помощи была разработана в Нидерландах. Она включает 12 индикаторов, разбитых на три группы: показатели управления (4 индикатора), безопасности (2) и социально-экономического развития (6). Каждый индикатор оценивали по 10-балльной шкале: 0–3 балла — зона стабильности, 4–7 — зона предупреждения, 8–10 — зона тревоги. См.: The stability assessment framework: Designing integrated responses for security, governance and development. Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. 2005. Available at: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20050200_cru_paper_stability.pdf (accessed: 12.04.2020).

²⁶ Design, monitoring, and evaluation policy at state & demystifying the PPR and standard indicators // Performance Monitoring & Reporting Branch, Office of US Foreign Assistance Resources, US Department of State. 12.09.2019. P. 10–12. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/10/WhatareStandardIndicatorsand18FAM300Policy_Sept2019-508.pdf (accessed: 05.05.2020).

²⁷ К «опорным» (pillar) бюро АМР относятся: Бюро по экономическому росту, образованию и окружающей среде; Бюро по демократии, конфликтам и гуманитарному сотрудничеству; Бюро по глобальному здравоохранению.

²⁸ Если сразу несколько загранучреждений АМР и Госдепартамента заявляют о невозможности предоставить статистику по данному индикатору, то он отменяется. В целом список индикаторов ежегодно пересматривается, а их общее количество превышает 1 тыс.

**Стандартные индикаторы международной помощи США
по категории «мир и безопасность» на 2019 фин. г.²⁹**

Код	Категория	Индикаторы
PS.1	Контр-терроризм	PS.1.2. Количество непосредственно связанных с правительством США проектов по предотвращению и противодействию целям насильственного экстремизма, реализуемых в стране гражданским обществом и группами партнеров
PS.3	Борьба с наркотиками	PS.3.1-2. Количество возделываемых гектаров наркотических культур PS.3.1-3. Количество уничтоженных гектаров наркотических культур PS.3.1-1. Число людей в стране, прошедших финансируемое правительством США обучение по борьбе с наркотиками
PS.4	Транснациональные угрозы и преступность	PS.4.1-1. Число людей в принимающей стране, которые прошли финансируемое правительством США обучение по предотвращению отмывания денег или предотвращению финансовых преступлений PS.4.4-1. Количество лиц, прошедших финансируемое правительством США обучение по вопросам кибербезопасности
PS.5	Торговля людьми	PS.5-1. Число стратегических круглых столов, созданных для координации программ по борьбе с торговлей людьми с межведомственными и внутриведомственными партнерами PS.5.1-24. Число поставщиков услуг, которые получают подготовку, техническую помощь или наращивают потенциал информирования об убитых и раненных PS.5.1-25. Количество жертв, получающих услуги (медицинские, репатриационные, юридические, транспортные и др.) PS.5.1-26. Количество разработанных или усиленных за счет средств иностранной помощи процедур идентификации и направления жертв на реабилитацию

²⁹ В таблице приведена неполная детализация индикаторов. Например, по индикатору PS.3.1-2. отдельно подсчитывается количество гектаров коки, мака и конопли, по индикаторам PS.3.1-1, PS.4.1-1, PS.4.4-1, PS.5.1-24, PS.5.1-25, PS.5.2-22, PS.5.3-15, PS.6.2-4 учет ведется отдельно по мужчинам и женщинам. Также в таблице представлены только реально применяемые индикаторы, неактивные и неиспользуемые индикаторы не учитывались.

Код	Категория	Индикаторы
		<p>PS.5.2-22. Количество сотрудников полиции, пограничной службы, прокуроров, судей и социальных работников, обучающихся расследованию и судебному рассмотрению дел о торговле людьми</p> <p>PS.5.2-23. Количество разработанных или усиленных подходов, законов или международных соглашений о борьбе с торговлей людьми</p> <p>PS.5.2-24. Количество проектов, работающих с базами данных</p> <p>PS.5.3-15. Количество людей, прошедших подготовку в области противодействия торговле людьми</p> <p>PS.5.3-16. Количество уникальных информационных материалов, разработанных или адаптированных за счет иностранной помощи</p> <p>PS.5.3-17. Количество публикаций информационных материалов или иных случаев их трансляции</p>
PS.6	Смягчение конфликтов и стабилизация	<p>PS.6.2-1. Количество новых групп или инициатив, созданных за счет средств правительства США и предназначенных для разрешения конфликта или выявления его движущих сил</p> <p>PS.6.2-2. Количество финансируемых правительством США мероприятий, направленных на обеспечение примирения или поддержание мира в массовом масштабе</p> <p>PS.6.2-3. Количество поддерживаемых правительством США мероприятий, направленных на обеспечение примирения или поддержание мира среди основных участников конфликта</p> <p>PS.6.2-4. Число людей, участвующих в поддерживаемых правительством США мероприятиях, направленных на обеспечение примирения или поддержание мира</p>

Источник: Foreign assistance standard indicators // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/foreign-assistance-resource-library/> (accessed: 06.05.2020).

Приведенная система индикаторов дополняет иерархическую систему целеполагания в сфере СМР, которая сложилась в США в последние годы и мониторинг развития которой имеет смысл продолжать.

Вместо заключения: проблемы и перспективы развития системы целеполагания в области СМР в Российской Федерации

Критический анализ зарубежного опыта оценки эффективности международной помощи позволяет выделить иерархию в целеполагании в сфере СМР. Отдельные проекты и программы реализуются не сами по себе, а для достижения целей более высокого стратегического уровня, задаваемых в контексте обеспечения национальной безопасности и продвижения внешнеполитических интересов донора. Это позволяет критически проанализировать подходы к оценке эффективности СМР в России.

Как уже отмечали ряд российских экспертов [Ермолов, 2015; Максимова, 2015], национальная система оценки эффективности проектов помощи в Российской Федерации отсутствует. Не ведется статистика по отдельным проектам (в ОЭСР подается только агрегированная статистика по странам) [Дегтерев и др., 2018], не разработаны методики оценки эффективности, нет специализированных структур, ответственных за такую оценку.

Однако куда более серьезную озабоченность вызывает отношение к проектам международной помощи как к «вещи в себе», т.е. оторванность целеполагания в этой сфере от стратегического целеполагания в области национальной безопасности, а также от реализации целей внешней политики. Заимствуя зарубежный опыт (в том числе американский), важно смотреть на то, что США *делают*, а не что они *говорят*, например, устами Дж. Ная, сотрудника Госдепартамента США (1977–1979), Национального разведывательного сообщества США (1993–1994), Министерства обороны США (1994–1995). Классическая работа Дж. Ная «Мягкая сила» [Нуйе, 2004] — это если не откровенная дезинформация, то всего лишь часть правды, ведь «мягкая сила» — лишь инструмент стратегических коммуникаций, направленных на реализацию задач национальной безопасности, пусть и в «мягкой упаковке»³⁰.

Ситуация в России усугубляется отсутствием должной межведомственной координации³¹ и доминированием (до недавнего

³⁰ Примечательно, что Бюро по глобальным публичным вопросам — это единственное функциональное бюро Госдепартамента, так и не обнародовавшее свою стратегию. См.: Functional Bureau Strategies, Department of State. Available at: <https://www.state.gov/functional-bureau-strategies/> (accessed: 08.05.2020).

³¹ Межведомственная координация в сфере СМР осуществляется в рамках подкомиссии Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции. Заседания комиссии проходят нерегулярно.

времени) в этой области Минфина, который сегодня находится в прямом подчинении премьер-министра, в то время как МИД России и Россотрудничество подчиняются президенту³².

В этой связи возникает вопрос о необходимости стратегического целеполагания в сфере СМР с преимущественным участием министерств президентского подчинения, ответственных за обеспечение национальной безопасности и защиту национальных интересов. Понятно, что администрирование программ помощи — это очень сложный, «технократический» процесс, предполагающий обширные знания в сфере международных финансов, однако это не повод для того, чтобы отдавать целеполагание в данной области непрофильным ведомствам.

Проработкой концептуальных подходов и стратегических решений в сфере обеспечения национальной безопасности занимается Совет безопасности Российской Федерации, который и должен задавать общие стратегические приоритеты для российской политики СМР. В Стратегии национальной безопасности 2015 г. это направление не упоминается вовсе³³, речь идет лишь о гуманитарной помощи по линии Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, при том что уже более 10 лет ежегодный объем СМР составляет более 1 млрд долл.

В п. 42 Концепции внешней политики РФ 2016 г. отмечается, что «СМР является одним из механизмов решения глобальных и региональных проблем, укрепления международной безопасности и политической стабильности. РФ проводит активную целенаправленную политику в сфере СМР на многостороннем и двустороннем уровнях, используя, в частности, потенциал ООН и ее специализированных учреждений»³⁴. О национальных приоритетах СМР и национальных интересах нет ни слова!

³² См.: Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 25.03.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343385/7544efd355ffc8dd254aa19c6e546bb0a552c304/ (дата обращения: 12.04.2020).

³³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Совет безопасности Российской Федерации. Доступ: <http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/> (дата обращения: 08.05.2020).

³⁴ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г. // Министерство

Схожая ситуация наблюдается и с Концепцией государственной политики РФ в сфере СМР, где среди задач декларируется, например, «укрепление позитивного восприятия Российской Федерации и ее культурно-гуманитарного влияния в мире» (в духе уже упоминавшейся книги Дж. Ная)³⁵. В принципе, заявляется и о влиянии «на общемировые процессы в целях формирования стабильного и справедливого миропорядка», однако дальнейшая детализация мероприятий по достижению данной цели отсутствует. Не создана и система оценки СМР (подробнее см.: [Максимова, 2015]), о которой идет речь в VI разделе Концепции. Среди основных критериев, которые должны учитываться при создании системы, снова отмечается «тезис Дж. Ная» о «содействии позитивному восприятию Российской Федерации как государства-донора», а также упоминается обтекаемый тезис об учете «вклада в развитие двустороннего взаимодействия государств — получателей помощи с РФ в области политики и в других областях».

В госпрограмме «Внешнеполитическая деятельность», рассчитанной до 2020 г. (принята в 2013 г., обновлена в 2014 г.)³⁶, из шести ключевых показателей эффективности три (50%) в той или иной степени относятся к СМР.

1.4./2.1. Количество международных и межгосударственных организаций и объединений, через взаимодействие в рамках которых реализуется государственная политика Российской Федерации в сфере международных отношений и в бюджет которых осуществляются платежи (взносы) ответственным исполнителем (соисполнителями) государственной программы (ед.).

2.2. Полнота исполнения расходных обязательств РФ, вытекающих из международных договоров и решений, принятых с участием РФ, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

иностраных дел Российской Федерации. Доступ: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/2542248 (дата обращения: 08.05.2020).

³⁵ Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 20 апреля 2014 г. № 259 // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Доступ: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/64542 (дата обращения: 08.05.2020).

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 325-10 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Внешнеполитическая деятельность”». Доступ: <https://base.garant.ru/70644254/> (дата обращения: 08.05.2020).

3.1. Доля стран, в которых осуществляется деятельность Россо-трудничества, в общем числе стран мира (%).

В действующей редакции госпрограммы показатели 2.1 и 2.2, предполагающие взносы в различные международные организа-ции, вызывают целый ряд вопросов. Дело в том, что полезность от членства в этих организациях для обеспечения национальной безопасности страны существенно различается. Как представля-ется, есть ряд международных организаций, позволяющих России успешно продвигать свои интересы, в то время как другие (где, как правило, влияние нашей страны минимально) предпринимают шаги, направленные на ухудшение состояния национальной безопасно-сти РФ. Что касается показателя 3.1, то снова речь идет о «подходе Дж. Ная» — «как можно большему количеству стран рассказать о нашей мягкой силе».

Исходя из этого, представляется необходимым кардинальное реформирование системы целеполагания российской СМР: реаль-ная интеграция программ помощи в «большую стратегию» РФ по продвижению национальных интересов в контексте формирования многополярного мира. На административном уровне речь должна идти о создании системы сбора статистической информации, мони-торинга и оценки российских проектов помощи с имплементацией в нее конкретных индикаторов эффективности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Специфика подходов администрации Д. Трампа к стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестабиль-ных регионах мира (на примере Ближнего Востока и Северной Африки) // Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов / Ред. колл.: К.Р. Вода, К.А. Годованюк, А.А. Давыдов и др. Серия: Мировое развитие. Вып. 21. М.: ИМЭМО РАН, 2019. С. 168–178. DOI: 10.20542/978-5-9535-0569-7.

2. Дегтерев Д.А. Основные подходы к оказанию содействия междуна-родному развитию // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 4. С. 99–104.

3. Дегтерев Д.А. Политическая экономия международной помощи // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 4. С. 26–35.

4. Дегтерев Д.А. Содействие международному развитию как инстру-мент продвижения внешнеполитических и внешнеэкономических интере-сов // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 1. С. 47–58.

5. Дегтерев Д.А., Ли Я., Трусова А.А., Черняев М.С. Приоритетные на-правления российской и китайской помощи в целях развития странам Азии и Африки: сравнительно-сопоставительный анализ // Вестник Российского

университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 4. С. 888–905.

6. Ермолов М.О. Российский механизм международной помощи: незавершенный проект // Вестник международных организаций. 2015. Т. 10. № 3. С. 134–155.

7. Максимова А.В. Смена приоритетов в стратегиях ведущих доноров международной помощи в 2014–2016 гг.: цели устойчивого развития и фактор безопасности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. Т. 16. № 3. С. 521–537.

8. Максимова А.В. Что ценим, то и оцениваем: оценка результативности содействия международному развитию // Вестник международных организаций. 2015. Т. 10. № 1. С. 56–79.

9. Alesina A., Dollar D. Who gives foreign aid to whom and why? // Journal of Economic Growth. 2000. Vol. 5. No. 1. P. 33–65.

10. Ankersen C., Klimburg A. Civil-military cooperation and the 3D approach — myth or reality? Austrian Institute for International Affairs. Final Report. 2012. Available at: <http://publications.gc.ca/site/eng/324640/publication.html> (accessed: 08.05.2020).

11. Boschini A., Olofsgard A. Foreign aid: An instrument for fighting poverty or communism? Working Paper Series. 2002. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.313062> (accessed: 08.05.2020).

12. Carlsson J., Kohlin G., Ekbom A. The political economy of evaluation. International aid agencies and the effectiveness of aid. New York: St. Martin's Press, 1994.

13. Dreher A., Sturm J.-E., Vreeland J. Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? // Journal of Development Economics. 2009. Vol. 88. No. 1. P. 1–18.

14. He W. From 'aid effectiveness' to 'development effectiveness': Evolution of aid concepts and role of Chinese experience // West Asia and Africa. 2011. Vol. 9. P. 120–135.

15. Huntington S. Foreign aid: For what and for whom // Foreign policy. 2010. Available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/30/foreign_aid_for_what_and_for_whom (accessed: 08.05.2020).

16. Kindornay S., Morton B. Development effectiveness: Towards new understandings. Issues Brief. Development Cooperation Series. Ottawa: North-South Institute, 2009. Available at: <http://www.nsi-ins.ca/publications/development-effectiveness-towards-new-understandings/> (accessed: 08.05.2020).

17. Kuziemko I., Werker E. How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations // Journal of Political Economy. 2006. Vol. 114. No. 5. P. 905–930.

18. Lawson M.L. Does foreign aid work? Efforts to evaluate U.S. foreign assistance. Congressional Research Service Report 42827, 2016.

19. Liska G. The new statecraft foreign aid in American policy. Chicago: University of Chicago, 1960.

20. Lockhart C. From aid effectiveness to development effectiveness: Strategy and policy coherence in fragile states. Overseas Development Institute, 2005. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4829.pdf> (accessed: 08.05.2020).

21. Morgenthau H. A political theory of foreign aid // The American Political Science Review. 1962. Vol. 56. No. 2. P. 301–309.

22. Nye J. Soft power: The means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

23. Picciotto R., Alao Ch., Ikpe E. et al. Striking a new balance: Donor policy coherence and development cooperation in difficult partnerships. Global Policy Project. London: IPI, 2004. Available at: <https://gsdrc.org/document-library/striking-a-new-balance-donor-policy-coherence-and-development-cooperation-in-difficult-environments/> (accessed: 08.05.2020).

24. Quibria M. Development effectiveness: What does the recent research tell us? OED Working Paper 1. Asian Development Bank, 2004. Available at: <https://www.adb.org/documents/development-effectiveness-what-does-recent-research-tell-us> (accessed: 08.05.2020).

25. Rubbelke D.T. Foreign aid and global public goods: Impure publicness, cost differentials and negative conjectures // International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics. 2005. Vol. 5. P. 151–173. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10784-004-7093-5> (accessed: 08.05.2020).

26. White H. An introduction to the use of randomized control trials to evaluate development interventions // Journal of Development Effectiveness. 2011. Vol. 5. No. 1. P. 30–49. DOI: 10.1080/19439342.2013.764652.

D.A. Degterev

**AID EFFECTIVENESS:
FROM PROJECT APPRAISAL
TO STRATEGIC IMPACT EVALUATION**

*RUDN University
Miklukho-Maklaya str.6, Moscow, 117198*

A sheer volume of multibillion concessional flows from leading international donors makes monitoring and evaluation of aid projects a sine qua non of development discourse and practice. The assessment criteria vary significantly and depend on the objectives and interests of donor countries promoted through development cooperation.

This paper examines national systems of monitoring and evaluation of aid effectiveness established by leading donors. Among the most noticeable recent trends the author emphasizes a transition from aid effectiveness to

development effectiveness paradigm and an inclusion of indicators of diplomatic engagement and security provision in evaluation matrices.

Special attention is paid on the hierarchy of goals in national systems of development cooperation, which is illustrated with an example of the United States. The US case shows key principles of ensuring policy coherence at different levels of goal-setting — from the National Security Strategy to planning individual projects and programs. In conclusion the author shares his view on the applicability of foreign experience in evaluating development assistance projects in the Russian Federation.

Keywords: development cooperation, foreign aid, evaluation, aid effectiveness, donor, national interests, assistance programs, aid agencies.

About the author: *Denis A. Degterev* — Doctor of Sciences (Political Science), PhD (Economy), Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of International Relations, RUDN University; Associate Professor, Department of World Economy, MGIMO University (e-mail: degterev-da@rudn.ru).

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2019. Spetsifika podkhodov administratsii D. Trampa k strategicheskomu ispol'zovaniyu resursov vneshnei pomoshchi v nestabil'nykh regionakh mira (na primere Blizhnego Vostoka i Severnoi Afriki) [The Trump administration's approach towards strategic use of foreign aid resources in unstable regions: The case of the Middle East and North Africa]. In K.R. Voda, K.A. Godovanyuk, A.A. Davydov (eds.). *Menyayushchiysya Zapad i ego rol' v regulirovanii global'nykh protsessov (Mirovye razvitie. Vyp. 21)* [The changing West and its role in global regulation (Global development, iss. 21)]. Moscow, IMEMO RAN Publ., pp. 168–178. DOI:10.20542/978-5-9535-0569-7. (In Russ.)
2. Degterev D.A. 2011. Osnovnye podkhody k okazaniyu sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu [Basic approaches to the international development assistance]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 4, pp. 99–104. (In Russ.)
3. Degterev D.A. 2014. Politicheskaya ekonomiya mezhdunarodnoi pomoshchi [Political economy of foreign aid]. *World Economy and International Relations*, no. 4, pp. 26–35. (In Russ.)
4. Degterev D.A. 2012. Sodeistvie mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument prodvizheniya vneshnepoliticheskikh i vneshneekonomicheskikh interesov [Game-theoretic analysis of international development assistance regimes]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 2, pp. 47–58. (In Russ.)

5. Degterev D.A., Li Ya., Trusova A.A., Chernyaev M.S. 2018. Prioritetnye napravleniya rossiiskoi i kitaiskoi pomoshchi v tselyakh razvitiya stranam Azii i Afriki: sravnitel'no-sopostavitel'nyi analiz [Priorities of Russian and Chinese development cooperation to Asia and Africa: A comparative analysis]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 18, no. 4, pp. 888–905. (In Russ.)

6. Ermolov M.O. 2015. Rossiiskii mekhanizm mezhdunarodnoi pomoshchi: nezavershennyi proekt [The Russian framework for international assistance: An unfinished plan]. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no. 3, pp. 134–155. (In Russ.)

7. Maksimova A.V. 2016. Smena prioritetrov v strategiyakh vedushchikh donorov mezhdunarodnoi pomoshchi v 2014–2016 gg.: tseli ustoychivogo razvitiya i faktor bezopasnosti [Changing priorities in strategic documents of donor countries in 2014–2016: Security, sustainable development agenda and other factors]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 16, no. 3, pp. 521–537. (In Russ.)

8. Maksimova A.V. 2015. Chto tsenim, to i otsenivaem: otsenka rezul'tativnosti sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu [Measure what you treasure: Evaluating the effectiveness of development assistance]. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no. 1, pp. 56–79. (In Russ.)

9. Alesina A., Dollar D. 2000. Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*, vol. 5, no. 1, pp. 33–65.

10. Ankersen C., Klimburg A. 2012. *Civil-military cooperation and the 3D approach — myth or reality?* Austrian Institute for International Affairs. Final Report. Available at: <http://publications.gc.ca/site/eng/324640/publication.html> (accessed: 08.05.2020).

11. Boschini A., Olofsgard A. 2002. *Foreign aid: An instrument for fighting poverty or communism?* Working Paper Series. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.313062> (accessed: 08.05.2020).

12. Carlsson J., Kohlin G., Ekblom A. 1994. *The political economy of evaluation. International aid agencies and the effectiveness of aid*. New York, St. Martin's Press.

13. Dreher A., Sturm J.-E., Vreeland J. 2009. Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? *Journal of Development Economics*, vol. 88, no. 1, pp. 1–18.

14. He W. 2011. From 'aid effectiveness' to 'development effectiveness': Evolution of aid concepts and role of Chinese experience. *West Asia and Africa*, vol. 9, pp. 120–135.

15. Huntington S. 2010. Foreign aid: For what and for whom. *Foreign policy*. Available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/30/foreign_aid_for_what_and_for_whom (accessed: 08.05.2020).

16. Kindornay S., Morton B. 2009. *Development effectiveness: Towards new understandings*. Issues Brief. Development Cooperation Series. Ottawa, North-South Institute. Available at: <http://www.nsi-ins.ca/publications/development-effectiveness-towards-new-understandings/> (accessed: 08.05.2020).

17. Kuziemko I., Werker E. 2006. How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations. *Journal of Political Economy*, vol. 114, no. 5, pp. 905–930.
18. Lawson M.L. 2016. *Does foreign aid work? Efforts to evaluate U.S. foreign assistance*. Congressional Research Service Report.
19. Liska G. 1960. *The new statecraft foreign aid in American policy*. Chicago, University of Chicago.
20. Lockhart C. 2005. *From aid effectiveness to development effectiveness: Strategy and policy coherence in fragile states*. Overseas Development Institute. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4829.pdf> (accessed: 08.05.2020).
21. Morgenthau H. 1962. A political theory of foreign aid. *The American Political Science Review*, vol. 56, no. 2, pp. 301–309.
22. Nye J. 2004. *Soft power: The means to success in world politics*. New York, Public Affairs.
23. Picciotto R., Alao Ch., Ikpe E. et al. 2004. *Striking a new balance: Donor policy coherence and development cooperation in difficult partnerships*. Global Policy Project. London, IPI. Available at: <https://gsdrc.org/document-library/striking-a-new-balance-donor-policy-coherence-and-development-cooperation-in-difficult-environments/> (accessed: 08.05.2020).
24. Quibria M. 2004. *Development effectiveness: What does the recent research tell us?* OED Working Paper 1. Asian Development Bank. Available at: <https://www.adb.org/documents/development-effectiveness-what-does-recent-research-tell-us> (accessed: 08.05.2020).
25. Rubbelke D.T. 2005. Foreign aid and global public goods: Impure publicness, cost differentials and negative conjectures. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 5, pp. 151–173. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10784-004-7093-5> (accessed: 08.05.2020).
26. White H. 2011. An introduction to the use of randomized control trials to evaluate development interventions. *Journal of Development Effectiveness*, vol. 5, no. 1, pp. 30–49. DOI: 10.1080/19439342.2013.764652.

Л.Д. Оганисян*

ИРАКСКИЙ ВЕКТОР ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (2014–2020)**

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Масштабная дестабилизация обстановки на Ближнем Востоке и в Северной Африке в начале 2010-х годов, сопровождавшаяся обострением угроз терроризма и неконтролируемой миграции, резко усилила озабоченность Европейского союза ситуацией в арабском мире. Следствием этого стала, в частности, заметная активизация политики ЕС в отношении Ирака, которому Брюссель оказал существенную поддержку в борьбе с «Исламским государством», предотвращении гуманитарного кризиса, стабилизации обстановки и постконфликтном восстановлении. Усилия Брюсселя на иракском направлении пока еще не становились объектом пристального внимания со стороны отечественных исследователей, традиционно сконцентрированных на изучении деятельности ЕС в странах Южного Средиземноморья.

Цель статьи — обозначить логику эволюции и специфику политики Европейского союза в отношении Ирака с 2014 г., а также их отражение в общеевропейских программах помощи этой стране. Статья состоит из трех крупных блоков: в первом изучена эволюция стратегических приоритетов ЕС в Ираке на протяжении 2014–2019 гг., второй посвящен наиболее значимым программам помощи, реализуемым Евросоюзом как по двусторонней, так и по многосторонней линии; в третьем блоке рассмотрена реакция ЕС на эскалацию напряженности в Ираке на рубеже 2019–2020 гг.

Сделан вывод, что повышение интереса Брюсселя к Ираку в последние годы обусловлено не только опасениями насчет превращения этой страны в источник трансграничных вызовов и угроз, но и убежденностью представителей Евросоюза в потенциальной способности

* *Оганисян Лидя Давидовна* — кандидат политических наук, преподаватель кафедры международных организаций и мировых политических процессов, эксперт Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: lidaoganisyan@gmail.com).

** Исследование подготовлено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

Багдада стать краеугольным камнем новой архитектуры региональной безопасности.

Руководствуясь этими мотивами, ЕС в рассматриваемый период оказывал Ираку комплексную поддержку, которая включала как гуманитарную помощь, так и содействие развитию, нацеленное в первую очередь на устранение фундаментальных причин нестабильности и радикализации. Демонстрируя приверженность принципу взаимодействия не только с государственными структурами, но и с неправительственными группами, ЕС вместе с тем явно предпочитал направлять в Ирак средства через международные организации, а не напрямую. Возможности Брюсселя по оказанию влияния на Багдад — по сравнению с США и региональными акторами — остаются ограниченными, тем не менее ЕС воспринимается в Ираке как нейтральный игрок, что может облегчить достижение им поставленных целей. Однако с учетом таких факторов, как высокий уровень коррупции в Ираке, наличие у страны значительных собственных средств для восстановления, а также концентрация внимания Брюсселя на сирийской проблеме, вопрос о пределах вовлечения Евросоюза в иракские дела в текущих условиях остается открытым.

Ключевые слова: Европейский союз, Ирак, «Исламское государство», терроризм, миграционный кризис, стабилизация, постконфликтное восстановление, помощь развитию, гуманитарная помощь.

Ирак принадлежит к числу стран арабского мира, государственность которых в XXI в. подверглась существенной эрозии. Свержение режима С. Хусейна в 2003 г. запустило маховик эскалации вооруженного насилия с такой интенсивностью, которой хватило на целое десятилетие. Из многочисленных негосударственных акторов, набравших мощь после вторжения «коалиции желающих», самую деструктивную роль суждено было сыграть «Исламскому государству Ирака и Леванта»¹ («ИГИЛ»/ДАИШ), экспансия которого в 2014 г. поставила под вопрос само существование Республики Ирак как суверенного государства.

Полного краха государственности в итоге не случилось — над «ИГ» благодаря мощной поддержке извне удалось одержать военную победу. Ее официальное провозглашение в декабре 2017 г. должно было ознаменовать начало нового этапа в развитии Ирака. Однако у экспертов не было уверенности в том, что ждет страну: быстрое

¹ С 29 июня 2014 г. — «Исламское государство» («ИГ»). Запрещенная в России террористическая организация.

восстановление, стабилизация, укрепление политической системы и проведение экономических реформ или же новый конфликт и превращение государства в арену противостояния внешних игроков² [Al-Khoei et al., 2017; After Mosul, 2017].

Сегодня можно однозначно говорить о том, что развитие в Ираке пошло отнюдь не по наиболее благоприятному сценарию. После завершения активной фазы противостояния с «ИГ» в стране стали нарастать кризисные тенденции, которые к октябрю 2019 г. вылились в массовые протесты, а уже в начале 2020 г. Ирак оказался в крайне сложной ситуации в связи с обострением американо-иранских отношений, вызванным санкционированным Белым домом убийством в Багдаде генерала Корпуса стражей исламской революции Касема Сулеймани и ответной реакцией Тегерана в виде бомбардировок военных баз США на иракской территории. На этом фоне иракский парламент принял решение о выводе иностранных войск с территории страны.

За последние полтора десятилетия все привыкли к тому, что именно США несут основное бремя по содействию безопасности и развитию Ирака, тратя на эти цели колоссальные средства, которые измеряются десятками миллиардов долларов. Однако в действительности уже при Б. Обаме и особенно при Д. Трампе масштабы обязательств Соединенных Штатов перед Ираком снизились на порядок в сравнении с объемами финансирования, выделявшимися Конгрессом в годы правления Дж. Буша-мл., что гипотетически оставляло пространство для активизации других международных акторов, в том числе институтов Европейского союза.

Степень активности ЕС на иракском направлении в последнее десятилетие действительно существенно возросла, о чем говорят, например, открытие гражданской миссии в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО), определение Ирака в качестве пилотной страны для внедрения связки гуманитарной помощи и развития (*humanitarian-development nexus*), заключение отдельной стратегии партнерства с Багдадом, участие в организации крупнейшей конференции по восстановлению Ирака в Кувейте в 2018 г. Однако

² Lopez J. Iraq: Back to square one views from the Council // European Council on Foreign Relations. 29.03.2018. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_iraq_back_to_square_one (accessed: 05.01.2020).

в фокусе отечественных и зарубежных исследований традиционно находится деятельность общеевропейских институтов в других странах Ближнего Востока и Северной Африки: Тунисе, Египте, Марокко, Ливии, Сирии, входивших в том или ином качестве в Союз для Средиземноморья [Youngs, 2015; Balfour et al., 2016; Barnes-Dacey, 2017; Dandashly, 2018; Ways out of Europe's..., 2019; Пьерини, 2017; Кузнецов, Оганисян, 2018; Шумилин, 2018; Кулькова, 2019].

Политика же ЕС в Ираке, не имеющем непосредственного выхода к Средиземному морю, пока не становилась предметом обстоятельного изучения в отечественной литературе. Что касается зарубежных публикаций, то они ограничиваются, в сущности, только аналитическими комментариями достаточно небольшого объема, посвященными точечным аспектам: роли ЕС и государств-членов в содействии борьбе с «ИГ» [Al-Khoei et al., 2017], анализу стратегии Евросоюза в отношении Ирака 2018 г.³, реакции Брюсселя на эскалацию напряженности в стране в конце 2019 — начале 2020 г.⁴ Обходят вниманием ЕС и те исследователи, которые интересуются проблемами восстановления Ирака. Они предпочитают фокусироваться на изучении основных сложностей, сопровождающих длительный процесс реконструкции, в который уже вступила страна и который за последний год набирает обороты⁵ [Gunter, 2018; Kadhim, 2019; Lafta et al., 2020].

Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы обозначить логику эволюции и специфику политического курса Европейского союза в

³ Lopez J. Iraq: Back to square one views from the Council // European Council on Foreign Relations. 29.03.2018. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_iraq_back_to_square_one (accessed: 05.01.2020); Вартанян А.М. О новой гуманитарной стратегии ЕС в Ираке // Институт Ближнего Востока. 09.01.2018. Доступ: <http://www.iimes.ru/?p=40520> (дата обращения: 05.01.2020).

⁴ Barnes-Dacey J. 4 ways Europeans should respond to the Lebanon and Iraq protests // European Council on Foreign Relation. 08.11.2019. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_4_ways_europeans_should_respond_to_the_lebanon_and_iraq_protes (accessed: 5.01.2020).

⁵ См. также: Explainer: Life after ISIS — Rebuilding Mosul in Iraq // Chatham House. 18.01.2019. Available at: <https://www.chathamhouse.org/file/explainer-life-after-isis-rebuilding-mosul-iraq> (accessed: 05.01.2020); Nancy Lindborg on Iraq rebuilding after ISIS // United States Institute of Peace. 11.04.2019. Available at: <https://www.usip.org/publications/2019/04/nancy-lindborg-iraq-rebuilding-after-isis> (accessed: 05.01.2020); Matsunaga H. Getting reconstruction right and wrong: Lessons from Iraq // Brookings. 01.10.2019. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/10/01/getting-reconstruction-right-and-wrong-lessons-from-iraq/> (accessed: 05.01.2020).

отношении Ирака начиная с 2014 г., а также их отражение в обще-европейских программах помощи этой стране. Статья вписывается в контекст исследований, проводимых в рамках многолетнего проекта «Дилеммы содействия укреплению государственности в странах Ближнего Востока и Северной Африки в условиях формирования новых угроз миру, безопасности, глобальной и региональной стабильности», с 2017 г. реализуемого на базе Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова. Во-первых, статья продолжает мониторинг процесса участия внешних акторов в восстановлении Ирака [Восстановление Ирака..., 2018], во-вторых, она призвана на примере политики ЕС в этой стране проверить и ключевые гипотезы относительно рисков оказания помощи государствам, временно утратившим устойчивость [Бар-тенева, 2018], и некоторые высказанные нами ранее предположения о восприятии Брюсселем дилемм, связанных с оказанием помощи странам арабского мира [Оганисян, 2018].

В структурном отношении статья делится на следующие крупные блоки: в первом изучается эволюция стратегических приоритетов ЕС в Ираке на протяжении 2014–2019 гг., второй посвящен анализу наиболее значимых программ помощи, реализуемых Евросоюзом в Ираке как по двусторонней, так и по многосторонней линии, в третьем блоке рассматривается политический курс Европейского союза в условиях эскалации напряженности в Ираке на рубеже 2019–2020 гг.

Эволюция стратегических приоритетов ЕС в Ираке

В первые годы после интервенции возглавляемой Соединенными Штатами коалиции в Ирак в 2003 г., ставшей причиной разлада как в трансатлантических отношениях, так и внутри Евросоюза [см. подробнее: Calleo, 2004; Gordon, Shapiro, 2004; Lewis, 2011], политика Брюсселя на иракском направлении определялась желанием дистанцироваться от принятия на себя серьезных обязательств. Объемы помощи, предоставленной институтами ЕС в тот период, были незначительными (табл. 1), причем Брюссель четко обозначил свое намерение сосредоточиться на невоенных аспектах государство-строительства в постсаддамовском Ираке: решении насущных социальных проблем страны, прежде всего в сферах здравоохранения,

образования и водоснабжения, а также экономики и безопасности⁶. Однако, как отмечают исследователи Бирмингемского университета А. Картсонаки и С. Вулф, в условиях отсутствия четкого руководства со стороны Брюсселя и общего видения целей и задач политики в отношении Ирака у стран-членов эффективность усилий Евросоюза была невысокой [Kartsonaki, Wolff, 2015].

Таблица 1

Объемы ОПР, предоставленной Ираку институтами ЕС в 2003–2009 гг., млн евро

Год	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Объемы ОПР	73,42	148,7	47,06	224,47	79,26	32,58	50,4

Источник: Creditor Reporting System // OECD. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A> (accessed: 06.04.2020).

Примечание: ОПР — официальная помощь развитию.

Предпосылки к трансформации подхода ЕС обозначились в конце 2000-х годов, что было обусловлено относительной стабилизацией ситуации в Ираке, а вектор этих изменений был направлен в сторону переключения внимания на оказание более долгосрочной помощи, в том числе в сотрудничестве с международными партнерами [см. подробнее: Kartsonaki, Wolff, 2015]. Так, с 2008 г. началась интенсификация связей между Брюсселем и Багдадом, были подписаны ряд важных документов, касающихся двустороннего взаимодействия. Ключевыми среди них стали Меморандум о взаимопонимании в области энергетического сотрудничества (2010)⁷ и Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (2012)⁸. Первый документ заложил основы двустороннего взаимодействия в области энергетики, второй создал правовую базу для укрепле-

⁶ Iraq. Development and Cooperation — Europe Aid // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/iraq_en (accessed: 05.01.2020).

⁷ Memorandum of Understanding between the Government of Iraq and the European Union and on Strategic Partnership on Energy // European Union. 2010. Available at: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_01_18_iraq_mou_en.pdf (accessed: 11.01.2020).

⁸ Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Iraq, of the other part // Official Journal of the European Union. 2012. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:204:0020:0130:EN:PDF> (accessed: 11.01.2020).

ния политического и экономического сотрудничества между ЕС и Ираком, включая такие направления, как борьба с терроризмом, обеспечение прав человека, укрепление торговых, финансовых и культурных связей.

Однако новая эскалация напряженности в Ираке, наметившаяся в начале 2010-х годов, помешала дальнейшему развитию партнерства между Брюсселем и Багдадом. Воспользовавшись ростом нестабильности в Ираке на фоне вывода американских войск в 2011 г. и началом гражданской войны в соседней Сирии, террористическая группировка «ИГИЛ» на многие годы стала одним из ключевых деструктивных акторов в Машрике. Уже к 2013 г. она установила контроль над значительной частью Сирии, включая город Ракку, откуда боевики и начали свое продвижение в Ирак. К лету 2014 г. «ИГИЛ» подчинило себе большую часть иракской территории, в том числе крупнейший город Мосул, а лидер группировки Абу Бакр аль-Багдади 29 июня провозгласил создание «халифата» на подконтрольных землях, откуда террористов удалось полностью изгнать только к концу 2017 г.

Деятельность «ИГ» в Ираке обернулась для страны исключительно разрушительными последствиями. По данным Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) ООН, к началу 2017 г. более 3 млн иракцев стали внутренне перемещенными лицами, порядка 11 млн нуждались в гуманитарной помощи⁹. Дополнительно ситуацию усугублял и приток беженцев с территории Сирии. Как информировало УВКБ ООН, в 2015 г. в Ираке находились почти 250 тыс. сирийских беженцев¹⁰, в начале 2020 г. — лишь немногим меньше — 245 тыс. человек¹¹. Поскольку большинство из них являются курдами, они обосновались преимущественно в Иракском Курдистане, увеличив население автономного района почти на 30%. За последние годы экономический рост на этой территории замедлился, безработица увеличилась, а уровень бедности вырос более

⁹ Iraq emergency // UNHCR. Available at: <https://www.unhcr.org/iraq-emergency.html> (accessed: 11.01.2020).

¹⁰ Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time // UNHCR. 09.07.2015. Available at: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html> (accessed: 11.01.2020).

¹¹ Syria Regional Refugee Response. Data // UNHCR. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (accessed: 11.01.2020).

чем вдвое, тем не менее сирийские беженцы имеют право работать, поступать в государственные школы и университеты Ирака [Immenkamp, 2017], в отличие от некоторых других стран Ближнего Востока, где они находятся зачастую в весьма уязвимом положении. Таким образом, сирийский конфликт оказал дополнительное негативное влияние на ситуацию в Ираке и способствовал дальнейшей дестабилизации страны.

На фоне резкого обострения обстановки в Ираке с середины 2014 г. Багдад получил существенную поддержку от мирового сообщества. Во-первых, региональные и внерегиональные игроки мобилизовали свои силы, чтобы оказать иракцам поддержку в борьбе с джихадистами. Одним из первых на помощь Ираку пришел Иран. В августе того же года ВС США нанесли серию ударов по позициям «ИГ» в Ираке, а уже в сентябре по инициативе Вашингтона была создана Глобальная коалиция по борьбе с «ИГИЛ»¹². Совместными действиями шиитские Силы народного ополчения, курдские отряды пешмерга, правительственные войска, а также иранские силы и Глобальная коалиция в течение трех лет смогли нанести поражение террористам: 9 декабря 2017 г. премьер-министр Ирака Хайдер аль-Абади объявил о победе над «ИГ» в стране¹³. Во-вторых, международное сообщество мобилизовало свои силы для предотвращения гуманитарного кризиса, стабилизации обстановки и восстановления разрушенной войной инфраструктуры.

Не остался в стороне и Европейский союз. Уже в начале 2015 г. была принята Региональная стратегия ЕС в отношении Сирии, Ирака

¹² См. подробнее: The Global Coalition to Defeat ISIS // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/bureaus-offices/bureaus-and-offices-reporting-directly-to-the-secretary/the-global-coalition-to-defeat-isis/> (accessed: 11.01.2020).

¹³ Помимо этого к концу года иракскому правительству также удалось справиться с другим серьезнейшим вызовом: в тот же период под угрозу мир и стабильность не только в Ираке, но и на всем Ближнем Востоке поставил референдум о независимости в Иракском Курдистане, проведенный в сентябре 2017 г. Тем не менее в декабре наметился прогресс в решении проблемы сепаратизма. Центральное правительство восстановило контроль над курдскими территориями. Эрбиль заявил о своей готовности начать диалог с Багдадом и заморозил результаты сентябрьского референдума, приняв решение Верховного суда Ирака о том, что референдум противоречит Конституции страны. Евросоюз, а также многие члены международного сообщества не одобрили референдум, заявив о своей поддержке территориальной целостности Ирака [см.: Оганисян, 2018].

и борьбы с ИГИЛ/ДАИШ¹⁴. Ее ключевыми целями были обозначены победа над группировкой «ИГ» как военной силой и террористической организацией, предотвращение распространения экстремизма в регионе и предоставление гуманитарной помощи¹⁵. Таким образом, Евросоюз продемонстрировал намерение использовать максимально широкий комплекс военных и невоенных мер для противодействия «ИГ» в Сирии, Ираке и во всем регионе. Что касается целей ЕС непосредственно в Ираке, то Брюссель ставил задачу способствовать устранению глубинных политических, социальных и экономических причин, которые привели к дестабилизации ситуации в стране и подъему радикального исламизма. Это включало поддержку в переходе к инклюзивной форме управления, обеспечении доступа к базовым услугам, содействие экономическому развитию и борьбе с коррупцией, а также помощь в деле миростроительства, национального примирения и реформирования системы правосудия¹⁶.

Вклад Европейского союза и государств-членов в борьбу с «ИГ» принимал различные формы. Прежде всего, ЕС и страны-члены присоединились к возглавляемой США Глобальной коалиции по борьбе с «ИГИЛ». В авиаударах по целям группировки в Ираке приняли участие только пять государств — членов ЕС (Бельгия, Великобритания, Дания, Нидерланды и Франция), однако многие европейские страны поддержали Глобальную коалицию посредством предоставления материально-технической помощи, подготовки иракских сил безопасности и военных советников, передачи оружия курдским отрядам пешмерга [Cirlig, 2015; Immenkamp, 2017; Al-Khoei et al., 2017]. Многие государства-члены, в том числе те, которые не оказывали непосредственно силовую поддержку, предоставляли Ираку гуманитарную помощь [Immenkamp, 2017]. ЕС стал невоенным партнером Глобальной коалиции, сделав акцент на гуманитарной помощи и помощи развитию, в первую очередь на работе по разминированию, которую возглавили представители Евросоюза. Ф. Могерини

¹⁴ European Commission. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat // European Commission. 06.02.2015. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20150206_join_en.pdf (accessed: 15.01.2020).

¹⁵ Ibid. P. 6–8.

¹⁶ Ibid. P. 16–21.

формулировала задачу Брюсселя в рамках Глобальной коалиции следующим образом: «Мы работаем, чтобы укрепить институты страны, включая сектор безопасности, и инклюзивность иракского общества. Мы разминируем территории, освобожденные от ДАИШ, чтобы дать возможность гражданам Ирака вернуться в свои дома к нормальной жизни»¹⁷.

Когда стало понятно, что в обозримом будущем победа над «ИГ» в Ираке будет одержана и вопросы послевоенного восстановления станут приоритетом для Багдада, подход ЕС к выстраиванию взаимоотношений с Ираком начал претерпевать изменения.

Во-первых, Совет ЕС в заключении от 19 мая 2017 г. определил Ирак в качестве пилотной страны для внедрения концепции «связки гуманитарной помощи и содействия развитию»¹⁸. Данный комплексный подход предполагает координацию деятельности по оказанию двух видов помощи и нацелен на то, чтобы заполнить существующие пробелы и решить сложные проблемы, стоящие перед странами в постконфликтный период, когда коренные причины нестабильности еще сохраняются. Таким образом, ЕС ставит задачу операционализировать «связку» в целях устранения коренных причин вооруженных конфликтов и неустойчивости государств¹⁹.

Во-вторых, в июле 2017 г. ЕС в ответ на запрос иракских властей согласовал запуск гражданской миссии ОПБО по оказанию содействия проведению реформы гражданских структур безопасности в Ираке (Common Security and Defence Policy Mission to Support Civilian Security Sector Reform, EUAM Iraq). Миссия была дислоцирована в Ираке уже в ноябре 2017 г. Ее целями стали создание институтов, способных содействовать поддержанию мира, предотвращению конфликтов при соблюдении стандартов в области обеспечения вер-

¹⁷ Верховный Представитель ЕС Могерини приняла участие в заседании Глобальной коалиции по борьбе с ДАИШ в Вашингтоне // European Union External Action. 26.07.2016. Доступ: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/7186/Верховный%20Представитель%20ЕС%20Могерини%20приняла%20участие%20в%20заседании%20Глобальной%20коалиции%20по%20борьбе%20с%20ДАИШ%20в%20Вашингтоне (дата обращения: 15.01.2020).

¹⁸ Council conclusions on operationalising the humanitarian-development nexus // Council of the European Union. 19.05.2017. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf> (accessed: 15.01.2020).

¹⁹ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq. 10.05.2016. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq/690/iraq-and-eu_en (accessed: 15.01.2020).

ховенства закона и прав человека; противодействие таким угрозам безопасности, как терроризм, коррупция, политическая нестабильность, этническая и конфессиональная поляризация. Изначально миссия была рассчитана на год и имела бюджет 14 млн евро²⁰.

В-третьих, продолжилось сотрудничество Брюсселя с Багдадом в миграционной сфере. В конце 2017 г. состоялся визит делегации ЕС в Ирак для выработки индивидуального подхода к управлению миграцией²¹.

Наконец, в-четвертых, с лета 2017 г. Евросоюз начал работать над новой стратегией в отношении Ирака, нацеленной на достижение стабильности и долгосрочного примирения в стране. Представлена она была уже после упомянутого заявления премьер-министра Ирака Х. аль-Абади о победе над «ИГ».

8 января 2018 г. Еврокомиссия и Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности опубликовали совместное коммюнике, в котором предложили элементы новой стратегии ЕС в отношении Ирака²² и заявили о готовности Брюсселя оказывать поддержку Багдаду в решении множества проблем, стоящих перед страной после победы над террористами. Уже 22 января Совет ЕС по иностранным делам принял новую стратегию в отношении Ирака, одоблив цели и политический подход, изложенные в совместном коммюнике²³. В стратегии обозначались семь главных целей взаимодействия с Ираком²⁴. Первой и главной было «сохранение единства, суверенитета, территориальной целостности, а также этнорелигиозного разнообразия Ирака». Такую формулировку можно было считать подтверждением того, что Брюссель не поддерживает политику

²⁰ Council Decision (CFSP) 2017/1869 of 16 October 2017 on the European Union Advisory Mission in support of Security Sector Reform in Iraq (EUAM Iraq) // Official Journal of the European Union. 17.10.2017. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1869&rid=1> (accessed: 15.01.2020).

²¹ BQE. 2018. № 11934. 9.01.

²² European Commission. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU strategy for Iraq // European Commission. 08.01.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/join_2018_1_fl_communication_from_commission_to_inst_en_v2_p1_961709.pdf (accessed: 11.01.2020).

²³ BQE. 2018. № 11944. 23.01.

²⁴ European Commission. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU strategy for Iraq...

Иракского Курдистана, который незадолго до этого провел референдум о независимости. В качестве одной из первостепенных целей ЕС указывалось также «укрепление политической системы Ирака посредством оказания содействия усилиям иракцев по созданию сбалансированной, инклюзивной, подотчетной и демократической системы управления». Эта задача была крайне важна, поскольку, как отмечают многие исследователи и политические деятели²⁵, внутренний конфликт в Ираке и усиление радикализма в стране были связаны с положением суннитского населения, слабостью политической системы, экономической отсталостью и коррупцией на всех уровнях.

Наконец, ЕС особенно отмечал важность «оказания поддержки властям Ирака в доставке гуманитарной помощи, содействия восстановлению, стабилизации и развитию».

Остальные цели Евросоюза в Ираке включали: содействие устойчивому и инклюзивному экономическому росту и созданию рабочих мест; выстраивание эффективной и независимой судебной системы; учреждение диалога с Ираком по вопросам миграции (чтобы помочь иракским властям эффективно справляться с миграционными потоками, бороться с нелегальными переселенцами и контрабандой людей), а также «содействие поддержанию дружественных отношений между Ираком и всеми его соседями», прежде всего Саудовской Аравией, Ираном, Турцией, Кувейтом и Иорданией, что воспринималось Брюсселем как важная составляющая процессов стабилизации. Таким образом, стратегия ЕС включала как кратковременные меры по оказанию гуманитарной помощи иракскому народу и стабилизации районов, освобожденных от «ИГ», так и долгосрочные программы по содействию реформам и восстановлению страны.

В подтверждение готовности играть ключевую роль в восстановлении Ирака ЕС выразил желание стать сопредседателем

²⁵ См., например: Blecua R. Battleground or bridge-builder? Iraq and the regional order in the Middle East // War on the Rocks. 29.05.2019. Available at: <https://warontherocks.com/2019/05/battleground-or-bridge-builder-iraq-and-the-new-regional-order-in-the-middle-east/> (accessed: 15.01.2020); Мамедов Р. Почему освобождение иракской столицы ИГ не решит всех проблем // Российский совет по международным делам. 24.04.2017. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/pochemu-osvobozhdenie-irakskoy-stolitsy-ig-ne-reshit-vsekh-problem/> (дата обращения: 15.01.2020).

международной конференции в Кувейте, направленной на содействие реконструкции страны после победы над «ИГ»²⁶. На этой конференции, прошедшей 12–14 февраля 2018 г. в Эль-Кувейте, где присутствовали иракская делегация, представители международных организаций — ООН, Всемирного банка, а также десятка государств, участники форума выразили готовность предоставить Ираку 30 млрд долл. на реконструкцию, в то время как ущерб, нанесенный ему за годы конфликтов, санкций и трехлетней войны с «ИГ», оценивался почти в 90 млрд долл. При этом в ходе конференции высветились как нежелание «традиционных» доноров инвестировать значительные средства в восстановление Ирака, так и возрастающая роль «нетрадиционных» доноров, чье участие в реконструкции страны необходимо рассматривать через призму регионального соперничества [см. подробнее: Восстановление Ирака..., 2018]. Что касается непосредственно Европейского союза, то занимавшая тогда пост Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини заявила о намерении Брюсселя выделить Ираку 400 млн долл. на гуманитарную помощь, содействие развитию и долгосрочную стабилизацию²⁷. По словам Ф. Могерини, «мы хотим удовлетворить неотложные потребности иракского народа и содействовать эффективной реконструкции. Однако реконструкция — это не только здания, дороги и рельсы. Мы также хотим помочь Ираку реконструировать систему образования, институты и общество»²⁸. Более того, ЕС стал одним из немногих

²⁶ EU to co-chair Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq // Delegation of the European Union to Iraq. 09.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq/39668/eu-co-chair-kuwait-international-conference-reconstruction-iraq_ga (accessed: 15.01.2020).

²⁷ Opening remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the International Conference for the Reconstruction of Iraq // European External Action Service. 14.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/39837/Opening%20remarks%20by%20High%20Representative/Vice-President%20Federica%20Mogherini%20at%20the%20International%20Conference%20for%20the%20Reconstruction%20of%20Iraq (accessed: 15.01.2020).

²⁸ Iraq: ‘We want to help you win the peace’, Mogherini says at Conference for Reconstruction // European External Action Service. 14.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/39842/Iraq:%20%22We%20want%20to%20help%20you%20win%20the%20peace%22,%20Mogherini%20says%20at%20Conference%20for%20Reconstruction (accessed: 15.01.2020).

доноров, взявших обязательства по выделению Ираку помощи на безвозмездной основе²⁹.

12 мая 2018 г. в Ираке состоялись парламентские выборы, на которых победу одержал блок «Ас-Сайрун» под руководством духовного лидера иракских шиитов Муктады ас-Садра, второе место занял проиранский альянс «Фатх», а третье — «Наср» во главе с премьер-министром Х. аль-Абади. Международное сообщество приветствовало итоги первых после победы над «ИГ» выборов в Ираке, хотя они и сопровождались столкновениями. Как отмечал старший научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН К.М. Труевцев, уже весной 2018 г. ряд факторов свидетельствовали о нарастании политического кризиса. Во-первых, явка на выборах составила менее 50%, что стало тревожным звонком, который говорил о разочаровании иракцев в политической элите. Во-вторых, поскольку выборы сопровождались обвинениями в махинациях и подтасовках, некоторые политические силы выступили с требованиями о пересчете голосов. В итоге правительство было сформировано только к октябрю 2018 г., и возглавил его внеблоковый премьер-министр Адиль Абдель Махди, что свидетельствовало о неспособности членов парламента договориться о создании правительственной коалиции³⁰.

Однако в этот период неопределенности европейские структуры предпочитали развивать с властями Ирака максимально конструктивное взаимодействие. В частности, 13 мая в пресс-релизе Европейской службы внешних действий указывалось, что выборы в Ираке прошли в соответствии с Конституцией страны и, несмотря на отдельные случаи применения насилия, работа силовых структур Ирака и избирательных органов помогла провести упорядоченное голосование, которое позволило иракскому народу реализовать свои демократические права и продвинуться в строительстве демо-

²⁹ Sulaiivany K. Kuwait to host conference on reconstruction of Iraqi cities destroyed by IS war // Kurdistan24. 09.01.2018. Available at: <https://www.kurdistan24.net/en/news/8798fbfa-f5cc-44c4-91e5-55fc1b92725f> (accessed: 15.01.2020).

³⁰ Труевцев К.М. Волнения в Ираке: продолжение арабской весны или новая политическая реальность? // Российский совет по международным делам. 13.11.2019. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/volneniya-v-irake-prodolzhenie-arabskoy-vesny-ili-novaya-politicheskaya-realnost/> (дата обращения: 15.01.2020).

кратии и достижении стабильности в долгосрочной перспективе³¹. Иными словами, ЕС приветствовал выборы, отметив, что останется важным партнером для Ирака, будет оказывать ему поддержку и с нетерпением ожидает продолжения работы с новым правительством в целях обеспечения стабильности, безопасности, всеобъемлющей демократии и процветания, которых заслуживают все иракцы³².

Очередным сигналом Багдаду о том, что ЕС действительно намерен укрепить партнерство с Ираком, стала последовавшая вслед за выборами ратификация «Соглашения о сотрудничестве и партнерстве», подписанного еще в 2012 г. Отдельные его разделы, касающиеся торгового взаимодействия, реализовывались уже после его подписания, полностью соглашение вступило в силу в августе 2018 г. — после завершения процесса ратификации Евросоюзом, государствами-членами и правительством Ирака³³. Основой для реализации соглашения должен был послужить диалог на высоком уровне по вопросам внешней политики и политики безопасности, национального примирения, демократии, верховенства закона, прав человека, хорошего управления, региональной стабильности и интеграции³⁴. Речь, таким образом, шла о достаточно широком спектре направлений, по которым ЕС с 2014 г. оказывал содействие властям Ирака как по двусторонней, так и по многосторонней линии, реализуя целый ряд значимых программ, нуждающихся в отдельном рассмотрении.

Помощь Евросоюза в стабилизации и восстановлении Ирака

В целом с 2003 г. Евросоюз предоставил Ираку более 1 млрд евро, став одним из основных международных доноров³⁵. В 2014–2018 гг. институты ЕС сосредоточили свои усилия в первую очередь на стабилизации обстановки и оказании гуманитарной помощи временно перемещенным лицам в Ираке и находящимся в стране сирийским

³¹ BQE. 2018. № 12019. 15.05.

³² Statement by the Spokesperson on the elections in Iraq // European Union External Action. 13.05.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/44448/Statement%20on%20the%20elections%20in%20Iraq (accessed: 17.01.2020).

³³ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

беженцам. В этот период Европейский союз предоставил Ираку различного рода помощь (гуманитарную, в области стабилизации обстановки, безопасности и развития, на поддержку политических реформ) на общую сумму более 850 млн долл. (табл. 2). При этом 107,5 млн евро было потрачено на проекты в Ираке через учрежденный в декабре 2014 г. Фонд Мадад — Региональный трастовый фонд ЕС по реагированию на сирийский кризис, из которого предоставляется негуманитарная помощь сирийским беженцам и принимающим их общинам³⁶. Общеевропейские программы помощи реализовывались через офис Генерального директората Еврокомиссии по вопросам гуманитарной помощи и гражданской защиты (Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, ECHO), который был открыт в августе 2014 г. в Эрбиле³⁷.

Таблица 2

Объемы ОПР, обещанной и предоставленной институтами ЕС Ираку в 2014–2018 гг., млн долл.

Реципиент	Вид помощи	2014	2015	2016	2017	2018
Ирак	Обещанная	73,310	188,270	264,293	214,906	191,814
	Предоставленная	80,631	112,190	200,621	188,244	273,763
Страны БВСА	Предоставленная	2859,21	2368,128	3163,648	3073,272	3083,283
Доля Ирака в общих объемах помощи, предоставленной странам БВСА, %		3,9	4,7	6,3	6,1	8,9

Источник: Creditor Reporting System // OECD. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A> (accessed: 17.01.2020).

Примечание: БВСА — Ближний Восток и Северная Африка.

После провозглашения победы над «ИГ» ЕС продолжил оказывать Ираку критически важную гуманитарную помощь, помощь в целях развития и стабилизации обстановки, а также выделять средства на поддержку политических реформ. Реализуя взятые на конференции в Кувейте обязательства общим объемом в 400 млн

³⁶ EU response to Iraq crisis // European External Action Service. 12.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eu_iraq_12-02-2018.pdf (accessed: 17.01.2020).

³⁷ Ibidem.

евро, в 2018 г. ЕС через свои институты предоставил Ираку помощь в целях развития в размере 129 млн евро³⁸. В целом за последние годы наметился тренд на увеличение объемов средств, выделяемых Евросоюзом Ираку (см. табл. 2).

Эта помощь направляется через различные каналы: государственный сектор, неправительственные организации (НПО) и гражданское общество, многосторонние структуры, при этом львиная доля средств поступает через последние два канала. Напрямую же через правительственные учреждения Ирака идет лишь незначительная часть помощи (табл. 3) — на проекты, реализуемые в таких сферах, как реформирование системы безопасности, гражданское миростроительство и разрешение конфликтов, а также электроснабжение. Через НПО осуществляются инициативы по предоставлению материальной помощи и базовых услуг, экстренной продовольственной помощи, обеспечению свободы СМИ, поддержке гражданского общества и защите прав человека. Наконец, через многосторонние организации реализуются проекты по восстановлению систем водоснабжения, предоставлению экстренной продовольственной помощи и базовых услуг, обеспечению демократического участия и укреплению гражданского общества, а также инициативы по профессиональной подготовке, укреплению системы государственного управления и разминированию.

Таблица 3

**Объемы ОПР, предоставленной институтами ЕС Ираку
в 2014–2018 гг., млн долл.**

Канал оказания помощи	2014	2015	2016	2017	2018
Государственные учреждения	4,505	1,161	6,608	13,266	27,676
НПО и структуры гражданского общества	24,232	49,243	75,985	80,930	101,986
Многосторонние организации	47,451	57,795	110,280	82,970	133,129
Другие	4,442	3,990	7,748	11,078	9,883

Источник: Creditor Reporting System // OECD. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A> (accessed: 17.01.2020).

³⁸ EU steps up its assistance for the reconstruction of Iraq // European Commission — Press release. 27.11.2018. Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IP-18-6566_EN.pdf (accessed: 17.01.2020).

Ключевое направление деятельности ЕС в Ираке — предоставление гуманитарной помощи. Европейский союз является ведущим донором в этой сфере и через своих партнеров оказывает Багдаду экстренную поддержку продовольствием и медикаментами, реализует программы строительства базового жилья, систем водоснабжения и образовательных учреждений. Эти усилия крайне важны, поскольку, по данным на конец 2019 г., 6,7 млн иракцев по-прежнему нуждаются в гуманитарной помощи³⁹. Кроме того, ЕС поддерживает деятельность, направленную на защиту лиц, подвергающихся риску жестокого обращения, например финансирует программы юридической и психосоциальной помощи несовершеннолетним в центрах содержания под стражей, а также механизмы реинтеграции бывших детей-солдат. Брюссель также оказывает правовое содействие семьям в восстановлении их документов, потерянных в годы войны с «ИГ». Так, с 2014 г. ЕС мобилизовал 450 млн евро на оказание гуманитарной помощи перемещенным иракским и сирийским беженцам внутри Ирака. На 2019 год Европейская комиссия взяла на себя обязательства в размере 38 млн евро⁴⁰.

Отдельно следует отметить усилия ЕС в сфере образования — приоритетном секторе для Брюсселя. Поскольку Ирак имеет одно из самых молодых населений в мире⁴¹, это направление приобретает исключительное значение. На данный момент ЕС реализует ряд инициатив, направленных на реформирование сектора образования в Ираке. В частности, на средства Евросоюза финансируется осуществляемый Британским Советом проект по наращиванию потенциала в области начального/среднего образования, разработке учебных программ и расширению доступа к образованию для наиболее уязвимых групп, прежде всего девочек и детей с ограниченными возможностями (стоимость — 14 млн евро). Другим проектом, реализуемым Британским Советом, является инициатива TANAHER (в переводе с арабского — диалог), направленная на содействие

³⁹ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...; European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Iraq // European Commission. 01.08.2019. Available at: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/iraq_en (accessed: 17.01.2020).

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Почти 50% иракцев моложе 19 лет, а 60% — моложе 25 лет. См.: Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

межрелигиозному диалогу в молодежной среде. Проект рассчитан на 2017–2020 гг. и имеет бюджет 4,9 млн евро⁴².

В направлении осуществления реформы гражданских структур безопасности в Ираке ключевую роль играет уже упомянутая миссия ОПБО Евросоюза (EUAM Iraq). В октябре 2018 г. она была продлена до апреля 2020 г., персонал увеличился почти вдвое, а общий бюджет достиг 78,8 млн евро⁴³. Деятельность миссии направлена на то, чтобы укрепить отношения между гражданскими институтами безопасности Ирака и населением в целях сохранения достижений в области стабилизации страны; поддержать усилия по восстановлению; содействовать предотвращению возникновения и возобновления конфликтов⁴⁴.

В оказании помощи Ираку Евросоюз сотрудничает и с международными организациями, что соответствует продвигаемой Брюсселем идее многосторонности, закрепленной в стратегии 2018 г.⁴⁵ ЕС осуществляет широкое взаимодействие по Ираку со специализированными учреждениями ООН, в частности Программой развития ООН (ПРООН), ЮНЕСКО, Всемирной продовольственной программой (ВПП) и т.д.

В первую очередь Европейский союз содействует стабилизации Ирака через созданный в 2015 г. по просьбе Багдада под эгидой ПРООН фонд под названием Механизм финансирования для незамедлительной стабилизации (UNDP Funding Facility for Immediate Stabilisation), цель которого заключается в подготовке к возвращению внутренне перемещенных лиц в места проживания. В 2016 г. ЕС и его государства-члены внесли половину средств в бюджет данного фонда — около 130 млн евро, из которых вклад Брюсселя составил 14 млн евро [Immenkamp, 2017]. Деятельность фонда осуществляется в мухафазах Найнава, Анбар, Салах-эд-Дин, Дияла и Киркук и охва-

⁴² TAHAWER // Delegation of the European Union to Iraq. 05.12.2019. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq_en/71572/TAHAWER (accessed: 17.01.2020).

⁴³ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁴⁴ Introduction to EUAM Iraq. Military and civilian missions and operations // European Union External Action. 16.10.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/36076/Introduction%20to%20EUAM%20Iraq (accessed: 17.01.2020).

⁴⁵ European Commission. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU strategy for Iraq...

тывает широкий спектр вопросов, в частности подключение общин к электросети, восстановление систем водоснабжения и канализации, дорог и мостов, обеспечение местного населения временной работой (уборка мусора, восстановление разрушенных районов и т.п.)⁴⁶.

После победы над «ИГ» ЕС продолжил взаимодействие с ПРООН, подписав в декабре 2018 г. соглашение о реализации проектов на общую сумму 47,5 млн евро⁴⁷. Таким образом, через указанный механизм под эгидой ПРООН ЕС выделил в общей сложности 64 млн евро, внося вклад в возвращение 4,2 млн временно перемещенных лиц в места своего постоянного проживания⁴⁸. Более того, по данным на декабрь 2019 г., свыше 1,3 млн человек стали бенефициарами проектов в рамках Механизма финансирования для незамедлительной стабилизации. Свыше 2300 учащихся вернулись в возобновившие свою работу школы и университеты; более 900 тыс. иракцев получили доступ к электричеству, 123 тыс. человек — к медицинским услугам; 2250 жителей смогли вернуться в свои восстановленные дома в городе Барталле (мухафаза Найнава); в Анбаре и Найнаве были реконструированы четыре моста; 245 тыс. человек стали бенефициарами программ по восстановлению систем водоснабжения в Ане, Раве, Эль-Каиме и западном Мосуле и т.д.⁴⁹

Кроме того, через многосторонние форматы ЕС помогает улучшать инфраструктуру в лагерях для внутренне перемещенных лиц в Ираке. Эти лагеря были созданы в разгар борьбы с «ИГ» в 2014–2017 гг. наспех и потому нуждались в модернизации и ремонте. В частности, на эти цели в 2019 г. ЕС выделил Международной организации по миграции 5 млн евро⁵⁰.

⁴⁶ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁴⁷ EU signs contracts of 57.5 million Euros with UN to support Mosul recovery, promises additional 20 million Euros next month // Delegation of the European Union to Iraq. 13.12.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq_ru/55396/EU%20Signs%20Contracts%20of%2057.5%20Million%20Euros%20with%20UN%20to%20Support%20Mosul%20Recovery,%20Promises%20Additional%20%20Million%20Euros%20Next%20Month (accessed: 17.01.2020).

⁴⁸ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁴⁹ Funding Facility for Stabilization (FFS) // Delegation of the European Union to Iraq. 05.12.2019. Available at: [https://eeas.europa.eu/delegations/iraq_et/71571/Funding%20Facility%20for%20Stabilization%20\(FFS\)](https://eeas.europa.eu/delegations/iraq_et/71571/Funding%20Facility%20for%20Stabilization%20(FFS)) (accessed: 17.01.2020).

⁵⁰ EU provides additional EUR 2M to IOM Iraq for critical infrastructure improvements in camps // IOM UN Migration. 14.06.2019. Available at: <https://www.iom.int/news/>

Еще в июне 2018 г. Брюссель запустил с ВПП ООН совместный проект стоимостью 15 млн евро для поддержки 10 тыс. фермерских семей в мухафазе Северный Ирак, чье положение остается уязвимым⁵¹, а в декабре 2018 г. выделил ВПП ООН дополнительно 15 млн евро. Тогда же был заключен контракт со Службой ООН по вопросам разминирования на сумму 10 млн евро и объявлено о выделении дополнительных средств ЮНЕСКО (20 млн евро)⁵² на реализацию инициативы «Возродить дух Мосула и Басры». Цель проекта заключается в содействии «социальной сплоченности и примирению в Ираке посредством восстановления исторических городских ландшафтов Мосула и некоторых районов города Басры». В условиях острой безработицы мероприятия по восстановлению городов дополняются созданием рабочих мест, особенно для молодежи, внутренне перемещенных лиц и репатриантов, и обучением⁵³. Помимо этого совместно с ЮНЕСКО ЕС осуществляет два проекта в области технического и профессионального образования (общая стоимость — 18 млн евро). Считая эти программы «ключом к достижению ряда целей устойчивого развития», ЕС придает им особое значение⁵⁴. Программы технического и профессионального образования и подготовки рассчитаны на 2015–2020 гг. и направлены на содействие формированию открытого, стабильного и устойчивого общества, основанного на диверсифицированной и растущей рыночной экономике, которая способствует созданию рабочих мест, сокращению бедности, справедливому экономическому и социальному развитию⁵⁵. Совместно с ЮНЕСКО ЕС также реализует программы обеспечения доступа к базовому образованию для сирийских бежен-

eu-provides-additional-eur-2m-iom-iraq-critical-infrastructure-improvements-camps (accessed: 17.01.2020).

⁵¹ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵² EU signs contracts of 57.5 million Euros with UN to support Mosul recovery, promises additional 20 million Euros next month // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵³ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Reforming Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Iraq // Delegation of the European Union to Iraq. 15.12.2019. Available at: [https://eas.europa.eu/delegations/iraq_ja/72134/Reforming%20Technical%20and%20Vocational%20Education%20and%20Training%20\(TVET\)%20in%20Iraq](https://eas.europa.eu/delegations/iraq_ja/72134/Reforming%20Technical%20and%20Vocational%20Education%20and%20Training%20(TVET)%20in%20Iraq) (accessed: 17.01.2020).

цев и временно перемещенных лиц в Курдистане, Найнаве, Анбаре и Дияле (стоимость — 12,6 млн евро)⁵⁶.

В 2015–2018 гг. на средства ЕС ПРООН в партнерстве с Программой ООН по населенным пунктам реализовывала Программу развития местных районов (Local Area Development Programme, LADP) в 12 мухафазах Ирака⁵⁷. В начале 2019 г. партнеры запустили совместную программу помощи Багдаду, вклад Евросоюза в которую составил 47,5 млн евро. Программа нацелена на содействие стабильности Ирака и его социально-экономическому развитию путем укрепления структур демократического управления на местном уровне⁵⁸. Новая инициатива, рассчитанная на 4 года, должна осуществляться в девяти иракских провинциях⁵⁹. В задачи программы входят реализация приоритетных мер в соответствии с планами развития провинций и планами действий в области устойчивой энергетики, в которых указаны основные приоритеты каждой провинции и способы их достижения; а также содействие децентрализации и передаче полномочий от центральных органов власти к местным, в том числе посредством развития институционального потенциала последних, оптимизации систем получения доходов и расширения возможностей гражданского общества. Кроме того, конкретными задачами программы стали восстановление домов, школ и общественных зданий, ремонт вторичной инфраструктуры в постконфликтных районах, а также создание рабочих мест, повышение квалификации и профессиональная подготовка населения, мобилизация дополнительных ресурсов и улучшение координации между донорами⁶⁰.

Еще одной организацией, с которой ЕС активно взаимодействует в Ираке, является Всемирный банк. В 2018 г. их совместными усилиями были созданы два целевых фонда для укрепления сотрудничества в области управления государственными финансами и энергетическом секторе. Совместно с Всемирным банком институты

⁵⁶ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵⁷ Local Area Development Programme in Iraq (LADP) // UNDP, UN Habitat. Available at: <https://new.ladp-iraq.eu> (accessed: 20.01.2020).

⁵⁸ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵⁹ Анбар, Басра, Дахук, Ди-Кар, Майсан, Найнава, Сала-эд-Дин, Сулеймания, Эрбиль.

⁶⁰ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

ЕС способствовали укреплению государственных структур, восстановлению доверия между иракскими гражданами и органами власти через содействие реформе управления государственными ресурсами. Вторым направлением стала реформа управления энергетическим сектором богатого углеводородами Ирака (стоимость проекта — 12,8 млн евро). Осуществляя программы в этой области, ЕС и Всемирный банк ставили перед собой задачу содействовать разработке и внедрению современной, прозрачной, конкурентоспособной и ориентированной на международные стандарты системы поддержки частного сектора, управляемой эффективными институтами. Программа технической помощи ЕС–Всемирный банк, охватывающая федеральный и региональный уровни, дополняет существующий пакет мер Всемирного банка в этой области [см. подробнее: Соломатин, 2018], особенно в отношении усиления надзора и подотчетности управления государственными финансами⁶¹.

Анализ помощи Европейского союза Ираку после 2014 г. позволяет прийти к следующим выводам. Во-первых, усилия ЕС по восстановлению Ирака вписываются в комплексный подход и включают оказание как гуманитарной помощи, так и помощи в целях развития для устранения фундаментальных причин нестабильности и конфликта. Иными словами, Евросоюз действительно стремится реализовать связку гуманитарной помощи и содействия развитию в Ираке. Во-вторых, хотя после выборов 2018 г. потоки помощи, предоставляемые Брюсселем правительству напрямую, возросли, Евросоюз остается привержен подходу «снизу вверх», предполагающему взаимодействие с организациями гражданского общества. В-третьих, оказывая помощь Ираку, ЕС придерживается многостороннего подхода и предпочитает сотрудничать с международными организациями, что может отражать традиционную для доноров стратегию оценки преимуществ использования данного вида помощи и минимизации соответствующих рисков [Бартенев, 2018].

Ирак перед лицом новых вызовов и угроз

Масштабная помощь, оказанная Евросоюзом Ираку, равно как и другими донорами, начиная с 2014 г., однако, не помогла новому правительству разрешить глубокие социальные и экономические

⁶¹ Ibidem.

проблемы. 1 октября 2019 г. в Багдаде начались массовые протесты, которые вскоре охватили значительную часть страны. По словам специального представителя Генерального секретаря ООН по Ираку Ж. Хеннис-Плассхарт, в ходе протестов к декабрю 2019 г. погибли более 400 демонстрантов и около 19 тыс. получили ранения⁶².

Протесты в Ираке, приведшие к отставке премьер-министра, совпали с волнениями в других странах Ближнего Востока, также завершившимися уходом первых лиц государств со своих постов (в Алжире, Судане и Ливане). Это дало повод исследователям и журналистам проводить аналогии с «Арабским пробуждением»⁶³. По справедливому замечанию К.М. Труевцева, «при всем различии конкретной нюансировки событий в каждой из стран речь может идти о следующем: запрос на глубинные изменения в политических системах продолжает носить общерегиональный характер»⁶⁴.

Однако смена первых лиц не привела к решению проблем, которые вывели сотни тысяч людей на улицы. В случае с Ираком причинами широкого недовольства населения стали острые социально-экономические проблемы, прежде всего массовая бедность, безработица и коррупция, но в скором времени протесты приобрели также политическую окраску и начали сопровождаться призывами к свержению режима. Эти выступления, обращенные в первую очередь на местные элиты, имели также антииранскую направленность и представляли серьезную угрозу для интересов Тегерана⁶⁵.

Политический кризис в Ираке вызвал сильные опасения в Европе, где посчитали, что он может стать источником вызовов и угроз не-

⁶² Briefing to the Security Council by Jeanine Hennis-Plasschaert 3 December 2019 // United Nations Iraq. 03.12.2019. Available at: http://uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=12114:briefing-to-the-security-council-by-jeanine-hennis-plasschaert-3-december-2019&Itemid=712&lang=en (accessed: 20.01.2020).

⁶³ См., например: Труевцев К.М. Указ. соч.; Беленькая М. Аль-революция, аль-нет. Россия пытается найти себя в новых ближневосточных реалиях // Коммерсантъ. 27.12.2019. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/4207739> (дата обращения: 20.01.2020).

⁶⁴ Труевцев К.М. Указ. соч.

⁶⁵ См. подробнее: Barnes-Dacey J. Op. cit.; Труевцев К.М. Указ. соч.; Кортунов А., Дюкло М. Механизм урегулирования кризисных ситуаций на Ближнем Востоке нужен как никогда // Российский совет по международным делам. 12.02.2020. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mekhanizm-uregulirovaniya-krizisnykh-situatsiy-na-blizhnem-vostoke-nuzhen-kak-nikогда/> (дата обращения: 20.01.2020).

посредственно для ЕС⁶⁶. В ответ на возрастающую нестабильность Брюссель призвал иракские силы безопасности к сдержанности, а также отметил необходимость установления диалога между правительством и демонстрантами⁶⁷. Многие европейские эксперты и политические деятели⁶⁸ были озабочены тем, что на фоне протестов населения «ИГ» удастся восстановить свои позиции в Ираке. В то же время под шквалом критики оказался и сам Евросоюз. Европейские НПО стали осуждать Брюссель за поддержку иракского правительства, применяющего силу против протестующих, и требовали пересмотреть отношения с Багдадом⁶⁹.

Не успели волнения утихнуть, как уже в начале января 2020 г. ситуация вокруг Ирака резко обострилась. Катализатором новой эскалации напряженности стало санкционированное Белым домом убийство в Багдаде главы подразделения «Аль-Кудс» Корпуса стражей исламской революции генерала Касема Сулеймани. Это событие воплотило в жизнь опасения, высказанные годом ранее послом ЕС в Ираке Р. Блекуа в статье, опубликованной в «War on the Rocks»⁷⁰. В ней говорилось, что на фоне роста противоречий между США и Евросоюзом по отдельным проблемам на Ближнем Востоке Брюссель, не поддерживая «безудержную односторонность» политики Вашингтона, «взял на себя роль защитника многосторонности как единственно эффективного способа международного урегулирования кризисов и разрешения конфликтов». По словам посла ЕС, Ирак, отказываясь принимать участие в конфликтах своих соседей, показал себя как «мостостроителя», который продвигает идею формирова-

⁶⁶ Nielsen N., Sanchez Nicolas E. 3,000 troops from 19 EU states in Iraq. Will they stay? // EU Observer. 08.01.2020. Available at: <https://euobserver.com/foreign/147065> (accessed: 20.01.2020).

⁶⁷ ВQE. 2019. № 12341. 4.10; № 12365. 8.11; № 12380. 30.11.

⁶⁸ См., например: Nielsen N., Sanchez Nicolas E. Op. cit.; Tocci N. What Europe can do in Iran. Three ways the Continent can respond to escalation in Middle East // Politico. 08.01.2020. Available at: https://www.politico.eu/article/what-europe-can-do-in-iran-nuclear-deal-foreign-policy-qassem-soleimani-josep-borrell-charles-michel-foreign-policy-diplomacy/amp/?_twitter_impression=true (accessed: 20.01.2020).

⁶⁹ Euro-Med calls for suspending the EU-Iraq Partnership and Cooperation // Euro-Mediterranean Human Rights Monitor. 29.10.2019. Available at: <https://euromedmonitor.org/en/article/3198/Euro-Med-Monitor-calls-for-suspending-the-EU-Iraq-Partnership-and-Cooperation> (accessed: 20.01.2020).

⁷⁰ Blecua R. Op. cit.

ния нового регионального порядка, основанного на сотрудничестве и взаимовыгодных интересах⁷¹. По словам Р. Блекуа, так как Ирак взял на себя столь важную роль на беспокойном Ближнем Востоке, Европейский союз стал его естественным союзником, готовым помочь стране продвигать альтернативное видение этого нового порядка. В то же время посол опасался, что если Ираку не удастся стать «мостостроителем», то он превратится в «поле битвы» между США, увеличивающими давление на Багдад, и Ираном, заинтересованным в сохранении своего влияния в стране. Наконец, по словам Р. Блекуа, Багдад в свою очередь рассчитывает на то, что Брюссель станет партнером в продвижении регионального сотрудничества и мер безопасности, которые могут ограничить риски эскалации и в итоге — военной конфронтации⁷².

Ирак все же стал «полем битвы», и все усилия ЕС, направленные на ограничение рисков эскалации, не сработали. В ответ на убийство К. Сулеймани Тегеран нанес ракетный удар по американской военной базе Эт-Таджи в Ираке, в котором, по последним данным, пострадали более сотни служащих ВС США⁷³. В результате нарушения Соединенными Штатами иракского суверенитета парламент страны принял резолюцию о выводе иностранных войск с ее территории. Данное решение парламента не имело обязательной силы, однако призыв был поддержан исполняющим обязанности премьер-министра Ирака А. Абдель Махди и стал важным сигналом для международного сообщества. Позиция Багдада и опасения относительно дальнейшей дестабилизации обстановки в стране привели к тому, что ряд европейских государств, включая Германию и Испанию, объявили о планах по сокращению или выводу своих войск из Ирака. По данным на конец 2019 г., около 2900 европейских военнослужащих участвовали в операции «Непоколебимая решимость» (Operation Inherent Resolve), проводимой США и их союзниками по антитеррористической коалиции против «ИГ»⁷⁴. Одновременно

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ Военнослужащие получили черепно-мозговые травмы. См.: Число военных из США, контуженных при иранском ударе, выросло до 109 // РИА Новости. 11.02.2020. Доступ: <https://ria.ru/20200211/1564524611.html> (дата обращения: 20.01.2020).

⁷⁴ Nielsen N., Sanchez Nicolas E. Op. cit.

Глобальная коалиция по борьбе с «ИГИЛ» во главе с США объявила о приостановке своих операций в Ираке⁷⁵.

Указанные события представляли собой прямую угрозу реализации подхода ЕС к Ираку, важным элементом которого было то, что Брюссель выступал против использования «иракской карты» в региональном противостоянии и прямо декларировал свою поддержку курса Багдада на установление «добрососедских взаимоотношений» со всеми сопредельными государствами⁷⁶. Представители ЕС провели ряд консультаций с государствами-членами. 8 января глава Еврокомиссии У. фон дер Ляйен заявила: «Этот кризис серьезно сказывается не только на регионе, но и на всех нас»⁷⁷. 10 января состоялось чрезвычайное заседание Совета ЕС по иностранным делам для обсуждения обстановки на Ближнем Востоке и в Северной Африке, в том числе в Ираке. В ходе совещания министры иностранных дел стран — членов ЕС призвали к срочной деэскалации и максимальной сдержанности, а также подчеркнули, что продолжат поддерживать стабильность и работу по восстановлению Ирака⁷⁸. И уже 14 января 2020 г. Евросоюз и Ирак провели свой первый раунд политического диалога в рамках реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, на котором подчеркнули приверженность углублению партнерства⁷⁹. Более того, в Брюсселе заявили, что гражданская миссия ОПБО ЕС в Ираке продолжит свою работу⁸⁰. По мнению Н. Точки, директора итальянского Института международных отношений, в условиях приостановки деятельности коалиции и острой потребности Багдада в поддержке для предотвращения возрождения «ИГ»

⁷⁵ В Госдепе рассказали о причинах приостановки военных операций в Ираке // РИА Новости. 23.01.2020. Доступ: https://ria.ru/20200123/1563798623.html?rcmd_alg=collaboration2 (дата обращения: 20.01.2020).

⁷⁶ Варганян А.М. Указ. соч.

⁷⁷ Ирак, Ближний Восток и Ливия: «ЕС продолжит работу во имя стабильности» // European Union External Action. 15.01.2020. Доступ: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73042/ирак-ближний-восток-и-ливия-«ес-продолжит-работу-во-имя-стабильности»_ru (дата обращения: 20.01.2020).

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ First Political Dialogue under the EU-Iraq Partnership and Cooperation Agreement // Delegation of the European Union to Iraq. 14.01.2020. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq/73058/first-political-dialogue-under-eu-iraq-partnership-and-cooperation-agreement_en (accessed: 20.01.2020).

⁸⁰ Nielsen N., Sanchez Nicolas E. Op. cit.

присутствие данной миссии может открыть новые возможности для политики Евросоюза в стране в целом⁸¹.

Новая эскалация напряженности в Ираке и на Ближнем Востоке несет в себе потенциальные угрозы для ЕС, однако Брюссель демонстрирует заинтересованность в стабилизации страны и всего региона. Сегодня нет оснований полагать, что курс ЕС в отношении Ирака, параметры которого определились на рубеже 2017–2018 гг., подвергнется серьезной трансформации.

По всей видимости, при отсутствии коренных перемен «на земле» Брюссель продолжит оказывать помощь Ираку в восстановлении, пытаясь операционализировать связку гуманитарной помощи и помощи в целях развития. Действия ЕС будут включать как непродолжительные программы по стабилизации Ирака, так и долгосрочные меры по содействию реформированию и восстановлению страны.

* * *

Сегодня Ирак находится в состоянии масштабного кризиса, причины которого носят как внутренний характер (глубокая поляризация общества, межэтнические и межконфессиональные противоречия, социально-экономические проблемы, вызовы в сфере безопасности), так и внешний (соперничество региональных и глобальных акторов). В преодолении этих вызовов Багдаду необходима помощь мирового сообщества.

Одним из субъектов международных отношений, готовых содействовать восстановлению и развитию Ирака, является Европейский союз. В условиях борьбы с «ИГ» в 2014–2017 гг. ЕС оказывал значительную помощь Багдаду, а сразу после поражения террористической группировки в Ираке заявил о готовности играть ведущую роль в стабилизации и постконфликтном восстановлении ближневосточного государства.

Интерес ЕС определяется несколькими причинами⁸². Во-первых, дестабилизация Ирака чревата негативными последствиями для всего Ближнего Востока, а также соседних регионов, прежде всего Европы, где опасаются превращения страны в источник трансграничных вызовов и угроз, таких как терроризм и нелегальная мигра-

⁸¹ Tocci N. Op. cit.

⁸² См. подробнее: Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...; Blecua R. Op. cit.

ция. Во-вторых, в Брюсселе считают, что мирная передача власти в Ираке после выборов 2018 г., плюрализм и независимые СМИ являются уникальными для региона. В этой связи ЕС заинтересован в том, чтобы способствовать демократическому транзиту в Ираке, который, как заявляют в Брюсселе, служит «ярким примером того, как демократия может процветать на Ближнем Востоке»⁸³. В Евросоюзе полагают, что Ирак может стать редкой «историей успеха». В-третьих, ЕС считает, что Ирак имеет уникальную возможность стать краеугольным камнем новой архитектуры региональной безопасности, основанной на сотрудничестве и взаимовыгодных интересах, а не соперничестве. По этой причине Брюссель готов содействовать сохранению баланса внутри страны и региональной стабильности. Таким образом, стремление ЕС играть более значимую роль в Ираке определяется не только опасениями перед вызовами и угрозами, исходящими из этой страны, но и в некоторой степени геополитическими амбициями Брюсселя.

Несмотря на заинтересованность Евросоюза в стабилизации Ирака, его возможности в сравнении с Соединенными Штатами или региональными игроками, как и рычаги влияния на Багдад, ограничены. Тем не менее, как отмечают многие европейские исследователи, ЕС воспринимается в Ираке как нейтральный игрок, что дает ему определенное преимущество⁸⁴.

В то же время исследователи считают, что именно сейчас, когда страна находится в состоянии глубокого кризиса, а США проявляют все меньше интереса к Ираку, Евросоюзу необходимо укрепить сотрудничество с Багдадом для стабилизации страны и региона⁸⁵, безопасность которого непосредственно влияет на безопасность Европы. Однако возникает вопрос: до какой степени ЕС готов во-

⁸³ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁸⁴ Tocci N. Op. cit.; Mansour R. Mapping European leverage in the MENA region. Iraq // European Council on Foreign Relations. Available at: https://www.ecfr.eu/specials/mapping_eu_leverage_mena/iraq (accessed: 20.01.2020).

⁸⁵ Barnes-Dacey J. Op. cit.; Statement. A call for increased European de-escalation efforts in the Middle East // European Council on Foreign Relations. 08.01.2020. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_call_for_increased_european_de_escalation_efforts_in_the_middl (accessed: 20.01.2020); Wildangel R. A chance for leadership: German foreign policy after the killing of Qassem Soleimani // European Council on Foreign Relations. 22.01.2020. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_chance_for_leadership_german_foreign_policy_after_soleimani (accessed: 20.01.2020).

влекаться в решение иракских проблем в условиях, когда в Ираке процветает коррупция, страна обладает собственными ресурсами для восстановления, а в фокусе внимания Брюсселя находится сирийский кризис?

Безусловно, негативный опыт реконструкции Ирака после свержения режима С. Хусейна в 2003 г. довлел над международным сообществом, препятствуя активизации усилий в этом направлении, однако инерция может нанести не меньше вреда. Для стабилизации страны недостаточно восстановить всё то, что было разрушено чередой сменявших друг друга на протяжении полутора десятилетий конфликтов. Необходимо устранение коренных причин нестабильности и конфронтации, включая реформирование политической системы государства и укрепление ее устойчивости. В отсутствие институциональных реформ все усилия по восстановлению будут тщетны, что показали недавние протесты в Ираке. Рецепт, предложенный ЕС в виде концепции «связки гуманитарной помощи и содействия развитию», хоть и не панацея, но основывается на этой, казалось бы, простой, но очень важной идее.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Помощь «хрупким государствам» сквозь призму риск-менеджмента. Лабиринт объяснительных гипотез // Международные процессы. 2018. Т. 16. № 4 (55). С. 20–41. DOI 10.17994/IT.2018.16.4.55.2.

2. Восстановление Ирака после победы над «Исламским государством»: перспективы международного участия // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. Т. 10. № 2. С. 145–192.

3. Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Дилеммы демократизации: политика Евросоюза в Тунисе и Египте после Арабского пробуждения // Современная Европа. 2018. № 5. С. 25–36. DOI: 10.15211/soveurope520182536.

4. Кулькова О.С. Помощь Евросоюза странам Ближнего Востока и Северной Африки после начала «Арабского пробуждения» (на примере Марокко) // Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов (Мировое развитие. Вып. 21) / Ред. колл.: К.Р. Вода, К.А. Годованюк, А.А. Давыдов и др. М.: ИМЭМО РАН, 2019. С. 127–141.

5. Оганисян Л.Д. Евросоюз: политика на Ближнем и Среднем Востоке // Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 90: октябрь–декабрь 2017 г. М.: Институт Европы РАН, 2018. С. 66–70.

6. Оганисян Л.Д. Эволюция подходов ЕС к взаимодействию со странами «Арабского пробуждения» // «Глобальный Юг» в полицентричном мировом порядке (Мировое развитие. Вып. 19). М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 148–156.

7. Пьерини М. Есть ли у ЕС роль в сирийском конфликте? Московский центр Карнеги, 2017.
8. Соломатин А.И. Императивы укрепления государственности в деятельности Всемирного банка на территории Ирака в 2014–2018 гг. // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. Т. 10. № 2. С. 92–124.
9. Шумилин А.И. Евросоюз: подход к сирийской проблеме // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 2. С. 201–209.
10. After Mosul. Re-inventing Iraq / Ed. by A. Plebani. Institute for International Political Studies (ISPI), 2017.
11. Al-Khoei H., Geranmaye E., Toaldo M. After ISIS: How to win the peace in Iraq and Libya. European Council on Foreign Relations, 2017.
12. Balfour R., Fabbri F., Youngs R. Report on democracy assistance from the European Union to the Middle East and North. European Policy Center, 2016.
13. Barnes-Dacey J. To end a war: Europe's role in bringing peace to Syria. European Council on Foreign Relations, 2017.
14. Calleo D. The broken West // Survival. 2004. Vol. 46. No. 3. P. 29–38.
15. Cirlig C.-C. The international coalition to counter ISIL/Da'esh (the 'Islamic State'). European Parliamentary Research Service, 2015.
16. Dandashly A. EU democracy promotion and the dominance of the security — stability nexus // Mediterranean Politics. 2018. Vol. 23. No. 1. P. 62–82. DOI: 10.1080/13629395.2017.1358900.
17. Gordon P., Shapiro J. Allies at war: America, Europe and the crisis over Iraq. New York: McGraw-Hill, 2004.
18. Gunter F.R. Rebuilding Iraq's public works infrastructure following the defeat of ISIS. Foreign Policy Research Institute, 2018.
19. Immenkamp B. Syrian crisis: Impact on Iraq. European Parliamentary Research Service, 2017.
20. Kadhim A. Rebuilding Iraq: Prospects and challenges // The Cairo Review of Global Affairs. 2019. No. 34. P. 64–69.
21. Kartsonaki A., Wolff S. The EU's responses to conflicts in its wider neighbourhood: Human or European security? // Global Society. 2015. Vol. 29. No. 2. P. 199–226.
22. Lafta R., Al-Nuaimi M., Sultan L.R., Burnham G. Household recovery in Mosul one year after the defeat of ISIS // Conflict and Health. 2020. Vol. 14. No. 1. P. 1–8. DOI: 10.1186/s13031-019-0247-4.
23. Lewis J. EU Policy on the Iraq war and its aftermath: The breakdown and revival of consensus-based decision-making // Making EU foreign policy. National preferences, European norms and common policies / Ed. by D.C. Thomas. New York: Palgrave Macmillan, 2011. P. 70–91.
24. Ways out of Europe's Syria reconstruction conundrum. Crisis Group Middle East Report № 209. 2019.
25. Youngs R. The European Union: Inclusion as geopolitics // Geopolitics and Democracy in the Middle East / Ed. by K. Kausch. Artes Gráficas Villena, 2015. P. 115–128.

L.D. Oganisyan

**THE EUROPEAN UNION'S POLICIES
TOWARDS IRAQ (2014–2020)**

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

Political instability in the Middle East and North Africa in the early 2010s, accompanied by an escalation of the terrorist threat and uncontrolled migration, caused serious concern in the European Union about the situation in the Arab world. As a consequence, the EU has noticeably increased assistance to Iraq, providing Baghdad with substantial support in the fight against the Islamic State, preventing the humanitarian crisis, stabilizing the situation and promoting post-conflict reconstruction. However, these efforts have not yet been explored in depth by the Russian experts, who traditionally focus on the EU relations with the Southern Mediterranean countries.

The author aims to reveal the logic behind the evolution of the European Union's policy towards Iraq since 2014, as well as its impact on the EU assistance programmes to this country. The paper consists of three sections: the first one outlines the evolution of the EU strategic priorities in Iraq during 2014–2019, the second covers the major assistance programmes implemented by the European Union, both bilaterally and multilaterally, in Iraq; the third examines the EU reaction to the rising tensions in Iraq at the turn of 2019–2020.

The author concludes that the EU's growing interest in Iraq in recent years stems not only from concerns about transformation of this country into a source of cross-border challenges and threats, but also from the conviction of the EU officials that Iraq might potentially become the cornerstone of a new regional security architecture. On the basis of these considerations, the EU provides a comprehensive support to Iraq, including both humanitarian aid and development assistance aimed primarily at eliminating the fundamental causes of instability and radicalization. At the same time while demonstrating its commitment to develop cooperation with both government agencies and non-governmental organizations, the EU clearly prefers to assist Iraq through international organizations, rather than directly. Although the EU's ability to influence Baghdad remains limited, compared to that of the US and regional actors, the European Union is perceived in Iraq as a neutral player and this might facilitate the achievement of its policy objectives. However, taking into account such factors as a high level of corruption in Iraq, substantial resources for reconstruction already available for the country, as well as Brussels' focus on Syria, the scope of the EU's further involvement in Iraq remains unclear.

Keywords: the European Union, Iraq, the Islamic State, terrorism, migration crisis, stabilization, post-conflict reconstruction, development assistance, humanitarian assistance.

About the author: *Lida D. Oganisyan* — PhD (Political Science), Lecturer at the Chair of International Organizations and World Political Processes, Expert of the Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: lidaoganisyan@gmail.com).

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2018. Pomoshch' 'khrupkim gosudarstvam' skvoz' prizmu risk-menedzhmenta: labirint ob'yasnitel'nykh gipotez [Aiding 'fragile states' through the lens of risk management: Labyrinth of explanatory hypotheses]. *International Trends*, vol. 16, no. 4, pp. 20–41. DOI 10.17994/IT.2018.16.4.55.2. (In Russ.)
2. Vosstanovlenie Iraka posle pobedy nad 'Islamskim gosudarstvom': perspektivy mezhdunarodnogo uchastiia [Reconstructing Iraq after the victory over the 'Islamic State': Prospects for international engagement]. 2018. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 2, pp. 145–192. (In Russ.)
3. Kuznetsov V.A., Oganisyan L.D. 2018. Dilemmy demokratizatsii: politika Evrosoiuza v Tunise i Egipte posle Arabskogo probuzhdeniia [Dilemmas of democracy promotion: The EU policies in Tunisia and Egypt after the Arab Awakening]. *Contemporary Europe*, no. 5, pp. 25–36. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520182536>. (In Russ.)
4. Kul'kova O.S. 2019. Pomoshch' Evrosoiuza stranam Blizhnego Vostoka i Severnoi Afriki posle nachala 'Arabskogo probuzhdeniia' (na primere Marokko) [EU assistance to the countries of the Middle East and North Africa after the beginning of the 'Arab Awakening' (the case of Morocco)]. In Voda K.R., Godovanyk K.A., Davydov A.A. (eds.). *Meniaushchiisia Zapad i ego rol' v regulirovanii global'nykh protsessov (Mirovoe razvitie. Vyp. 21)* [The changing west and its role in global regulation (Global development. Iss. 21)]. Moscow, IMEMO RAN Publ, pp. 127–141. (In Russ.)
5. Oganisyan L.D. 2018a. Evrosoyuz: politika na Blizhnem i Srednem Vostoke [The European Union: Policies in the Near and Middle East]. In *Evropeiskii soyuz: fakty i kommentarii. Vyp. 90: oktiabr'–dekabr' 2017 g.* [The European Union: Facts and comments. Iss. 90: October–december 2017]. Moscow, Institut Evropy RAN Publ, pp. 66–70. (In Russ.)
6. Oganisyan L.D. 2018b. Evoliutsiia podkhodov ES k vzaimodeistviuu so stranami 'arabskogo probuzhdeniia' [Evolution of the EU Policy Approaches Towards the Arab Awakening countries]. In *'Global'nyi Iug' v politsetrichnom miroporiadke (Mirovoe razvitie. Vypusk 19)* [Global South in the polycentric world (Global development. Iss. 19)]. Moscow, IMEMO RAN Publ., pp. 148–156. (In Russ.)

7. Pierini M. 2017. *Est' li u ES rol' v siriiskom konflikte?* [In search of an EU role in the Syrian war]. Carnegie Moscow Center Publ. (In Russ.)
8. Solomatina A.I. 2018. Imperativy ukrepleniya gosudarstvennosti v deyatel'nosti Vsemirnogo banka na territorii Iraka v 2014–2018 gg. [Imperatives of strengthening governance in the World Bank's engagement in Iraq, 2014–2018]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 10, no. 2, pp. 92–124. (In Russ.)
9. Shumilin A.I. 2018. Evrosoyuz: podkhod k siriiskoi probleme [European Union to raise its voice in approach to the Syrian crisis]. *Nauchno-analiticheskii vestnik IE RAN*, no. 2, pp. 201–209. (In Russ.)
10. Plebani A. (ed.). 2017. *After Mosul. Re-inventing Iraq*. Institute for International Political Studies (ISPI).
11. Al-Khoei H., Geranmaye E., Toaldo M. 2017. *After ISIS: How to win the peace in Iraq and Libya*. European Council on Foreign Relations.
12. Balfour R., Fabbri F., Youngs R. 2016. *Report on democracy assistance from the European Union to the Middle East and North Africa*. European Policy Center.
13. Barnes-Dacey J. 2017. *To end a war: Europe's role in bringing peace to Syria*. European Council on Foreign Relations.
14. Calleo D. 2004. The broken West. *Survival*, vol. 46, no. 3, pp. 29–38.
15. Cirlig C.-C. 2015. *The international coalition to counter ISIL/Da'esh (the 'Islamic State')*. European Parliamentary Research Service.
16. Dandashly A. 2018. EU democracy promotion and the dominance of the security — stability nexus. *Mediterranean Politics*, vol. 23, no. 1, pp. 62–82. DOI: 10.1080/13629395.2017.1358900.
17. Gordon P., Shapiro J. 2004. *Allies at war: America, Europe and the crisis over Iraq*. New York, McGraw-Hill.
18. Gunter F.R. 2018. *Rebuilding Iraq's public works infrastructure following the defeat of ISIS*. Foreign Policy Research Institute.
19. Immenkamp B. 2017. *Syrian crisis: Impact on Iraq*. European Parliamentary Research Service.
20. Kadhim A. 2019. Rebuilding Iraq: Prospects and challenges. *The Cairo Review of Global Affairs*, no. 34, pp. 64–69.
21. Kartsonaki A., Wolff S. 2015. The EU's responses to conflicts in its wider neighbourhood: Human or European security? *Global Society*, vol. 29, no. 2, pp. 199–226.
22. Lafta R., Al-Nuaimi M., Sultan L.R., Burnham G. 2020. Household recovery in Mosul one year after the defeat of ISIS. *Conflict and Health*, vol. 14, no. 1, pp. 1–8. DOI: 10.1186/s13031-019-0247-4.
23. Lewis J. 2011. EU policy on the Iraq war and its aftermath: The breakdown and revival of consensus-based decision-making. In Thomas D.C. (ed.). *Making EU foreign policy. National preferences, European norms and common policies*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 70–91.
24. *Ways out of Europe's Syria reconstruction conundrum*. 2019. Crisis Group Middle East Report No. 209.
25. Youngs R. 2015. The European Union: Inclusion as geopolitics. In Kausch K. (ed.). *Geopolitics and democracy in the Middle East*. Artes Gráficas Villena, pp. 115–128.

А.И. Алиева*

ТУРЕЦКАЯ ПОМОЩЬ ИРАКУ ПОСЛЕ 2014 Г.: ОСНОВНЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ И КОМПОНЕНТЫ**

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

В 2010-е годы влияние Турецкой Республики на положение дел в арабском мире существенно возросло на фоне общей дестабилизации обстановки в регионе Ближнего и Среднего Востока и начала вооруженных конфликтов сразу в нескольких странах, входящих в зону особых интересов Анкары. Определенным водоразделом стало провозглашение «Исламского государства» («ИГ») на территории сопредельных с Турцией Сирии и Ирака. Если турецкая стратегия на сирийском направлении вызывала большой интерес у исследователей, то ее политика в отношении Ирака, где она также весьма активно применяла как военные, так и невоенные методы, оказалась незаслуженно обделена вниманием экспертного сообщества. Цель статьи — раскрыть логику оказания Турцией помощи Ираку в сдерживании и ликвидации последствий территориальной экспансии «ИГ». Статья разбита на две части. В первой рассмотрено военно-политическое взаимодействие Турецкой Республики с Ираком после 2014 г., во второй — специфика ее политики по оказанию соседней стране невоенной помощи. Сделан вывод о том, что турецкая силовая поддержка Багдада в борьбе с «ИГ» сопровождалась масштабным расширением присутствия ее воинских контингентов в сопредельном государстве и продолжением вооруженного конфликта с Рабочей партией Курдистана. Это в свою очередь вызывало обострение разногласий с политическим руководством Ирака. В гражданской сфере Турция делала акцент на гуманитарной составляющей, реализуя сравнительно небольшие проекты — преимущественно в ареале проживания иракских туркоманов. После провозглашения победы над «ИГ» Анкара не спешит наращивать объемы безвозмездной помощи, которые остаются в целом незначительными, а пытается создать усло-

* *Алиева Алтунай Илгар кызы* — младший научный сотрудник факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, эксперт Центра проблем безопасности и развития ФМП МГУ (e-mail: altunay.i.aliyeva@gmail.com).

** Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

вия для привлечения турецких компаний из развитого строительного сектора к восстановлению разрушенных объектов инфраструктуры в Ираке, в том числе с помощью механизма «связанных» кредитов. Таким образом, в условиях интернационализованного внутреннего конфликта и после его формального завершения Турция продемонстрировала желание поставить во главу угла свои национальные интересы, рассчитывая на то, что сочетание военных и невоенных методов поддержки позволит ей упрочить свои стратегические и экономические позиции в соседней стране. Однако очередной раунд дестабилизации обстановки в Ираке и вокруг него, начавшийся осенью 2019 г., создает для реализации иракской стратегии Анкары новые риски, требующие продолжения мониторинга динамики развития отношений между соседними государствами.

Ключевые слова: Турция, Ирак, «Исламское государство», противодействие терроризму, содействие международному развитию, внешняя помощь, гуманитарная помощь, постконфликтное восстановление, военная помощь, помощь в области безопасности, укрепление государственности, туркоманы.

Характерной тенденцией развития международной обстановки на Ближнем Востоке в 2010-е годы стало многократное усиление роли региональных акторов. На их фоне особенно выделилась Турецкая Республика. В результате глубинных изменений во внешней политике Анкары, начавшихся с приходом к власти Партии справедливости и развития (ПСР), регион Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) превратился чуть ли не в главную зону политической, экономической и военной активности современной Турции. Несомненно, наибольшее внимание в политическом и академическом дискурсе последних лет привлекали к себе ее действия в стране, в которой до сих пор продолжается вооруженный конфликт, — Сирии. Однако на еще одном — иракском — направлении активность Турции также обрела весьма значимые (и по ряду параметров превосходящие объемы вовлечения большинства внерегиональных акторов) масштабы.

Предпосылки к усилению турецкого влияния в Ираке возникли еще в 2003 г., после свержения Саддама Хусейна «коалицией желающих» во главе с США. Инженеры «сменорежимного» проекта легко разрушили прежнюю иракскую государственность, но не сумели заменить ее новой [Наумкин, 2015: 74]. Вовлечение Турции в дела Ирака уже тогда стало одним из направлений региональной

политики ПСР [см.: Altunışık, 2007; Charountaki, 2012; Gözkaman, 2013; Akın Ünver, 2015; Erkmén, 2015; Кудряшова, 2010] и обрело новое обоснование и новое качество после того, как Ирак, не успев оправиться от последствий американской интервенции, вновь превратился в арену крупного вооруженного конфликта.

Его причиной стала территориальная экспансия террористической группировки «Исламское государство Ирака и Леванта» («ИГИЛ»)¹, которая возникла в Ираке в скором времени после свержения режима С. Хусейна и долгие годы аккумулировала свои силы. В июне 2014 г. в течение месяца боевикам удалось взять под свой контроль несколько крупных иракских городов, включая Мосул и Тикрит, и даже вплотную подойти к Багдаду. Лидер «ИГИЛ» провозгласил создание халифата, а сама группировка стала называться просто «Исламское государство» («ИГ»). Справиться с этой угрозой самостоятельно Ирак не мог и рассчитывал на поддержку мирового сообщества. Турция стала одной из тех стран, которая ее предоставила.

Речь шла как о военной, так и о невоенной помощи, в которой Ирак нуждался зачастую в не меньшей степени. Насилие, учиненное боевиками «ИГ», унесло жизни тысяч иракцев, а более 5 млн человек вынудило покинуть свои дома и искать убежище в более безопасных районах страны и в соседних государствах; значительное число объектов жилищного фонда, транспортной инфраструктуры, социального обеспечения было разрушено. К концу 2017 г. Ираку удалось одержать победу над «ИГ», но стране требовались огромные средства на восстановление экономики, и Турция продемонстрировала готовность внести значимый вклад в этот процесс — наибольший в числовом выражении [Восстановление Ирака..., 2018: 167–171].

В российской литературе тема взаимоотношений Турции и Ирака в целом пользуется несравненно меньшим вниманием у исследователей, чем проблематика вовлеченности Анкары в сирийский конфликт [см., например: Фролов, 2015; Гаджиев, 2017; Ахмедов, 2019]. Тем не менее уже сформировался определенный пласт трудов, затрагивающих как непосредственно двусторонние связи [Иванова, 2017], так и эволюцию антитеррористической стратегии Турции на Ближнем Востоке [Иванова, 2015; Свистунова, 2015; Аватков, 2017; Румачик,

¹ Террористическая организация, запрещенная на территории Российской Федерации.

Сучков, 2018], частью реализации которой стали действия Анкары в Ираке. Поскольку стержнем многогранной иракской стратегии Турецкой Республики остаются курдская проблема и борьба Турции с Рабочей партией Курдистана (РПК)², этот сюжет зачастую доминирует в российской библиографии [см., например: Кудряшова, 2010, 2014; Вертяев, 2015; Вертяев, Иванов, 2015; Иванов, 2015; Вершинина, 2016]. В то же время тематика оказания Турцией содействия Ираку в гуманитарной и экономической сферах остается крайне малоизученной. Вкупе с отсутствием исследований, затрагивающих как этап активной фазы противостояния с «ИГ» в Ираке, так и период постконфликтного восстановления страны, это обозначает исследовательскую нишу, заполнить которую призвана данная статья.

Автор ставит цель раскрыть логику оказания Турцией помощи Ираку в сдерживании и ликвидации последствий территориальной экспансии «ИГ». Основная задача заключается в том, чтобы понять, как была выстроена соответствующая политика Анкары в условиях интернационализированного внутреннего конфликта и после его формального завершения — провозглашения победы над «ИГ» и начала периода постконфликтного восстановления. Это, среди прочего, позволит внести вклад в дальнейшую разработку проблематики управления рисками при оказании помощи «хрупким государствам». Одной из ключевых задач при этом должен стать «сбор максимально подробных данных о деятельности нетрадиционных доноров» [Бартнев, 2018: 20], к числу которых относится и Турция.

В структурном плане статья состоит из двух крупных блоков. Первый посвящен анализу аспектов военного и политического сотрудничества Турции и Ирака после 2014 г., второй — рассмотрению динамики двустороннего взаимодействия в гуманитарной и экономической областях.

Помощь в области безопасности

Стремительное усложнение военно-политической ситуации в Ираке летом 2014 г. заставило соседнюю Турцию мобилизоваться. Вступать в созданную США международную коалицию по противо-

² Рабочая партия Курдистана (РПК) — запрещенная в Турецкой Республике и ряде стран курдская военная и политическая организация, провозглашающая своей целью образование автономии курдов в составе турецкого государства. Столкновения РПК с вооруженными силами Турции, власти которой опасаются создания независимого курдского государства на своей территории, начались в середине 1980-х годов.

действию «ИГ», состоявшую из 60 стран, она отказалась, но в октябре 2014 г. турецкий парламент предоставил правительству страны разрешение на осуществление наземной операции на территории Сирии и Ирака в случае возникновения угрозы со стороны «ИГ» и РПК. Мандат был выдан сроком на 1 год с возможностью продления³. Следующим шагом стало увеличение объемов помощи Ираку в области безопасности, в частности обучение и боевая подготовка иракских военнослужащих офицерами сил специального назначения при Генеральном штабе Вооруженных сил Турции, более известными как «бордовые береты». Первыми бенефициарами турецкой помощи были отряды пешмерга — вооруженного курдского ополчения, выполняющего функции одновременно и армии, и полиции. Их обучение началось в ноябре 2014 г., и за первые 6 месяцев подготовку успели пройти 1500 курдских бойцов, в том числе 80-я дивизия под командованием Демократической партии Курдистана. Военную помощь от Турции получили суннитские подразделения «Стражи Найнавы», возглавляемые бывшим губернатором одноименной провинции Атилем ан-Нуджейфи⁴. Подготовку также проходили езиды, арабы-шииты, христиане, иракские туркоманы⁵. Тренировочные лагеря один за другим появлялись близ Эрбиля, Дохука, Киркука и в других провинциях Ирака, и Турция сыграла в их создании не последнюю роль.

Вскоре техническая помощь иракской армии и пешмерга дополнилась собственно военной. В феврале 2015 г. МИД Турции подтвердил готовность оказать Ираку силовую поддержку в борьбе с «ИГ». В марте Анкара провела интенсивные переговоры с Багдадом и Эрбилем относительно совместных действий против террористов. Тогда же в Ирак были направлены два грузовых самолета с военной помощью на борту, которая была передана в Министерство обороны страны накануне визита министра национальной обороны

³ В отношении Ирака турецкое правительство запрашивало такой мандат в борьбе с РПК начиная с 2007 г. Подобное разрешение по Сирии также стало выдаваться ежегодно с 2012 г. В октябре 2014 г. два документа («мандата») были объединены в один.

⁴ См.: Derszi-Horvath A., Gaston E., Saleh B. Who's who: Quick facts about local and sub-state forces // Global Public Policy Institute. 16.08.2017. Available at: <https://www.gppi.net/2017/08/16/quick-facts-about-local-and-sub-state-forces> (accessed: 23.10.2019).

⁵ Hasasu C. Türkmenler silahlaniyor // Aljazeera Turk. 09.04.2015. Available at: <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/turkmenler-silahlaniyor> (accessed: 14.08.2019).

Турции Исмета Йылмаза в Багдад и Эрбиль⁶. Турецкий политик встретился с руководителями центрального правительства Ирака и Регионального правительства Курдистана, а также с губернатором Мосула А. ан-Нуджейфи и представителями «Фронта иракских туркоманов». Переговоры охватили вопросы противодействия «ИГ» и перспективы участия Анкары в операции по освобождению оккупированного Мосула⁷. С турецкой стороны было дано обещание расширить программу обучения и тренировки правительственных сил Ирака и местных суннитских группировок. «Мы решили предоставить иракской армии, пешмерга и суннитам поддержку в подготовке и вооружении [местных военных. — А.А.], в области разведки и логистики», — заявил И. Йылмаз после своей поездки в Ирак⁸. Предполагалось, что и в Ираке Турция будет бороться с «ИГ» так же, как она это делала на тот момент в Сирии, — дистанционно, не вступая в международную коалицию.

Однако уже летом 2015 г. турецкому руководству пришлось изменить свой подход к противодействию «ИГ». После серии терактов и нападений на турецких военнослужащих на юге Турции правительство страны объявило о разворачивании на севере Сирии и Ирака борьбы сразу против двух группировок — «ИГ» и РПК⁹. Анкара согласилась предоставить США и возглавляемой ими коалиции против «ИГ» доступ к авиабазе Инджирлик для ведения военных операций, но присоединяться к международным силам вновь отказалась.

После трагических событий лета 2015 г. Турция продолжила обучать и оснащать вооруженные силы Ирака, но делала это уже из со-

⁶ Türkiye'nin askeri yardım uçağı Bağdat'a ulaştı // Yeni Şafak. 03.03.2015. Available at: <https://www.yenisafak.com/dunya/turkiyenin-askeri-yardim-ucagi-bagdata-ulasti-2090827> (accessed: 17.11.2019).

⁷ İsmet Yılmaz Barzani ile buluştu // Aljazeera Turk. 05.03.2015. Available at: <http://www.aljazeera.com.tr/haber/ismet-yilmaz-barzani-ile-bulustu> (accessed: 09.11.2019).

⁸ Erkuş S. Turkey extends military training to local Sunni forces and Iraqi army // Hürriyet Daily News. 11.03.2015. Available at: <https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-extends-military-training-to-local-sunni-forces-and-iraqi-army-79477> (accessed: 15.11.2019).

⁹ После трех десятилетий вооруженной борьбы ПСР пошла по пути мирного урегулирования конфликта с РПК. 21 марта 2013 г. ее основатель и лидер Абдулла Оджалан, с 1999 г. отбывающий пожизненное заключение в Турции, призвал курдов прекратить противостояние с турецкими властями и начать мирные переговоры по урегулированию конфликта. Летом 2015 г. после серии терактов, ответственность за которые на себя взяла РПК, мирные переговоры с курдами были прекращены.

ображений не только военной помощи соседней стране, но и защиты собственной безопасности. В марте 2015 г. начал функционировать еще один тренировочный лагерь в пригороде Мосула — в Башике. Анкара развернула там свою группировку, бронетехнику и артиллерию, объяснив это необходимостью обеспечения безопасности турецких инструкторов. С момента создания этого лагеря к концу 2015 г. обучение успели пройти более 5000 человек¹⁰. За короткий срок лагерь в Башике превратился в одну из наиболее крупных военных баз Турции на территории Ирака.

Однако турецкое руководство столкнулось с «классической» проблемой, когда помощь внешних игроков начинает восприниматься в штыки внутренними акторами, апеллирующими к защите суверенитета государства¹¹. В конце 2015 г. вопрос о присутствии турецкого контингента стал предметом острых споров между Турцией и Ираком¹² [Holland-McCowan, 2017: 14–15; Mizrak, 2017]. В Багдаде полагали, что переброской своих вооруженных сил на базу в Башике Анкара нарушила суверенитет их страны. Иракские центральные власти обратились с жалобой в Совет Безопасности ООН. И только оказавшись под международным давлением, 14 декабря Турция частично вывела своих военных из лагеря. Спустя несколько дней боевики «ИГ» совершили нападение на базу в Башике, ранив четверых турецких военнослужащих и убив одного иракского офицера¹³. Данная террористическая атака стала для Анкары веским аргументом в споре с Багдадом о сохранении своего присутствия на иракской территории.

Кризис вокруг статуса лагеря в Башике продолжался и в 2016 г. Лишь в январе 2017 г. во время визита премьер-министра Турецкой Республики Бинали Йылдырыма в Багдад стороны договорились урегулировать этот вопрос путем консультаций. На состоявшемся

¹⁰ Rengin A. Türkiye Başika'da ne yapıyor? // BBC Türkçe. 18.12.2015. Available at: https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/12/151218_irak_basika_musul (accessed: 23.10.2019).

¹¹ Development Assistance Committee. DAC Guidelines on conflict, peace and development co-operation. Paris: OECD, 1997. P. 17.

¹² Semin A. Başika krizi ve Türkiye-İrak ilişkilerinin geleceği. BILGESAM Analiz — Orta Doğu. No. 1275. İstanbul: Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi, 2015. S. 4–7.

¹³ Arap Birliği'nden Başika kınaması // Aljazeera Turk. 24.12.2015. Available at: <http://www.aljazeera.com.tr/haber/arap-birliginden-basika-kinamasi> (accessed: 20.10.2019).

тогда же третьем заседании Совета стратегического сотрудничества высокого уровня¹⁴ представители обеих стран заявили об уважении территориальной целостности и суверенитета друг друга и о продолжении двустороннего взаимодействия в борьбе с терроризмом. Турция объявила о своем намерении вывести войска после полной ликвидации «ИГ» на территории Ирака¹⁵. Эта встреча глав правительств двух государств стала важным этапом в процессе нормализации двусторонних отношений.

Однако ключевую роль катализатора сближения Анкары и Багдада сыграли совсем другие события. В сентябре 2017 г. состоялся инициированный Региональным правительством Курдистана референдум о независимости. Ирак отказался признавать его результаты, после чего последовали ограничительные меры в отношении курдской автономии: с ней были приостановлены все финансовые операции и международное авиасообщение. Большим ударом для иракских курдов стала потеря контроля над городом Киркуком — столицей одноименной нефтеносной провинции¹⁶. В знак солидарности с Багдадом Анкара ограничила перемещение через контрольно-пропускной пункт «Хабур» на турецко-иракской границе¹⁷. Руководство Турции также сообщило о сворачивании кампании по обучению отрядов пешмерга. «Отныне мы будем рассматривать только центральное правительство в Багдаде в качестве легитимной стороны в переговорах, а не Региональное правительство Курдистана

¹⁴ Совет стратегического сотрудничества высокого уровня (High Level Strategic Cooperation Council, HLSC) был создан в июле 2008 г. в качестве нового механизма межгосударственного взаимодействия. Его работа была направлена на укрепление двусторонних контактов по широкому кругу вопросов и совместных проектов. Первая встреча Совета состоялась в Багдаде в октябре 2009 г., в ходе которой было подписано 48 меморандумов о взаимопонимании.

¹⁵ Turkish FM to visit Iraq to further consolidate ties with new administration // *Hürriyet Daily News*. 10.10.2018. Available at: <https://www.hurriyetdailynews.com/turkish-fm-to-pay-2-day-visit-to-iraq-137714> (accessed: 17.07.2019).

¹⁶ Долгие годы контроль над нефтепроводом и маршрутом осуществляли отряды пешмерга. Иракская нефть доставлялась по самому большому трубопроводу, соединяющему месторождение Киркук с турецким транзитным терминалом в Джейхане и портовым городом Юмурталыком.

¹⁷ Контрольно-пропускной пункт был закрыт для всех видов транспорта, въезжающего из курдской автономии Ирака на турецкую территорию, но проезд в обратную сторону продолжал работать в обычном режиме.

в Эрбиле», — объявил премьер-министр Турции Б. Йылдырым после курдского референдума¹⁸.

Иракское руководство продолжило укреплять свою власть на территории всей страны. 9 декабря 2017 г., спустя три с половиной года после захвата боевиками «ИГИЛ» значительных территорий на западе и севере Ирака, премьер-министр страны Хайдер аль-Абади объявил об окончательной победе над джихадистами. Это ознаменовало формальный переход к фазе постконфликтного восстановления [Восстановление Ирака..., 2018: 146].

События второй половины 2017 г. создали благоприятные условия для укрепления взаимоотношений турецкого правительства с центральными властями Ирака. Почти сразу после объявления о победе над «ИГ» из Багдада стали поступать предложения о сотрудничестве. Так, в феврале 2018 г. иракские власти предложили турецким фирмам совместно строить новый участок нефтепровода Киркук–Джейхан¹⁹. Турецкая сторона оказалась весьма заинтересована в реализации данного проекта и поэтому поспешила наладить отношения с Региональным правительством Курдистана. Уже в марте 2018 г. было возобновлено авиасообщение между Турцией и курдской автономией. Наконец, после многомесячных переговоров Багдад и Эрбиль в ноябре того же года пришли к согласию о возобновлении экспорта нефти с месторождений в Киркуке в порт Джейхан. Компромиссное решение по нефтяному вопросу создавало условия для сотрудничества не только Багдада и Эрбиля, но также их обоих с общим партнером — Анкарой. Поставки иракской нефти на мировые рынки через Турцию в рамках трехстороннего партнерства обещали больше перспектив для экономического развития, нежели сохранение ограничительных мер и санкций в отношении Эрбиля.

В 2018 г. Турецкая Республика продолжала расширять свое военное присутствие в Ираке. По неофициальным данным, к концу года она имела уже 4 разведывательных центра и 15 военных баз

¹⁸ Turkish FM to visit Iraq to further consolidate ties with new administration // *Hürriyet Daily News*. 10.10.2018. Available at: <https://www.hurriyetdailynews.com/turkish-fm-to-pay-2-day-visit-to-iraq-137714> (accessed: 17.07.2019).

¹⁹ Irak hükümetinden Türk şirketlere boru hattı daveti // *HaberTurk*. 12.02.2018. Available at: <https://www.haberturk.com/irak-hukümetinden-turk-sirketlere-boru-hatti-daveti-1833852-ekonomi> (accessed: 14.10.2019).

на территории Северного Ирака²⁰. При этом из информации, доступной в открытых источниках, невозможно установить их точное местонахождение и количество [Özgen, 2019: 396]. То же касается и численности турецких военнослужащих. По разным оценкам, в начале 2018 г. в Ираке были дислоцированы около 2,5 тыс. турецких военных²¹. В Анкаре сохранение столь многочисленного контингента на территории соседнего государства объясняли тем, что борьба с терроризмом там не была завершена. Министерство обороны Турции заявляло о присутствии на севере Ирака баз РПК и необходимости их полной ликвидации. Уже в марте 2018 г. турецкие войска начали наступление в районе Синджара на северо-западе Ирака. В конце месяца боевики РПК покинули город, однако в Анкаре считали, что борьба с группировкой на этом не заканчивалась. В мае президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган пообещал, что его страна «продолжит операции в регионе до тех пор, пока не будет уничтожен последний террорист на пространстве от Айн-эль-Араба до Хасеке, от Синджара до Кандиля»²². В июне того же года турецкие войска начали контртеррористическую операцию в иракском Кандиле, где были расположены лагеря и опорные пункты РПК. За короткое время турецкая армия продвинулась вглубь Ирака на десятки километров. Таким образом, Турция добилась значительного прогресса в вопросе обеспечения собственной безопасности: ей удалось частично локализовать угрозу со стороны РПК.

Однако напряженная обстановка в Ираке и риски, связанные с дестабилизацией внутривосточной ситуации, не могли не вызывать беспокойство турецкой общественности и руководства. С конца весны 2018 г. в Ираке стремительно стал набирать обороты кризис политической власти. После парламентских выборов, прошедших в мае, страна оказалась на грани гражданской войны. Президент Фуад Масум объявил о роспуске законодательного органа. На пять

²⁰ Dünyadaki Türk askeri üsleri ve yurt dışındaki asker sayısı // Stratejik Ortak. 03.09.2018. Available at: <https://www.stratejikortak.com/2018/09/yurtdisi-turk-askeri-usleri.html> (accessed: 25.10.2019).

²¹ Например: Kaya I., Yeşilduman E. Türkiye osmanlı topraklarına geri dönüyor // Yeni Şafak. 03.01.2018. Available at: <https://www.yenisafak.com/gundem/turkiye-osmanli-topraklarina-geri-donuyor-2951575> (accessed: 09.10.2019).

²² Cumhurbaşkanı Erdoğan Ak Parti'nin seçim manifestosunu açıklıyor // Timeturk. 06.05.2018. Available at: <https://www.timeturk.com/cumhurbaskani-erdogan-ak-parti-nin-secim-manifestosunu-acikliyor-canli/haber-893361> (accessed: 29.11.2019).

месяцев в Ираке воцарилось политическое безвременье. И только в октябре депутаты Совета представителей Ирака (нижней палаты парламента) сумели избрать Бархама Салеха от Патриотического союза Курдистана (ПСК) новым главой государства. В свою очередь избранный президент назначил премьер-министром Адила Абдель Махди, шиита. Консенсус относительно распределения властных полномочий ознаменовал формирование нового внутривластного политического баланса сил в стране²³. В Анкаре поспешили наладить диалог с новыми лидерами Ирака. Спустя несколько дней после избрания Бархама Салеха министр иностранных дел Турции Мевлют Чавушоғлу в Багдаде встретился с новыми руководителями и представителями ведущих политических сил соседнего государства. Глава турецкого МИД подчеркнул, что Анкара выступает за сохранение территориальной целостности и стабильность Ирака, и выразил надежду на укрепление турецко-иракских отношений на новом этапе²⁴.

Вопреки своей риторике Турция, однако, не скрывала настороженного отношения к новым тенденциям в политической жизни Ирака. В Анкаре считали, что Багдад не обладает мощным влиянием и властью, достаточной для стабилизации обстановки в стране. В декабре 2018 г. Министерство иностранных дел Турецкой Республики официально заявило, что вопреки «многочисленным напоминаниям» иракскому правительству о его «обязанностях по предотвращению деятельности террористической организации РПК» власти соседнего государства не справились с этой задачей. Действия турецкой армии против этой группировки на иракской территории объяснялись правом страны на самооборону, прописанным в ст. 51 Устава ООН²⁵. Таким образом, руководство Турции

²³ После свержения С. Хусейна в Ираке был установлен негласный принцип представительства во власти, согласно которому пост президента страны занимает представитель курдской общины, главы правительства — шиитской, а спикером парламента назначается суннит.

²⁴ Foreign Minister Mevlüt Çavuşoğlu visited Iraq // T.C. Dışişleri Bakanlığı. 11.10.2018. Available at: http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-mevlut-cavusoglu-nun-irak-i-ziyareti-11-10-18_en.en.mfa (accessed: 19.07.2019).

²⁵ SC-78, 15 Aralık 2018, Dışişleri Bakanlığı sözcüsü Hami Aksoy'un TSK'nın Irak topraklarındaki PKK unsurlarına karşı düzenlediği operasyonlar ve Bağdat büyükelçimizin Irak Dışişleri Bakanlığına çağırılması hakkındaki soruya cevabı // T.C. Dışişleri Bakanlığı. 15.12.2018. Available at: http://www.mfa.gov.tr/sc_-78_-tsk-nin-irak-topraklarindaki-pkk-unsurlarina-karsi-duzenledigi-operasyonlar-hk-sc.tr.mfa (accessed: 07.09.2019).

доносило до властей Ирака мысль, что гарантий безопасности и отсутствия рисков и угроз со стороны РПК они ей предоставить не смогли.

В ходе визита иракского президента Б. Салеха в Турцию в январе 2019 г. лидеры двух стран согласились расширить взаимодействие в оборонной сфере и в области противодействия «ИГ» и РПК. Они выразили общее мнение относительно невозможности нахождения на территории Ирака подобных группировок. «Наша иракская политика основана на сохранении политического единства и территориальной целостности [Ирака. — А.А.], а также на обеспечении его стабильности и безопасности», — резюмировал президент Р.Т. Эрдоган²⁶. Вскоре Турция приступила к решительным действиям против сил РПК. В конце мая 2019 г. в районе Хакурк она развернула антитеррористическую операцию под названием «Лапа-1» (Pençe-1), в июле — «Лапа-2» (Pençe-2) на севере Ирака и в конце августа — «Лапа-3» (Pençe-3) в районе Синат-Хафтанин. Объясняя свои действия необходимостью защиты своих приграничных районов, осенью Турция продолжила наносить точечные удары по объектам РПК.

Однако военные успехи в борьбе с курдскими боевиками не могли гарантировать стабильность и безопасность в этих областях: в октябре на юге Ирака начались антиправительственные демонстрации. Манифестанты требовали улучшения качества жизни, решения проблем с безработицей и коррупцией, а также ослабления чрезмерного, по их мнению, влияния соседнего Ирана на внутреннюю политику страны. Народные демонстрации заканчивались столкновениями с полицией. В первый месяц погибли свыше 400 человек, тысячи протестующих получили ранения. В целях ослабления напряженности в обществе в конце ноября премьер-министр А. Абдель Махди подал в отставку, однако даже эта крайняя мера не положила конец внутренней дестабилизации в стране.

Почти сразу после начала антиправительственных демонстраций в Ираке, 5 октября 2019 г., была озвучена официальная позиция Анкары. Министерство иностранных дел Турецкой Республики призвало

²⁶ Our policy toward Iraq is based on preserving Iraq's political unity and territorial integrity // Presidency of the Republic of Turkey. 03.01.2019. Available at: <https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/100408/-our-policy-toward-iraq-is-based-on-preserving-iraq-s-political-unity-and-territorial-integrity-> (accessed: 20.11.2019).

иракское правительство «оправдать законные ожидания народа и предотвратить дальнейшую гибель людей во время демонстраций и разрушения»²⁷. По сути, в очередной раз сомнению подверглись государственная состоятельность Ирака и способность властей страны справиться с критической ситуацией. Эксперт по Ближнему Востоку Фатих Муслу из турецкого проправительственного Фонда политических, экономических и социальных исследований (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, SETA) заключил, что для выполнения требований демонстрантов иракскому руководству необходим долгосрочный план по реформированию и развитию страны, однако в нынешней международно-политической обстановке не стоит ожидать ни снижения иранского влияния на ситуацию в Ираке, ни решения его структурных проблем²⁸.

Опасения турецких политических и академических кругов также касались вопросов безопасности северных провинций Ирака, граничащих с Турцией. По мнению эксперта Центра ближневосточных исследований (Ortadoğu Araştırmalar Merkezi, ORSAM) Серджана Чалышкана, ситуация на иракском севере и без антиправительственных протестов оставалась нестабильной. Особенно высокие риски были в Киркуке — этнически пестром регионе, называемом «малым Ираком», где сталкивались интересы многих внутренних и внешних игроков. По мнению турецкого аналитика, до тех пор, пока и локальные, и международные акторы продолжают наблюдать за дестабилизацией и вакуумом власти в Киркуке, такие группировки, как «ИГ» и РПК, могут вновь набрать силу²⁹. Это означает, что в случае развития событий в таком направлении Турция может вновь оказаться вовлеченной в борьбу с «ИГ», в устранении последствий территориальной экспансии которого Анкара старалась с самого начала помогать Багдаду не только военными, но и невоенными методами.

²⁷ No: 287, 5 Ekim 2019, Irak'ın bazı vilayetlerinde 1 Ekim 2019 tarihinden buyana düzenlenen protesto gösterileri hk. // T.C. Dışişleri Bakanlığı. Available at: http://www.mfa.gov.tr/no_287_-irak-taki-protesto-gosterileri-hk.tr.mfa (accessed: 23.11.2019).

²⁸ Muslu F. Irak'ta neler oluyor? // SETA. 02.11.2019. Available at: <https://www.seta.org/irakta-neler-oluyor-2/> (accessed: 15.11.2019).

²⁹ Çalışkan S. Irak'taki protesto gösterilerinin Kerkük'e olası etkileri // ORSAM. 30.10.2019. Available at: <https://orsam.org.tr/iraktaki-protesto-gosterilerinin-kerkuke-olasi-etkileri/> (accessed: 14.11.2019).

Помощь в целях развития и гуманитарная помощь

Взаимодействие Турции и Ирака по модели «донор–реципиент» ('donor-to-recipient' model) [см., например: Adelman, 2009: 23] в сфере оказания экономической и гуманитарной помощи было налажено задолго до 2014 г. С начала 2000-х годов Ирак входил в двадцатку основных реципиентов турецкой официальной помощи развитию (ОПР). Традиционно отдавая предпочтение двусторонним каналам взаимодействия [Kulaklıka, Nurdun, 2010: 139; Zengin, Korkmaz, 2019: 111], Турция предоставляла ОПР соседнему государству в трех формах: гуманитарная помощь (выделение продовольствия, медикаментов и создание палаточных лагерей); развитие жизненно важных производственных секторов экономики (например, сельского хозяйства); финансирование проектов в области инфраструктуры и строительства [см. подробнее: Murphy, Sazak, 2012: 8]. В общей сложности до провозглашения «ИГ», в 2003–2013 гг., Турция выделила Ираку 317,55 млн долл. (рис. 1). Самые крупные объемы помощи были при этом предоставлены в 2007–2009 гг. — период активизации политических и деловых отношений Турецкой Республики с иракскими центральными властями и Региональным правительством Курдистана и запуска новых инициатив в рамках трехстороннего сотрудничества [см., например: Свистунова, 2013: 39].



Рис. 1. Официальная турецкая помощь развитию Ирака, 2003–2018 гг. (млн долл., в текущих ценах)

Источник: QWIDS // OECD. Available at: <https://stats.oecd.org/qwids/> (accessed: 25.11.2019).

В год начала экспансии «ИГ» турецкая ОПР Ираку достигла 39,02 млн долл. Однако дестабилизация обстановки в соседнем государстве кардинально изменила логику политики Турции в области

содействия его развитию. Уже в следующем году объемы турецкой ОПР снизились почти в 8 раз (!), составив лишь 5,69 млн долл. В 2016–2017 гг. наблюдалось незначительное увеличение показателей, тем не менее объемы помощи не только не вернулись к уровню 2014 г., но и в 2018 г., несмотря на начало этапа постконфликтного восстановления, продолжили снижаться (см. рис. 1).

Данные об объемах ОПР в целях развития Ирака указывали на то, что за годы войны с «ИГ» и даже после ее окончания эта форма поддержки перестала быть приоритетной для Турции. Однако полного отказа от нее не произошло: Анкара продолжила выделять небольшие суммы соседней стране на реализацию точечных проектов.

Почти не претерпели изменений и направления деятельности, на которые выделялась турецкая ОПР: она осуществлялась в тех же формах, что и в период 2003–2013 гг.

К первой категории относилась гуманитарная помощь. Ее роль в условиях сложной военно-политической обстановки в Ираке после начала войны с «ИГ» возросла. В 2014 г. объемы помощи достигали 27,15 млн долл., что составило почти 3/4 всей турецкой ОПР, однако в 2015 г. снизились почти до нуля (рис. 2) и оставались на этом уровне в последующие годы.

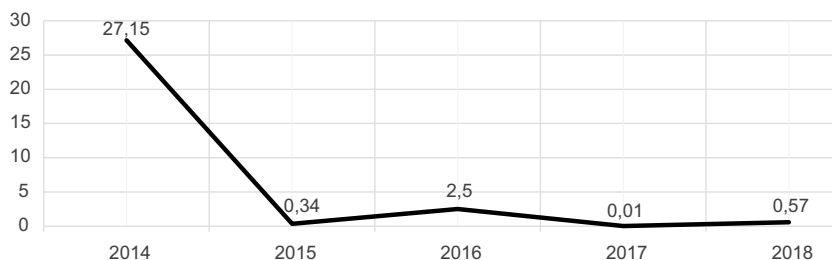


Рис. 2. Турецкая гуманитарная помощь Ираку, 2014–2018 гг. (млн долл.)

Источник: QWIDS // OECD. Available at: <https://stats.oecd.org/qwids/> (accessed: 25.11.2019).

Основными реципиентами гуманитарной помощи Анкары стали беженцы. Около 143 тыс. иракских граждан нашли убежище в Турецкой Республике, где местами их размещения стали лагеря на юге-востоке страны — в Газиантепе и Мардине. Еще больше иракцев получали турецкую гуманитарную помощь на территории самого

Ирака. При содействии Управления по стихийным бедствиям и чрезвычайным ситуациям Турции (İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, AFAD), Управления по делам религии (Diyanet) и «Турецкого Красного полумесяца» (Türk Kızılay), а также неправительственных организаций (НПО), например Фонда защиты прав и свобод человека и гуманитарной помощи (İnsan Hak ve Hürriyetleri ve İnsani Yardım Vakfı, İHH), пункты временного размещения для внутренне перемещенных лиц появились в Багдаде, Мосуле, Киркуке, Фаллудже, Бабиле, Неджефе, Кербале и ряде других районов. Там беженцам оказывали продовольственную и медицинскую помощь, раздавали предметы первой необходимости, бытовую технику и т.п.

Получателями турецкой гуманитарной помощи были представители различных этнических и конфессиональных групп, но основными ее бенефициарами стали иракские туркоманы. Летом 2014 г. в результате захвата Мосула 5 тыс. туркоманских семей были вынуждены покинуть свои дома, похожая участь ожидала 120 тыс. туркоманов из города Тель-Афара³⁰. Многие из них поселились в лагерях временного размещения на юге Ираке, а также на территории Турции. При содействии объединения «Фронт иракских туркоманов» пострадавшие от «ИГ» туркоманы смогли регулярно получать турецкую помощь³¹. Находившиеся на территории Турции НПО — Фонд сотрудничества и культуры «Тюркменэли», Ассоциация культуры и солидарности иракских тюрков, Ассоциация братства и культуры туркоманов Ирака, Общество ближневосточных бизнесменов, Культурный центр «Тюркменэли» и целый ряд других объединений — периодически инициировали кампании по оказанию помощи иракским туркоманам и внутренне перемещенным лицам³². При поддержке этих НПО турецкие общественные и государственные организации сумели предоставить помощь туркоманским общинам в Багдаде, Мосуле, Киркуке, Фаллудже, Бабиле, Неджефе, Кербале.

После 2014 г. Турция финансировала также проекты в области инфраструктуры и строительства. Новые программы Турецкого агентства по сотрудничеству и координации (Türk İşbirliği ve Koordi-

³⁰ Gökler F.Y. IŞİD operasyonları sonrası Irak'ta insani durum, Türkmenler ve Türkiye'nin Irak'a yaptığı insani yardımlar. ORSAM Bölgesel Gelişmeler Değerlendirmesi. No. 13. Ekim. Ankara: Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi — ORSAM, 2014. S. 3–4.

³¹ TİKA Annual Report — 2017. Ankara: Turkish Cooperation and Coordination Agency, 2018. P. 94.

³² Gökler F.Y. Op. cit. S. 9.

nasyon Ajansı Başkanlığı, TİKA)³³ были направлены главным образом на восстановление городов, в том числе тех, в которых проживали и туркоманы. В 2017 г. сразу после освобождения иракскими войсками Тель-Афара от «ИГ» Турция стала активно реконструировать этот город. Были отстроены новые дома, здания общественного назначения и дороги, возобновлено электро- и водоснабжение. При поддержке ТİКА было модернизировано одно из зданий Университета Тель-Афара³⁴. Переоборудование и ремонт учебных заведений в Мосуле, Киркуке, Эрбиле, Туз-Хумату, обеспечение обучающихся школьными принадлежностями стали обычными акциями в деятельности ТİКА, которые осуществлялись на регулярной основе.

Дополнительным стимулом к активизации усилий на данном направлении стали провозглашение победы над «ИГ» и проведение 12–14 февраля 2018 г. в столице Кувейта при поддержке Организации Объединенных Наций, Всемирного банка и Европейского союза крупной международной конференции по восстановлению Ирака. Турция стала абсолютным рекордсменом по объему взятых на себя обязательств. Возглавивший турецкую делегацию министр иностранных дел М. Чавушоглу и представители ТİКА и Министерства экономики заявили о готовности открыть для Ирака линию льготных кредитов и инвестиций на общую сумму 5 млрд долл., что во много раз превышало объемы, обозначенные «традиционными» донорами (всего на конференции были озвучены обязательства на предоставление 30 млрд долл. из запрошенных иракским правительством 88,7 млрд долл.)³⁵. Турецкая сторона также заявила о выделении дополнительных 50 млн долл. на реализацию гуманитарных проектов и программ помощи развитию³⁶.

Новые проекты и программы Турции были направлены в том числе на реконструкцию объектов общественного назначения. Масштабные восстановительные работы были начаты в Мосуле. Наибо-

³³ Также известное как Турецкое агентство по международному сотрудничеству и развитию.

³⁴ TİKA Annual Report — 2018. Ankara: Turkish Cooperation and Coordination Agency, 2019. P. 46.

³⁵ Sattar O. Conference for Iraq draws investors instead of donors // Al-Monitor. 23.02.2018. Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/02/kuwait-iraq-reconstruction-investment.html> (accessed: 18.11.2019).

³⁶ Irak, ülkenin yeniden inşası için 88 milyar dolar istiyor. Hangi ülke ne kadar yardım teklif etti? // BBC Türkçe. 14.02.2018. Available at: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-43057224> (accessed: 22.10.2019).

лее значимым проектом стало строительство в 2018 г. крупнейшей в регионе клинической больницы для людей с онкологическими заболеваниями, способной принять одновременно до 3,5 тыс. пациентов³⁷. В сентябре 2019 г. ТІКА объявило о реконструкции моста через реку Тигр. Строительство важного инфраструктурного объекта облегчило бы торговое сообщение Турции с Мосулом и ускорило бы возвращение людей в регион³⁸. Одновременно с этим Турецкая Республика занялась реконструкцией объектов культурно-исторического наследия. В 2018 г. по личному поручению президента Р.Т. Эрдогана началось восстановление крытого рынка «Кайсери» в Киркуке, пострадавшего в результате крупного пожара. Этот объект османского наследия — не обычный центр торговли, а одно из самых важных достояний города с точки зрения его исторической, социальной, политической и экономической значимости³⁹. В том же году ТІКА приступило к реконструкции памятников культурного наследия, имеющих большое значение для исламского мира. Были начаты работы по восстановлению гробницы шейха Абдул-Кадира Гилани и комплекса мечети Аль-Адамия на территории мавзолея имама Абу-Ханифа в Багдаде⁴⁰. Реализация такого рода проектов была нацелена главным образом на формирование в глазах иракской и мировой общественности благоприятного имиджа Турецкой Республики.

Возобновлению политического диалога и сотрудничества с иракскими властями в среднесрочной и долгосрочной перспективе служили также инициативы Анкары по оказанию технической помощи соседнему государству. В годы войны с «ИГ» Турция реализовала проекты по обучению и подготовке иракских специалистов разного профиля. Например, дипломатов из Ирака регулярно приглашали к участию в масштабном проекте «Международная образовательная программа для молодых дипломатов» («Uluslararası Genç Diplomatlar

³⁷ Türkiye Kalkınma Yardımları Raporu — 2018. Ankara: TİKA, 2019. S. 51.

³⁸ См.: Turkey provides infrastructure support to Iraq // TİKA. 2019. Available at: https://www.tika.gov.tr/en/news/tika_provides_infrastructure_support_to_iraq-53474 (accessed: 24.08.2019).

³⁹ Duman B. What does the Kayseri Bazaar burned in Kirkuk mean? // ORSAM. 03.12.2018. Available at: <https://orsam.org.tr/en/what-does-the-kayseri-bazaar-burned-in-kirkuk-mean/> (accessed: 17.09.2019).

⁴⁰ TİKA Annual Report — 2018. Ankara: Turkish Cooperation and Coordination Agency, 2019. P. 75, 83.

Eğitim Programı»⁴¹). Совет Турции по научно-техническим исследованиям (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, TÜBİTAK) ежегодно предоставлял стипендии и гранты иракским студентам, выпускникам и молодым ученым. По инициативе ТІКА различные министерства и ведомства Турции оказывали техническую поддержку иракским специалистам в области здравоохранения, науки и образования, маркетинга, аудита, сельского хозяйства и животноводства, теле- и радиовещания.

С началом процесса постконфликтного восстановления подобные проекты продолжились. Например, в августе 2019 г. сотрудники Министерства торговли и планирования Ирака имели возможность пройти обучение по специально подготовленной для них программе «Модель государственно-частного партнерства» («Kamu Özel İşbirliği Modeli») и познакомиться с опытом турецких государственных учреждений и представителей частного сектора в данной сфере⁴². Перспективы расширения сотрудничества с Ираком появились и в тех областях, которые ранее не включались в программы технической поддержки. В частности, речь шла об обучении иракской полиции. Глава Полицейской академии Турции Йылмаз Чолак в феврале 2018 г. в интервью турецкому информационному агентству «Anadolu Ajansı» поделился планами о включении Ирака⁴³ в программы подготовки сотрудников органов правопорядка⁴⁴. Однако реализовать этот проект Анкаре своими силами не удалось. В октябре того же года стало известно об участии Турции в тренировочной миссии НАТО в Ираке⁴⁵. Турецкие инструкторы оказались задействованы в Военной школе по управлению и логистике города Таджи⁴⁶.

⁴¹ Программа существует с 1992 г., и на сегодняшний день в ней приняли участие более 1200 специалистов из 135 стран.

⁴² TİKA Kamu Özel İşbirliği tecrübesini Irakla paylaşıyor // TİKA. Available at: https://www.tika.gov.tr/tr/haber/turkiye_kamu_ozel_isbirligi_tecrubesini_irakla_paylasiyor-53090 (accessed: 25.10.2019).

⁴³ Наравне с Ираком планировалось включение и Сомали.

⁴⁴ Polisliği Türkiye’de öğreniyorlar // Anadolu Ajansı. 15.02.2018. Available at: <https://www.aa.com.tr/tr/pg/foto-galeri/polisligi-turkiyede-ogreniyorlar/0> (accessed: 20.11.2019).

⁴⁵ Миссия НАТО численностью 500 человек (NATO Mission Iraq, NMI) была развернута в Багдаде в октябре 2018 г. Основными ее целями были объявлены тренировка иракской армии и сил безопасности, а также укрепление потенциала военных учебных заведений Ирака.

⁴⁶ Çetin Ş., Asgarlı A. Турция — ключевой партнер НАТО в Ираке // Anadolu Ajansı. 08.11.2019. Available at: <https://www.aa.com.tr/ru/политика/турция-ключевой-партнер-нато-в-ираке-1639221> (accessed: 24.11.2019).

Наконец, особое значение в постконфликтных условиях приобрело взаимодействие Анкары с Багдадом в области развития жизненно важных производственных секторов экономики. При этом в Ираке, как и в ряде других стран, Турция делала акцент не только на предоставлении средств на льготной основе, но и на прямых иностранных инвестициях [Naşimi, 2014: 135; Ozkan, 2018: 568].

Для многих турецких предпринимателей процесс постконфликтного восстановления означал возникновение условий для возвращения на «иракскую площадку». Президент Ассоциации подрядчиков Турции Митхат Йенигюн через некоторое время после конференции в Кувейте выразил надежду на то, что фирмы смогут как минимум удвоить объем своего бизнеса в Ираке. По его мнению, для этого было жизненно важно решить вопросы обеспечения стабильности и безопасности в стране⁴⁷. Похожей позиции придерживался и вице-президент Центра международных отношений и стратегических исследований (TURKSAM) Сердар Эрдурмаз: «Для нас важна стабильность Ирака и Сирии. Это очень важно для нашей экономики. <...> Предоставление такого кредита [5 млрд долл. — А.А.] укрепит отношения Турции с центральным правительством Ирака. Это также облегчит ликвидацию представляющего огромную угрозу “Исламского государства” <...>. Наличие в Ираке сильного центрального правительства будет одним из основных позитивных последствий для Турции»⁴⁸.

Традиционным объектом интереса со стороны турецких инвесторов выступал строительный сектор. После объявления иракскими руководителями победы над террористами ожидалось, что в рамках реконструкции страны турецкие фирмы-подрядчики примутся за реализацию проектов по строительству трубопроводов, инфраструктуры для очистки и доставки питьевой воды, жилых домов, военных объектов, зданий социально-культурного значения, административных и медицинских учреждений, линий электропередачи, электростанций, хранилищ, промышленных предприятий, нефтехимических заводов, систем ирригации, аэропортов, дорог,

⁴⁷ Gokce H. Irak'a kredi inşaatçıları heyecanlandırdı // Dünya. 09.03.2018. Available at: <https://www.dunya.com/is-dunyasi/iraka-kredi-insaatcilari-heyecanlandirdi-haberi-406463> (accessed: 19.07.2019).

⁴⁸ Sudagezer E. Türkiye, Irak'a neden 5 milyar dolarlık kredi sağlayacak? // Sputnik. 16.02.2018. Available at: <https://tr.sputniknews.com/columnists/201802161032270244-turkiye-irak-insa-kredi-abd-ab-korfez-suudi-arabistan-ikby-musul-ekonomi-etkileri-gorus/> (accessed: 22.07.2019).

туннелей, мостов⁴⁹. Анкара объявила о своих планах инвестировать средства в строительство контрольно-пропускного пункта «Овакёй», автомагистрали и железной дороги Овакёй–Багдад, а также в реновацию аэропортных комплексов в Мосуле и Басре⁵⁰. В том, что именно строительная отрасль станет доминировать при восстановлении Ирака, не сомневался и бывший программный директор ПРООН, турецкий экономист Барту Сорал: «Единственная причина [предоставления кредита в 5 млрд долл. — А.А.] — открыть [доступ] для “закупорившегося” в Турции строительного сектора, потому что именно в него вложено очень много акций. Более того, это единственный сектор экономики, который за 14 лет правления Партии справедливости и развития показал устойчивый рост. И теперь он “стоит”. Они [турецкие власти и бизнес] прибегают к такой мере, чтобы оживить этот сектор»⁵¹. Для полуразрушенного Ирака Турция гипотетически могла стать идеальным партнером на годы вперед.

В январе 2019 г. Р.Т. Эрдоган сообщил о намерении увеличить объем двусторонней торговли с Ираком до 20 млрд долл. «У нас есть силы сделать это. Турецкий частный сектор имеет все возможности, чтобы внести свой вклад в восстановление иракской экономики», — заявил глава Турецкой Республики. Он также объявил об ускорении работы по выделению обещанного кредита в 5 млрд долл.⁵² Однако в феврале глава МИД Турции М. Чавушоглу заявил, что эта сумма будет предоставлена турецким компаниям и только турецкие резиденты смогут воспользоваться этими средствами для осуществления инвестиций и финансирования проектов в Ираке⁵³.

⁴⁹ Gökçe H. Irak’a kredi inşaatçıları heyecanlandırdı // Dünya. 09.03.2018. Available at: <https://www.dunya.com/is-dunyasi/iraka-kredi-insaatcilari-heyecanlandirdi-haberi-406463> (accessed: 23.07.2019).

⁵⁰ Tümer D.Ö. Irak’ta dev projeler Türkleri bekliyor // Milliyet. 03.05.2019. Available at: <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/didem-ozel-tumer/irak-ta-dev-projeler-turkleri-bekliyor-2867637> (accessed: 23.07.2019).

⁵¹ Sudagezer E. Türkiye, Irak’a neden 5 milyar dolarlık kredi sağlayacak? // Sputnik. 16.02.2018. Available at: <https://tr.sputniknews.com/columnists/201802161032270244-turkiye-irak-insa-kredi-abd-ab-korfez-suudi-arabistan-ikby-musul-ekonomi-etkileri-gorus/> (accessed: 22.07.2019).

⁵² Our policy toward Iraq is based on preserving Iraq’s political unity and territorial integrity // Presidency of the Republic of Turkey. 03.01.2019. Available at: <https://www.tcgb.gov.tr/en/news/542/100408/-our-policy-toward-iraq-is-based-on-preserving-iraq-s-political-unity-and-territorial-integrity-> (accessed: 23.08.2019).

⁵³ Turkey initiates coordination activities for Iraq’s reconstruction // Daily Sabah. 04.02.2019. Available at: <https://www.dailysabah.com/business/2019/02/04/turkey-initiates-coordination-activities-for-iraqs-reconstruction> (accessed: 20.07.2019).

В Багдаде с таким условием выделения помощи согласились. В апреле 2019 г. министр иностранных дел Ирака Мухаммад аль-Хакем призвал Турцию активировать пятимиллиардный заем, обещанный на конференции в Кувейте, а турецкие компании — инвестировать в реконструкцию освобожденных территорий, в первую очередь в их инфраструктуру, для возвращения семей, покинувших свои дома⁵⁴. В конце апреля в Багдаде на встрече Ассоциации подрядчиков Турции и Федерации подрядчиков Ирака в рамках «Турецко-иракского форума по восстановлению Ирака» представители деловых кругов во главе с турецким послом Фатихом Ыылдызом подтвердили намерение руководства своей страны предоставить обещанную на кувейтской конференции сумму и инвестировать в восстановление иракской государственности⁵⁵. По итогам встречи стороны подписали Меморандум о взаимопонимании, соглашение о сотрудничестве и ряд контрактов. Все они были направлены на привлечение турецких инвестиций в иракскую экономику. «В Ираке установлена безопасность. Мы ждем турецких подрядчиков и компании для восстановления нашей страны», — объявил на встрече министр торговли Ирака Мохаммед аль-Ани⁵⁶. В Багдаде и Эрбиле понимали, что отсутствие реальных гарантий безопасности и стабильности не будет способствовать деловому сотрудничеству с Анкарой, поэтому сохранение устойчивых связей по военной линии и турецкое военное присутствие на севере страны становились в некотором смысле залогом реализации и коммерческих интересов Турции.

* * *

Провозглашение халифата боевиками «ИГ» летом 2014 г. стало важным рубежом в политике Турции в отношении Ирака. В этот тяжелый период Анкара продемонстрировала готовность содействовать стабилизации обстановки в соседней стране, используя самый широкий арсенал инструментов — как военных, так и невоенных.

⁵⁴ Lee J. Iraq call on Turkish companies to assist construction // Iraq-Business News. 30.04.2019. Available at: <https://www.iraq-businessnews.com/2019/04/30/iraq-call-on-turkish-companies-to-assist-reconstruction/> (accessed: 08.08.2019).

⁵⁵ Karaalp H. Bağdat'ta Türkiye-Irak İnşaat Forumu düzenlendi // Anadolu Ajansı. 25.04.2019. Available at: <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/bagdatta-turkiye-irak-insaat-forumu-duzenlendi-/1462634> (accessed: 17.07.2019).

⁵⁶ Irak'ı Türkler imar edecek // Memurlar.net. 26.04.2019. Available at: <https://www.memurlar.net/haber/825938/> (accessed: 16.07.2019).

При этом в обоих компонентах Турция открыто заявляла о своих национальных интересах и необходимости их защищать.

В военной сфере действительно масштабные проекты Турции по обучению противостоящих «ИГ» сил подкреплялись серьезным расширением военного присутствия в Ираке. Это было обусловлено тем, что иракская стратегия Турецкой Республики последних лет была тесно связана с вооруженным противостоянием не только и даже не столько с «ИГ», сколько с ее давним, «традиционным» противником — РПК. Однако оказание такой помощи и усиление присутствия Турции на иракской территории были сопряжены с большими рисками из-за восприятия таких действий как покушения на суверенитет Ирака.

Что касается невоенной помощи Багдаду, то Анкара также играла достаточно амбивалентную роль. С одной стороны, она использовала все основные виды помощи (гуманитарную, техническую, проектно-программное финансирование), с другой — объемы ее были не слишком велики. При этом Турция стремилась реализовывать проекты, которые были направлены в первую очередь на содействие культурно близким туркоманским общинам. Более того, понимая, что Ирак — богатое государство, Турция, как и ряд западных доноров, таких как США, не готова была заниматься благотворительностью в крупных объемах и свое участие в восстановлении этой страны видела в оказании поддержки на возмездной основе и в «связанной форме», т.е. с привлечением в качестве подрядчиков именно турецких компаний, а также посредством поощрения частных инвестиций.

Тем не менее многие эксперты указывают на то, что провозглашенную иракским руководством в конце 2017 г. победу над «ИГ» вряд ли стоит считать окончательной и что возрождения данной террористической организации в Сирии и Ираке — в случае внутренней дестабилизации и внешних потрясений — исключить нельзя⁵⁷. Угроза скатывания по-прежнему «хрупкого» государства в хаос до сих пор велика. События двух последних лет свидетельствуют о том, что без решения внутренних проблем в иракском обществе помощь Турции, как и любого другого донора, будет подвергаться постоянным рискам.

⁵⁷ Например: Averting an ISIS resurgence in Iraq and Syria. Middle East Report No. 207. 11.10.2019. Brussels: International Crisis Group, 2019.

В настоящий момент Министерство иностранных дел Турецкой Республики указывает на значимость для Анкары восстановления прочной стабильности и безопасности в Ираке⁵⁸. Нет никаких сомнений в том, что Турция будет продолжать уделять первоочередное внимание именно военно-стратегическим компонентам своей иракской политики. В какой степени она будет готова рассматривать инвестиции в постконфликтное восстановление в первую очередь не с точки зрения извлечения потенциальных экономических выгод, а в качестве долговременного вклада в обеспечение безопасности и стабильности Ирака, покажет время.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аватков В.А. Особенности борьбы с терроризмом в Турецкой Республике на современном этапе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2017. Т. 17. № 4. С. 669–683. DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-4-669-683.
2. Ахмедов В.М. Турецкий выбор // Вестник Института востоковедения РАН. 2019. № 2 (8). С. 214–220.
3. Бартев В.И. Помощь «хрупким государствам» сквозь призму риск-менеджмента: в лабиринте объяснительных гипотез // Международные процессы. 2018. № 4. С. 20–41.
4. Вертяев К.В. Специфика курдского национального движения и его современная актуализация в Турции и Сирии // Ислам на Ближнем и Среднем Востоке. 2015. № 9. С. 361–374.
5. Вертяев К.В., Иванов С.М. Курдский национализм: история и современность. М.: ЛЕНАНД, 2015.
6. Вершинина Н.В. Курдская проблема в современной Турции // Научные ведомости. Серия: История. Политология. 2016. № 8 (229). Вып. 38. С. 190–194.
7. Восстановление Ирака после победы над «Исламским государством»: перспективы международного участия // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. № 2. С. 145–192.
8. Гаджиев А.Г. Сирийский кризис и политика Турции в миграционном вопросе // Труды Института востоковедения РАН. 2017. № 5. С. 149–158.
9. Иванов С.М. Активизация курдского фактора в региональной геополитике // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 10. С. 84–93.

⁵⁸ Relations between Turkey and Iraq // Т.С. Dışişleri Bakanlığı. Available at: <http://www.mfa.gov.tr/reasons-between-turkey-and-iraq.en.mfa> (accessed: 11.10.2019).

10. Иванова И.И. Турция на Ближнем Востоке: концепции реагирования на вызовы региональных акторов // *Ислам на Ближнем и Среднем Востоке*. 2015. № 9. С. 393–402.
11. Иванова И.И. Эволюция ближневосточной политики Турецкой Республики (1923–2016). М.: Аспект-Пресс, 2017.
12. Кудряшова Ю.С. О росте значения курдского фактора в условиях меняющегося Ближнего Востока // *Ежегодник ИМИ МГИМО (У) МИД России*. 2014. № 2 (8). С. 94–105.
13. Кудряшова Ю.С. Региональная безопасность Турции в контексте курдской проблемы // *Вестник МГИМО-Университета*. 2010. № 1 (10). С. 30–37.
14. Наумкин В.В. Глубоко разделенные общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство // *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. 2015. Т. 7. № 1. С. 66–96.
15. Румачик И.А., Сучков М.А. Эволюция отношений Турции и ИГИЛ // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*. 2018. № 1 (54). С. 55–60.
16. Свистунова И.А. Турецко-иракские отношения в условиях региональной нестабильности // *Проблемы национальной стратегии*. 2013. № 6 (21). С. 38–54.
17. Свистунова И.А. Турция и проблема борьбы с «Исламским государством» // *Азия и Африка сегодня*. 2015. № 8. С. 24–29.
18. Фролов А.В. Турция–Сирия: метаморфозы ближневосточной политики // *Путь к миру и безопасности*. 2015. № 1 (48). С. 119–132.
19. Adelman C. Global philanthropy and remittances: Reinventing foreign aid // *The Brown Journal of World Affairs*. 2009. Vol. 15. No. 2. P. 23–33.
20. Akın Ünver H. Turkey's Kurdish question. Discourse and politics since 1990. New York: Routledge, 2015.
21. Akyener O., Kayael B. Northern Iraq & Turkey: From the view of energy politics // *Energy Policy Turkey*. 2016. Iss. 1. P. 76–88.
22. Altunışık M.B. Turkey's security culture and policy towards Iraq // *Perceptions*. 2007. Vol. 12. No. 1. P. 69–88.
23. Charountaki M. Turkish foreign policy and the Kurdistan Regional Government // *Perceptions*. 2012. Vol. 27. No. 4. P. 185–208.
24. Erkmen S. İç etkenler açısından Türkiye'nin Kuzey Irak politikasının dönüşümü // *Bilig*. 2015. Kış. No. 72. S. 171–196.
25. Gözkaman A. The Iraqi conundrum: A source of insecurity for Turkey? // *Debating security in Turkey. Challenges and changes in the twenty-first century* / Ed. by E. Canan-Sokullu. Lanham: Lexington Books, 2013. P. 157–172.
26. Haşimi C. Turkey's humanitarian diplomacy and development cooperation // *Insight Turkey*. 2014. Vol. 16. No. 1. P. 127–145.
27. Holland-McCowan J. War of shadows: How Turkey's conflict with the PKK shapes the Syrian civil war and Iraqi Kurdistan. London: ICSR, 2017.

28. Kulaklıkaya M., Nurdun R. Turkey as a new player in development cooperation // *Insight Turkey*. 2010. Vol. 12. No. 4. P. 131–145.

29. Mansour R. Rebuilding the Iraqi state: Stabilisation, governance, and reconciliation. Policy Department, Directorate-General for External Policies. 2018. DOI: 10.2861/715290.

30. Mizrak B. Türkiye'nin son dönemde Irak ülkesinde yapmış olduğu müdahalelerin hukuki meşruiyeti // *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*. 2017. Eylül. Cilt 5. Sayı 2. S. 107–127. DOI: 10.14782/sbd.2017.68.

31. Murphy T., Sazak O. Turkey's civilian capacity in post-conflict reconstruction. Istanbul: Istanbul Policy Center — Sabancı University, 2012.

32. Özgen C. Türkiye'nin denizaşiri askeri üs kurma girişimleri: tespitler ve geleceğe yönelik öneriler // *Güvenlik Bilimleri Dergisi*. 2019. Kasım. Cilt 8. Sayı 2. S. 381–408.

33. Ozkan M. Turkey in South-South cooperation: New foreign policy approach in Africa // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 2018. Т. 18. № 3. С. 565–578. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-3-565-578.

34. Zengin H., Korkmaz A. Determinants of Turkey's foreign aid behavior // *New Perspectives on Turkey*. 2019. No. 60. P. 109–135. DOI: 10.1017/npt.2019.1.

A.I. Aliyeva

TURKEY'S ASSISTANCE TO IRAQ AFTER 2014: KEY DETERMINANTS AND COMPONENTS

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

In the 2010s amid the destabilization of the region and the outbreak of new armed conflicts the influence of the Republic of Turkey in the Arab world has significantly increased. The proclamation of the Islamic State in the neighbouring countries in the sphere of Turkey's interest — Syria and Iraq — became a kind of watershed. And whereas Ankara's strategy in Syria has received substantial attention of researchers, its policy towards Iraq which included both military and non-military measures remains understudied. The paper aims to uncover the logic behind Turkey's assistance to Iraq to counter territorial expansion of the Islamic State and to remedy the negative impact of its presence. The paper is divided into two sections. The first section focuses on the military-political interaction between the Republic of Turkey and Iraq after 2014. The second examines specifics of the Turkish non-military assistance to its neighbour. The author stresses that Ankara's military support to Baghdad in the fight against 'ISIS' included expansion of the Turkish troops' presence in Iraq and escalation of tensions

with the Kurdistan Workers' Party. That has, in turn, led to the growing tension between Turkey and Iraq. As for the civilian assistance, Turkey has focused on its humanitarian dimension implementing relatively small projects — mainly in the areas populated by the Iraqi Turkomans. After declaring victory over the Islamic State, Ankara did not rush to increase the level of its grant assistance that remained relatively low. At the same time Turkey sought to create, particularly through tied loans, advantageous conditions to attract Turkish construction companies to the reconstruction of destroyed infrastructure in Iraq. Thus, the paper shows that during this internationalized internal conflict, as well as after its formal end, Turkey has tended to prioritize its national interests, aiming to strengthen its strategic and economic presence in the neighbouring country through a combination of military and non-military measures. However, a recent destabilization of the situation in Iraq poses new challenges to the Ankara's strategy towards Iraq and highlights the need for further monitoring of the development of Turkish-Iraqi relations.

Keywords: Turkey, Iraq, the Islamic State, ISIS, counter-terrorism, international development assistance, foreign aid, humanitarian aid, post-conflict reconstruction, military assistance, security assistance, state-building, Turkomans.

About the author: *Altunay I. Aliyeva* — Junior Research Fellow, Expert of the Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: altunay.i.aliyeva@gmail.com).

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Avatkov V.A. 2017. Osobennosti bor'by s terrorizmom v Turetskoy Respublike na sovremennom etape [Features of the fight against terrorism in the Republic of Turkey at the present stage]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 17, no. 4, pp. 669–683. DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-4-669-683. (In Russ.)
2. Akhmedov V.M. 2019. Turetskiy vybor [Turkey's choice]. *Vestnik Instituta vostokovedeniya RAN*, no. 2 (8), pp. 214–220. (In Russ.)
3. Bartenev V.I. 2018. Pomoshch 'khrupkim gosudarstvam' skvoz' prizmu risk-menedzhmenta: v labirinte ob'yasnitel'nykh Gipotez [Aiding 'fragile states' through the lens of risk-management: Labyrinth of explanatory hypotheses]. *International Trends*, vol. 16, no. 4 (55), pp. 20–41. (In Russ.)
4. Vertyaev K.V. 2015. Spetsifika kurdsikogo natsional'nogo dvizheniya i ego sovremennaya aktualizatsiya v Turtsii i Sirii [Specific features of the Kurdish

national movement and its upsurge in Turkey and Syria]. *Islam na Blizhnem i Srednem Vostoke*, no. 9, pp. 361–374. (In Russ.)

5. Vertyaev K.V., Ivanov S.M. 2015. *Kurdskiy natsionalizm: istoriya i sovremennost'* [Kurdish nationalism: History and modernity]. Moscow, LENAND Publ. (In Russ.)

6. Vershinina N.V. 2016. Kurdsкая проблема в современной Turtsii [Kurdish issue in modern Turkey]. *Nauchnyye vedomosti. Istoriya. Politologiya*, no. 8 (229), iss. 38, pp. 190–194. (In Russ.)

7. Vosstanovleniye Iraka posle pobedy nad 'Islamskim gosudarstvom': perspektivy mezhdunarodnogo uchastiya [Reconstructing Iraq after the victory over the Islamic State: Prospects for international engagement]. 2018. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 10, no. 2, pp. 145–192. (In Russ.)

8. Gadzhiev A.G. 2017. Siriyskiy krizis i politika Turtsii v migratsionnom voprose [Syrian crisis and Turkish migration policy]. *Trudy Instituta vostokovedeniya RAN*, no. 5, pp. 149–158. (In Russ.)

9. Ivanov S.M. 2015. Aktivizatsiya kurdsogo faktora v regional'noy geopolitike [Rise of the Kurdish factor in regional geopolitics]. *World Economy and International Relations*, no. 10, pp. 84–93. (In Russ.)

10. Ivanova I.I. 2015. Turtsiya na Blizhnem Vostoke: kontseptsii reagirovaniya na vyzovy regional'nykh aktorov [Turkey in the Middle East: The concept of response to challenges from the regional actors]. *Islam na Blizhnem i Srednem Vostoke*, no. 9, pp. 393–402. (In Russ.)

11. Ivanova I.I. 2017. *Evolyutsiya blizhnevostochnoi politiki Turetskoy Respubliki (1923–2016)* [The evolution of the Middle East policy of the Republic of Turkey (1923–2016)]. Moscow, Aspekt-Press Publ. (In Russ.)

12. Kudryashova Yu.S. 2014. O roste znacheniya kurdsogo faktora v usloviyakh menyayushchegosya Blizhnego Vostoka [The increasing importance of Kurdish factor in the context of current changes in the Middle East]. *Yezhegodnik IMI MGIMO (U) MID Rossii*, no. 2 (8), pp. 94–105. (In Russ.)

13. Kudryashova Yu.S. 2010. Regional'naya bezopasnost' Turtsii v kontekste kurdsogo problemy [Regional security of Turkey in the context of the Kurd problem]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 1 (10), pp. 30–37. (In Russ.)

14. Naumkin V.V. 2015. Gluboko razdelennyye obshchestva Blizhnego i Srednego Vostoka: konfliktnost', nasiliye, vneshneye vmeshatel'stvo [Deeply divided societies in the Middle East: Conflict, violence, and foreign intervention]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 7, no. 1, pp. 66–96. (In Russ.)

15. Rumachik I.A., Suchkov M.A. 2018. Evolyutsiya otnoshenii Turtsii i IGIL [The evolution of relations between Turkey and ISIS]. *Kaspiyskii region: politika, ekonomika, kul'tura*, no. 1 (54), pp. 55–60. (In Russ.)

16. Svistunova I.A. 2013. Turetsko-irakskiyeh otnosheniya v usloviyakh regional'noy nestabil'nosti [Turkish-Iraqi relations in conditions of regional instability]. *Problemy natsional'noy strategii*, no. 6 (21), pp. 38–54. (In Russ.)

17. Svistunova I.A. 2015. Turtsiya i problema bor'by s 'Islamskim gosudarstvom' [Turkey and struggle against Islamic State (IS)]. *Aziya i Afrika segodnya*, no. 8, pp. 24–29. (In Russ.)

18. Frolov A.V. 2015. Turtsiya–Siriya: metamorfozy blizhnevostochnoy politiki [Turkey–Syria: Metamorphoses of Middle Eastern politics]. *Put' k miru i bezopasnosti*, no. 1 (48), pp. 119–132. (In Russ.)
19. Adelman C. 2009. Global philanthropy and remittances: Reinventing foreign aid. *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 15, no. 2, pp. 23–33.
20. Akın Ünver H. 2015. *Turkey's Kurdish question. Discourse and politics since 1990*. New York, Routledge.
21. Akyener O., Kayael B. 2016. Northern Iraq & Turkey: From the view of energy politics. *Energy Policy Turkey*, iss. 1, pp. 76–88.
22. Altunışık M.B. 2007. Turkey's security culture and policy towards Iraq. *Perceptions*, vol. 12, no. 1, pp. 69–88.
23. Charountaki M. 2012. Turkish foreign policy and the Kurdistan Regional Government. *Perceptions*, vol. 27, no. 4, pp. 185–208.
24. Erkmen S. 2015. Ich etkenler achysyndan Tyurkiye'nin Kuzey Yrak politikasynyn donyushumy [The transformation of Turkey's Northern Iraq policy in the context of Turkish internal policy]. *Bilig*, no. 72, pp. 171–196. (In Turkish.)
25. Gözkaman A. The Iraqi conundrum: A source of insecurity for Turkey? In Canan-Sokullu E. (ed.). 2013. *Debating security in Turkey. Challenges and changes in the twenty-first century*. Lanham, Lexington Books, pp. 157–172.
26. Haşimi C. 2014. Turkey's humanitarian diplomacy and development cooperation. *Insight Turkey*, vol. 16, no. 1, pp. 127–145.
27. Holland-McCowan J. 2017. *War of shadows: How Turkey's conflict with the PKK shapes the Syrian civil war and Iraqi Kurdistan*. London, ICSR.
28. Kulaklıkaya M., Nurdun R. 2010. Turkey as a new player in development cooperation. *Insight Turkey*, vol. 12, no. 4, pp. 131–145.
29. Mansour R. 2018. *Rebuilding the Iraqi state: Stabilisation, governance, and reconciliation*. Policy Department, Directorate-General for External Policies. DOI: 10.2861/715290 (paper).
30. Mizrak B. 2017. Tyurkiye'nin son donemde Yrak ulkesinde yapmış oldughu myudahalelerin hukuki meshruiyeti [The legal infrastructure of Turkish interventions on Iraqi soil in the last period]. *Marmara Universitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, September, vol. 5, no. 2, pp. 107–127. DOI: 10.14782/sbd.2017.68. (In Turkish.)
31. Murphy T., Sazak O. 2012. *Turkey's civilian capacity in post-conflict reconstruction*. Istanbul, Istanbul Policy Center — Sabancı University.
32. Özgen C. 2019. Tyurkiye'nin denizashyry askeri us kurma girishimleri: tespitler ve gelecege yönelik oneriler [Turkey's initiatives to establish overseas military bases: Determinations and suggestions for the future]. *Gyuvellik Bilimleri Dergisi*, vol. 8, no. 2, pp. 381–408. (In Turkish.)
33. Ozkan M. 2018. Turkey in South-South cooperation: New foreign policy approach in Africa. *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 18, no. 3, pp. 565–578. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-3-565-578.
34. Zengin H., Korkmaz A. 2019. Determinants of Turkey's foreign aid behavior. *New Perspectives on Turkey*, no. 60, pp. 109–135. DOI: 10.1017/npt.2019.1.

ВЫЗОВЫ ПОСТКОНФЛИКТНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

А.А. Манухин*

СОДЕЙСТВИЕ ВЫХОДУ ИЗ ВНУТРЕННЕГО ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА И ПОСТКОНФЛИКТНОМУ РАЗВИТИЮ НА ПРИМЕРЕ ОТНОШЕНИЙ КОЛУМБИИ И США (ЧАСТЬ 2)

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Соединенных Штатов Америки и Канады
Российской академии наук»
123995, Москва, Хлебный пер., 2/3*

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Латинской Америки Российской академии наук»
115035, Москва, ул. Большая Ордынка, 21/16*

В данной статье автор продолжает исследование проблем, с которыми столкнулась Колумбия в борьбе за выход из внутреннего вооруженного конфликта, и роли США в этом процессе. К 2010 г. в противостоянии правительственных сил и вооруженных формирований произошел перелом, который открыл возможности для успешного завершения переговоров между правительством Колумбии и FARC и начала постконфликтного восстановления страны. В статье подробно освещен ход этих переговоров, обозначены ключевые спорные вопросы и выработанные меры по их решению, которые включали создание механизмов переходного правосудия, аграрную реформу, программы демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов в мирную жизнь. Результаты переговоров легли в основу исторического мирного соглашения 26 сентября 2016 г. Однако вопреки ожиданиям оно не смогло поставить точку в истории внутреннего конфликта в Колумбии. Провал общенародного референдума, призванного

* Манухин Алексей Анатольевич — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН; старший научный сотрудник Центра региональных проблем Института США и Канады РАН (e-mail: warcraftdouble@yandex.ru).

утвердить мирное соглашение, не только отразил глубокий раскол в обществе, но и заставил правительство пойти на серьезные уступки противникам примирения с FARC. Автор констатирует нарастающую эрозию достигнутого с таким трудом компромисса в колумбийском обществе, которая сопровождается усилением правоконсервативного лагеря. В этом контексте особое значение приобретает позиция внешних спонсоров мирного урегулирования, прежде всего США. В статье проводится сравнительный анализ подходов к оказанию помощи Колумбии администраций Б. Обамы и Д. Трампа. Автор приходит к выводу, что, несмотря на существенные различия, конечной целью обеих администраций оставалось обеспечение национальной безопасности США. Это обстоятельство наглядно проявилось в том, что основной акцент во внешней помощи Колумбии со стороны Вашингтона делался на проблемах, связанных с борьбой с производством и распространением наркотиков, а задачам обеспечения мирного урегулирования и постконфликтного восстановления уделялось сравнительно меньше внимания. Оценивая в этой связи опыт Колумбии в преодолении внутреннего конфликта и роль в этом процессе США, автор заключает, что последовательная приоритизация вопросов безопасности имеет значительный организующий потенциал, но она же может негативно отразиться на успешности постконфликтного восстановления в целом.

Ключевые слова: внутренний вооруженный конфликт, постконфликтное восстановление, Колумбия, США, внешняя помощь, «неустойчивые государства», наркотрафик.

Реформирование стратегии правительства Колумбии в начале нового десятилетия

К 2010 г. Колумбия находилась в качественно ином состоянии по сравнению с периодом десятилетней давности. Правительство сумело переломить ход военного противостояния с леворадикальными вооруженными формированиями в свою пользу, осуществило (хотя и с неоднозначными результатами) демобилизацию такой мощной парамилитаристской организации, как АУС, постепенно укрепив свой контроль над территорией страны. Политика достижения мира становилась все более системной, превратившись в компонент планов национального развития, включавших стимулирование экономики, сокращение неравенства между отдельными региона-

ми, совершенствование правосудия и обеспечение безопасности¹. Исследователи отмечали, что на фоне других стран, переживавших внутренний конфликт, Колумбия предпринимала более целенаправленные шаги по закладыванию основ будущего постконфликтного периода даже в условиях, когда продуктивных мирных переговоров не происходило [Laplante, Theiden, 2006: 50–53, 60–65]. Например, к подобным мерам относилось создание механизмов переходного правосудия, к которым могли апеллировать как жертвы конфликта, так и комбатанты, согласившиеся сложить оружие. Среди мер администрации Альваро Урибе наряду с проведением более жестких военных действий было принятие в 2005 г. Закона о правосудии и мире, который предусматривал соответствующие механизмы, в том числе денежную субсидию в размере до 1000 долл.²

В результате задачи построения мира и достижения военной победы оказались разведены, что создавало для правительства немалые преимущества, но накладывало также и определенные ограничения. В то же время наблюдалась отчетливая асимметрия между активностью государственных институтов в масштабах всей страны и региональными инициативами, в том числе с привлечением общественных организаций [González, 2010: 39–43]. Это приводило к определенной односторонности политики достижения мира, при которой голос наиболее заинтересованных сторон не играл существенной роли. Причины этого явления скрывались как в политической культуре Колумбии, отличавшейся элитарностью, так и в различной степени воздействия конфликта на общество. Если в крупных городах население практически не испытывало его влияния, то жители сельской местности чаще всего страдали от насилия со стороны партизан, групп самообороны и силовиков, отсутствия возможностей для трудоустройства и личностного развития, что было одной из главных причин устойчивости теневого сектора экономики, в том числе выращивания наркотических культур. Многочисленные

¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2010–2014: Prosperidad para todos // Organization of American States. Available at: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_col_plan2010.pdf (accessed: 10.01.2020).

² Ley 975 de 2005 // Fiscalía General de la Nación. Relatora Unidad de Justicia y Paz. Available at: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-decretos-y-sentencias-de-constitucionalidad.pdf> (accessed: 10.01.2020).

беженцы из деревни продолжали пополнять трущобы (*барриос*) на окраинах Боготы и других городов, общая численность внутренне перемещенных лиц достигла к 2010 г. 4,5 млн человек³.

В связи с этим внимание исследователей смещалось в сторону поиска рекомендаций для такой политики, которая подвела бы прочную базу под желаемое мирное соглашение. В первую очередь речь шла об оценке потенциала альтернативных видов занятости для населения, вовлеченного в нелегальную экономическую деятельность, программ получения образования и трудовой квалификации для бывших комбатантов, оказания помощи мелким частным и кооперативным производителям со стороны правительства и внешних акторов⁴. Все чаще объектом изучения становилась местная структура землевладения: потеря земли мелкими хозяйствами из-за произвола крупных собственников и преступных группировок рассматривалась как одна из главных причин насилия и массового бегства населения. Параллельно с процессом обезземеливания происходила концентрация аграрного фонда в руках небольшого числа собственников, наблюдались систематические нарушения прав на землю общин, среди которых выделялись индейские и афроколумбийские [Ceballos, Reyes, 2009; Vega Sánchez, 2012: 55–64]. Зачастую всё это носило далеко не стихийный, а вполне спланированный характер, когда наркобизнес и «парамилитарес» действовали заодно с местными политиками и чиновниками. Помимо контроля над территорией для извлечения нелегальных доходов насильственное обезземеливание отвечало задачам экспансии сельскохозяйственных угодий [Grajales, 2011: 775–783]. Отчетливо вставала необходимость объединения декларируемых целей достижения мира с задачами конструктивной трансформации колумбийских реалий, питавших конфликт. Необходимость соответствующих перемен осознавали и политические элиты в преддверии президентских выборов 2010 г.

³ Colombia padece el mayor número de desterrados en el mundo después de Sudán // El Nuevo Herald. 07.04.2010. Available at: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/colombia-es/article2004339.html> (accessed: 20.05.2019).

⁴ Godnick W., Klein D. The challenges of supporting 'alternative' economic opportunities for peacebuilding — lessons from Colombia. 2009 // International Alert. Strengthening the Economic Dimensions of Peacebuilding: Case Study Series. Available at: https://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/LEO_Colombia.pdf (accessed: 10.01.2020).

По решению Конституционного суда Колумбии Урибе было запрещено баллотироваться на третий срок, в качестве своего протеза он выдвинул Хуана Мануэля Сантоса, занимавшего пост министра обороны в 2006–2009 гг. В этой должности он непосредственно участвовал в разработке программ перевооружения колумбийских сил безопасности, утверждении планов военных операций и имел достаточно полное представление о возможностях противников, а также находился в регулярном контакте с правительством США. Сантос вступил в созданную Урибе «Социальную партию национального единства» («Partido U»), от которой и шел на выборы. В его программе вопросы дальнейшего обеспечения безопасности тесно переплетались с повесткой социального развития. Сразу после победы, уже в своей инаугурационной речи новый президент заявил, что правительство готово к диалогу⁵. Активизации мирных инициатив способствовали и настроения среди верхушки партизан. После кончины бесценно возглавлявшего FARC Мануэля Маруланды в 2008 г. и уничтожения его главных заместителей в ходе спецопераций вооруженных сил лидером организации в 2011 г. стал Тимoleon Хименес (настоящее имя — Родриго Лондоньо Эчевеppi), который занимал более гибкую позицию по вопросу переговоров с правительством [Ивановский, 2011b: 30–33].

Первым решительным шагом нового правительства стало принятие в 2011 г. Закона 1448, или «Закона о жертвах и возвращении земельной собственности»⁶. Он предполагал выделение материальной компенсации всем жертвам конфликта. Получателями помощи должны были стать примерно 4 млн человек при максимальной сумме выплат 10 тыс. долл. на одного человека. Предусматривался особый фонд в размере 20 млрд долл., который также следовало пополнять за счет выплат лиц, причастных к финансированию иррегулярных вооруженных формирований разного толка, и за счет продаж конфискованных земель, приобретенных их собственниками незаконно. Однако для партизан, колумбийских левых поли-

⁵ Juan Manuel Santos asume la presidencia de Colombia ante 5000 invitados // El Mundo. 08.08.2010. Available at: <https://www.elmundo.es/america/2010/08/07/colombia/1281216755.html> (accessed: 20.05.2019).

⁶ Ley de Víctimas y Restitución de Tierras // Centro de Memoria Histórica. Available at: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/descargables/ley1448.pdf> (accessed: 20.05.2019).

тических партий, международных правозащитных организаций и среднестатистических жертв насилия этот закон представлялся явно недостаточной мерой⁷.

В политике правительства не учитывались также новые разновидности незаконных организаций, возникших в результате «мутации» «парамилитарес», — так называемые нарождающиеся криминальные банды (*bandas criminales emergentes*, BACRIM). В их рядах находились как бывшие боевики AUC, так и представители преступных формирований, никогда не выступавших в качестве политической силы. К 2010–2011 гг. наиболее значительными из BACRIM были организации *Los Urabeños*, *Los Países*, *Águilas Negros* («Черные орлы») и *Los Rastrojos* («Народно-крестьянские патрули»). Главными источниками дохода для них были торговля наркотиками, покровительство для «кокалерос» и вымогательство. Они заполняли вакуум власти в тех зонах, где после ухода партизан еще не установился прочный государственный контроль [Wienand, Tremaria, 2017: 26–31]. Пострадавшие от них лица не имели права пользоваться возможностями, которые давал «Закон о жертвах», поскольку в качестве участников конфликта в нем значились лишь герилья, AUC и представители власти [Barrón, 2015: 136–138]. В итоге правительство Сантоса развернуло решительную борьбу против BACRIM, и к осени 2011 г. были арестованы около 3 тыс. их членов [Потапов, 2012: 22–25].

Следующими по значимости вопросами были обеспечение расследования преступлений, совершенных за годы конфликта, определение их тяжести, а также дифференциация между уголовными преступлениями, преступлениями против человечности и политическими преступлениями. Механизмы решения этих вопросов был призван выработать Рамочный закон для мира (*Marco Jurídico para la Paz*), принятый Конгрессом Колумбии в июне 2012 г.⁸ Закон предусматривал процедуры «отбора» (*selección*) и «расстановки приоритетов» (*priorización*) — с их помощью правосудие могло бы

⁷ Las dos caras de la Ley de Víctimas // La Radio Caracol. 10.06.2018. Available at: https://caracol.com.co/radio/2018/06/10/nacional/1528650860_180394.html (accessed: 20.05.2019).

⁸ Marco Jurídico: la paz como finalidad de la justicia transicional // Gobierno de Colombia. Justicia Transicional. Available at: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Marco-Juridico-para-la-paz> (accessed: 20.05.2019).

сосредоточиться на наиболее тяжких преступлениях, виновные в которых должны понести наказание по всей строгости, не имея в дальнейшем права занимать выборные и назначаемые должности. Основную массу преступлений участников вооруженных формирований призвана была расследовать Комиссия правды (Comisión de la Verdad), которая должна была обеспечить права бывших партизан на участие в политике при условии сдачи оружия и активного вклада в процедуру расследования⁹. Данный проект осуществления переходного правосудия должен был дать гарантии исключения безнаказанности, одновременно создавая стимулы для сотрудничества с правительством.

Мирные переговоры в Гаване в 2012–2016 гг. и их итог

С конца 2011 г. правительство Сантоса вело тайные консультации с представителями FARC при участии Кубы и Норвегии. Со стороны правительства в них участвовали советник по национальной безопасности Алехандро Эдер и член администрации президента Бетанкура Хаиме Авенданьо, от FARC — важные идеологи организации Родриго Гранда и Андрес Парис¹⁰. Несмотря на утечки в прессу о подготовке переговоров, правительство долго не подтверждало это. 4 сентября 2012 г. Сантос объявил о том, что их начало запланировано в Осло с последующим переносом в Гавану¹¹. Заявление встретило горячую официальную поддержку ООН, США, Организации американских государств (ОАГ) и Европейского союза¹². Первый состав участников был представлен «тяжеловесами». Правительственную делегацию возглавляли бывший вице-президент Умберто де ла Калье, бывший верховный главнокомандующий армии генерал Хорхе Энрике Мора (один из проводников военной реформы при администрации Пастраны), бывший глава Национальной полиции генерал Оскар Наранхо, глава Национальной ассоциации бизнеса Луис Вильегас, бывший и

⁹ Ibidem.

¹⁰ Secretos de la negociación // La Semana. 01.09.2012. Available at: <https://www.semana.com/nacion/articulo/secretos-negociacion/263986-3> (accessed: 20.05.2019).

¹¹ Santos confirma que las negociaciones con las FARC comenzarán en octubre // RTVE. 04.09.2012. Available at: <http://www.rtve.es/noticias/20120904/santos-confirma-apertura-negociaciones-farc-octubre/561489.shtml> (accessed: 20.05.2019).

¹² Beittel J.S. Peace talks in Colombia // Congressional Research Service (CRS). 31.03.2015. P. 18. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42982.pdf> (accessed: 20.05.2019).

действующий высокие комиссары по вопросам мира Франк Перл и Серхио Харамильо. FARC представляли Иван Маркес (настоящее имя — Лусиано Марин Аранго), член Секретариата, принимавший участие в предыдущих мирных переговорах, Андрес Парис, Родриго Гранда, Хесус Сантрич (настоящее имя — Сеусиас Паусиас Эрнандес) и Марко Леон Каларка. Показательно, что среди руководителей и делегатов второго ряда было немало тех, кто ранее выступал против переговоров с правительством¹³.

Отличительной особенностью этих переговоров было отсутствие двустороннего перемирия: правительство четко обозначило, что намерено преследовать любые вооруженные группы до заключения финального соглашения, хотя FARC периодически объявляли о перемирии. Армия Колумбии совместно с полицией последовательно воплощала принятый в феврале 2012 г. план «Меч достоинства», который заключался в выявлении районов, наиболее подверженных дестабилизации из-за деятельности вооруженных групп, уничтожении и захвате тайников оружия и боеприпасов, раскрытии лабораторий по производству наркотиков. План прошел в своем развитии несколько этапов вплоть до 2015 г. и значительно укрепил позиции правительства в ходе переговорного процесса¹⁴.

В качестве модели успешных переговоров по прекращению внутреннего конфликта было использовано Соглашение Страстной пятницы по Северной Ирландии 1998 г. с его принципом «всё или ничего»¹⁵. Выработанная во время обсуждений сторонами колумбийского конфликта дорожная карта включала пять главных пунктов: проведение аграрной реформы для постепенного искоренения неравенства и уничтожения объективных причин конфликта; создание специальной комиссии по установлению истины и юридических инстанций для рассмотрения исков и выплаты компенсаций; определение порядка демобилизации, разоружения и реинтеграции парти-

¹³ The Colombian peace process: Practical lessons for negotiators worldwide // Institute for Integrated Transitions. September 2018. P. 6. Available at: <https://www.ift-transitions.org/files/documents/colombia-peace-talks-final-web-25-sept-1.pdf/view> (accessed: 20.05.2019).

¹⁴ Plan Espada de Honor: Actitud Positiva para Vencer // El Ejército Nacional de Colombia. Available at: https://dicoe.mil.co/revista_ejercito/revista/Revista_193/plan-espada-de-honor-actitud-positiva-para-vencer.html (accessed: 20.05.2019).

¹⁵ The Colombian peace process: Practical lessons for negotiators worldwide. P. 6–7.

зан; достижение договоренности о недопустимости производства и продажи наркотиков; создание новых форм политического участия.

Сами переговоры прошли несколько этапов. В 2013 г. в центре работы делегаций находились аграрный вопрос и обеспечение политического участия для демобилизованных повстанцев. FARC подчеркивали необходимость гарантий неприкосновенности земельных наделов фермеров, создания инструментов субсидирования и поддержки хозяйств деньгами и инвентарем, освоения пустующих земель, учреждения специального банка для кредитования, выделения 9 млн га в качестве так называемого крестьянского резерва. Все эти предложения, за исключением последнего, получили отражение в промежуточном майском соглашении 2013 г.

В ноябре 2013 г. было достигнуто соглашение о политическом участии FARC, по которому политическая оппозиция в Колумбии обеспечивалась свободным доступом к средствам массовой информации, государственной поддержкой при формировании политических партий, а также гарантиями безопасности для кандидатов на выборах. Контроль за этим были призваны осуществлять гражданские «советы по примирению и сосуществованию» (*Consejos de Reconciliación y Coexistencia*)¹⁶.

Стороны также подписали соглашение о комплексной аграрной реформе, предусматривавшее создание земельного фонда для выделения участков безземельным и увеличения существующих наделов у малоземельных собственников. Соглашение подразумевало особые условия для наиболее пострадавших и нуждающихся [Середа, 2016: 114].

Камнем преткновения на переговорах стал вопрос об участии герильи в наркотрафике. По состоянию на 2012 г. правительство оценивало годовой доход FARC от торговли кокаином в 2,4–3,5 млрд долл., что составляло почти половину кокаинового рынка в стране [Захарцова, 2018: 48]. 7 июня 2014 г. стороны подписали так называемое Заключительное соглашение, по которому FARC частично признали, что извлекали доход из этого теневого бизнеса, обязывались содействовать силовым структурам в борьбе с производством наркотиков и наркотрафиком, оказывать поддержку мерам госу-

¹⁶ Ibid. P. 10–13.

дарства по выращиванию альтернативных культур [Политические конфликты в Латинской Америке, 2017: 168–169].

Заключительное соглашение усилило позиции Сантоса на президентских выборах в июне 2014 г.¹⁷ Главным его противником выступал сенатор Оскар Иван Сулуага от партии «Демократический центр» (Centro Democrático, CD), созданной экс-президентом Урибе, остро критиковавший мирный процесс и президента. Сулуага проиграл Сантосу во втором туре: действующий президент получил 50,98% голосов, его основной соперник — 44,98%. Однако в первом туре Сулуага обошел Сантоса на 3,56%¹⁸ [о внутривластной борьбе в Колумбии в этот период см. подробнее: Ивановский, 2014].

В начале 2015 г. стороны приступили к обсуждению проблемы восстановления прав жертв конфликта. С этой целью был обнародован доклад Исторической комиссии о конфликте и его жертвах (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas), в которую вошли 12 историков, избранных в нее правительством и FARC в равной пропорции¹⁹. Эти данные были призваны помочь сторонам следовать наиболее конструктивным путем при построении здания будущего мира. По совместному решению в июне 2015 г. историческую, социальную и правовую базу для системы переходного правосудия была призвана заложить упомянутая ранее Комиссия правды, которая должна была быть сформирована после подписания итогового соглашения. Главными ее задачами были установление причин гибели и исчезновения тысяч колумбийцев в годы конфликта, а также проведение регулярных диалогов между бывшими участниками вооруженных групп, пострадавшими от конфликта, родственниками погибших и пропавших без вести в целях предотвращения рецидивов

¹⁷ Murphy H. Colombia's Santos is re-elected, tells rebels it's time for peace // Reuters. 16.07.2014. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-election/colombias-santos-re-elected-tells-rebels-its-time-for-peace-idUSKBN0ER0G020140616?feedType=RSS> (accessed: 20.05.2019).

¹⁸ Resultados Elecciones presidenciales 2014 // Misión de Observación Electoral. 30.05.2017. Available at: <https://moe.org.co/publicacion/resultados-elecciones-presidenciales-2014-1ra-2da-vuelta/> (accessed: 20.05.2019).

¹⁹ Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas // Instituto de estudios para el desarrollo y la paz. 11.02.2015. Available at: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-la-comision-historica-del-conflicto-y-sus-victimas/> (accessed: 20.05.2019).

насилия²⁰. К концу того же года были намечены общие принципы проведения расследования в отношении всех лиц, пострадавших в ходе конфликта, особенно пропавших без вести (численностью до 25 тыс. человек), а также принято решение о создании главного органа переходного правосудия — Специальной юрисдикции по вопросам мира (*Jurisdicción Especial para la Paz*). Ей предстояло расследовать преступления, совершенные до подписания мирного соглашения, осуществляя обозначенные ранее процедуры «отбора» и «расстановки приоритетов». Специальная юрисдикция, включавшая лиц, выбранных правительством, и представителей общественности, соединяла в себе функции дознания, следствия, прокуратуры и суда²¹.

Новые мирные переговоры и составление планов на постконфликтный период стали предметом осмысления и в научной литературе. Отправной точкой служили общие работы, содержавшие критику известных процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов (*disarmament, demobilization, and reintegration, DDR*) за излишнюю шаблонность и неучтение социального контекста. В этих работах также предпринимались попытки пересмотреть сам механизм и его конечную цель [*Security and post-conflict reconstruction, 2009*]. Еще в начале мирных переговоров многие эксперты указывали, что непрекращавшиеся покушения на местных политиков и общественных деятелей, не принадлежавших к «мейнстриму», а также продолжавшиеся специальные операции колумбийских вооруженных сил создавали риск повторения ошибок прошлого. Много вопросов вызывала и судьба демобилизовавшихся участников вооруженных формирований (как «парамилитарес», так и, в еще большей степени, партизан): они испытывали сложности при поиске работы, сталкивались с неприятием соседей и т.д. [*Nussio, 2012: 125–148, 150–163*].

С учетом этого высказывались идеи, что эффективную роль в поддержке переходного правосудия может сыграть создание таких же переходных специальных охранных подразделений, состоящих

²⁰ Gobierno de Colombia. Comisión de la Verdad. Available at: <https://comision-delaverdad.co/la-comision/mandato-y-funciones> (accessed: 20.05.2019).

²¹ Gobierno de Colombia. Jurisdicción Especial para la Paz. Available at: <https://www.jep.gov.co/Paginas/JEP/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx> (accessed: 20.05.2019).

из силовиков и демобилизованных комбатантов [Gómez-Suárez, Newman, 2013: 827–833]. Данные предложения основывались на новых представлениях о «гибридной» природе всякого мирного урегулирования, которое должно происходить настолько же «сверху вниз», от правительства, насколько и «снизу вверх», от иррегулярных формирований и местного населения, заинтересованного в наиболее безболезненном завершении конфликта [MacGinty, 2010: 393–396]. В определенной степени это соответствовало упоминавшейся в первой части статьи концепции «ассоциативности» (consociationalism), предполагающей допуск к политическому представительству всех сторон конфликта [Wolf, 2011]. Применительно к колумбийским реалиям такая теория означала не отстраненную роль государства, а активное выполнение им функций посредника между отдельными секторами общества в деле их примирения. Среди возможных мер, которые могли быть использованы для обеспечения социального примирения, назывались также совершенствование процедуры местных и национальных выборов и расширение участия в них населения [Taylor, 2016: 175–179]. Существенным подспорьем для достижения мира виделась практика укрепления общественной безопасности через решение повседневных вопросов жизни граждан на уровне города и муниципалитета [Gutierrez et al., 2013: 3140–3147]. Всё больше внимания уделялось «индивидуальному» уровню конфликта [Nussio, 2013: 10]. В этой связи проводились эксперименты по изучению взаимодействия бывших противников — партизан и «парамилитарес» — в формате обсуждения повседневного опыта во время и после участия в конфликте с составлением последующих рекомендаций для правительства [Ugarriza, 2016: 86–94].

Интересно отметить, что, как показали социологические исследования, непримиримость по отношению к леворадикальной оппозиции была прямо пропорциональна имущественному положению: количество не допускавших прощения ее функционеров и рядовых бойцов «ни при каких обстоятельствах» было наибольшим в богатейшей прослойке граждан. Напротив, процент заявлений о готовности простить бывших партизан, даже если респондент сам испытал от них ущерб, был выше всего в бедной и беднейшей категориях населения. Кроме того, независимо от социального положения опрошенных большинство из них были склонны оправдывать «пара-

милитарес», поскольку они чаще всего воспринимались как те, кого «обстоятельства вынудили прибегнуть к насилию» [López-López et al., 2013: 297–298]. Помимо этого в исследованиях колумбийских общественных организаций и международных наблюдателей уже достаточно давно фигурировала тема «привыкания к насилию» как прочно укоренившейся черты национальной специфики и повседневности. Как следствие, подчеркивалось, что участие в выборах и легальная экономическая деятельность сами по себе не могли быстро обеспечить преодоления традиции восприятия носителей иных взглядов в рамках конфликта в качестве «врагов» [Chambers, 2014: 121–127]. Наконец, в районах, где ранее были сильны «парамилитарес», легальные формы политической жизни и результаты выборов по-прежнему в значительной степени зависели от их воли [Acemoglu et al., 2013: 20–23, 36–40; Grajales, 2017: 8–12]. Данные факты таили в себе риск непредсказуемых последствий для мирного процесса даже с учетом всех гарантий и инструментов верификации, которые пытались предусмотреть его организаторы.

На финальном этапе переговоров в 2016 г. возникли трудности, связанные с позициями сторон по вопросу утверждения результатов мирного соглашения. Правительство исходило из того, что оно будет осуществляться путем проведения всенародного плебисцита как наиболее подходящего конституционного механизма. Конгресс Колумбии еще в 2015 г. принял соответствующий законопроект²². FARC придерживались мнения о необходимости учреждения Народной ассамблеи, члены которой подлежали бы как назначению, так и избранию, с выделением большого числа мест для своих бойцов²³. Споры об этом велись в течение весны 2016 г., и назначенное ранее Сантосом на март подписание соглашения не состоялось. Однако в начале лета FARC неожиданно стали форсировать переговоры, в результате чего 22 июня 2016 г. была достигнута договоренность о прекращении боевых действий и гарантиях безопасности. 24 августа 2016 г. стороны обсудили последние детали.

²² Plebiscito, a un paso de irse a la revision del Corte Constitucional // La Vanguardia. 10.12.2015. Available at: <https://www.vanguardia.com/colombia/plebiscito-a-un-paso-de-irse-a-revision-de-la-corte-constitucional-GBVL339384> (accessed: 20.05.2019).

²³ Farc divulgan plan para una Asamblea constituyente que selle la paz // El Espectador. 20.12.2013. Available at: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-divulgan-plan-una-asamblea-constituyente-selle-paz-articulo-465356> (accessed: 20.05.2019).

Мирные переговоры завершились подписанием исторического мирного соглашения в г. Картахене-де-Индиас (Колумбия) 26 сентября 2016 г. Предусматривались закрепление за FARC после превращения их в легальную политическую силу пяти мест в каждой из палат национального Конгресса по итогам выборов 2018 и 2022 гг., а также выделение государственного финансирования для партийного строительства. Партизаны, которые становились участниками мирного процесса, сосредотачивались в 23 особых зонах и 8 лагерях, должны были сдать оружие в течение 180 дней и передать его представителям ООН. В качестве поддержки каждому из них причиталось 2600 долл. единовременно и 260 долл. ежемесячно, т.е. сумма, почти равная минимальной заработной плате. Государство обязывалось брать на себя защиту демобилизованных от враждебных посягательств²⁴. FARC признали свою долю вины в развязывании внутреннего вооруженного конфликта, а также согласились с механизмами переходного правосудия. Признавшие себя виновными в преступлениях и сотрудничавшие со следствием лица могли получить минимальное наказание в виде тюремного заключения до 5–8 лет. Отказавшиеся признать свою вину могли получить наказание в виде 20 лет лишения свободы²⁵.

Под эгидой координатора со стороны ООН проводились общественные региональные круглые столы по вопросам мира, результаты которых обобщались в Центре осмысления и слежения за ходом мирного процесса Национального университета Боготы. Отмечалось, что примерно 73% выработанных на этих форумах решений нашли отражение в тексте итогового соглашения [Segura, Mechoulan, 2017: 28]. Международное признание заслуг Сантоса выразилось в присуждении ему Нобелевской премии мира.

Действительно, по прошествии нескольких лет переговоров перспектива скорого подписания соглашения не вызывала сомнений даже у самых яростных его противников. В пользу этого говорило решительное стремление официальной Боготы оправдать надежды

²⁴ Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace // UN Security Council. 21.04.2017. Available at: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272_e.pdf (accessed: 20.05.2019).

²⁵ Ibidem.

и усилия международного сообщества даже ценой непопулярных уступок.

На этом фоне поражение соглашения, вынесенного на общенациональный референдум 2 октября 2016 г. (что не предусматривалось его текстом), выглядело зловеще. В пользу документа высказались 49,76% колумбийцев, в то время как сторонники прочили ему одобрение со стороны не менее 60% населения. Еще более симптоматичной, чем само отсутствие поддержки соглашения, выглядела низкая явка граждан на этот референдум (37,4%)²⁶.

В целом нападки на идею мирных переговоров велись еще до их начала, но стали особенно сильными после формирования движения «Нет» («el No»), включавшего как частных лиц, так и крупные корпорации, юридические фирмы, объединения граждан, пострадавших от конфликта²⁷. Они категорически отвергали предоставление левым радикалам амнистии, не говоря уже об участии их в политической жизни.

Результат референдума стал мощным ресурсом в усилении давления на администрацию со стороны противников соглашения. Президент Сантос был вынужден включить в новый вариант документа целый ряд условий противников мира. Главными из них стали требования не допускать демобилизованных членов FARC, виновных в преступлениях, к выборным и назначаемым государственным должностям, наказать их в соответствии с обычными, а не переходными нормами правосудия, а также амнистировать представителей силовых структур, отбывавших наказание за превышение полномочий. В новом соглашении, подписанном 24 ноября 2016 г., были учтены практически все перечисленные требования. Так, имущество FARC конфисковывалось, а образованная из их представителей политическая партия недополучала 30% финансирования своей деятельности, оказавшись в равном положении с другими. Правительство сохраняло свободу в выборе методов борьбы с запрещенными культурами. Во многом при этом сыграло свою роль

²⁶ Colombian referendum: Voters reject FARC peace deal // BBC News. 03.10.2016. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-37537252> (accessed: 20.05.2019).

²⁷ El No ha sido la campaña más barata y efectiva de la historia // Asuntos Legales. 04.10.2016. Available at: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891> (accessed: 20.05.2019).

давление мирового сообщества, обеспокоенного наметившимся с 2013 г. увеличением площадей посевов коки в Колумбии [Современная организованная преступность..., 2017: 167; Середа, 2017: 103]. В итоге референдум показал, что настроения и влиятельных элит, и значительной массы населения никак не говорят в пользу безболезненного выхода из конфликта. Характер пересмотра соглашения позволил правительству сохранить лицо, однако свидетельствовал о том, что каждый шаг по его реализации будет нести в себе большие политические риски.

Колумбия как постконфликтное государство

Заключение мирного соглашения между правительством Колумбии и FARC сделало задачу достижения «устойчивого мира» еще актуальнее. Объективные показатели развития страны, на первый взгляд, могли значительно способствовать ему. В 2017 г. было зафиксировано в среднем 22 убийства на 100 тыс. жителей, самый низкий показатель за предыдущие 30 лет. Еще в 2010 г. этот показатель составлял 33,67, а в 2002 г. — 68,28²⁸. Колумбия демонстрировала устойчивый экономический рост: по ВВП на душу населения по ППС — с 10,57 тыс. долл. в 2010 г. до 14,5 тыс. долл. в 2017 г.²⁹ С 2014 по 2017 г. наблюдалось сокращение и традиционно высокого уровня неравенства в доходах населения: индекс Джини в 2017 г. снизился до 0,497³⁰. Впрочем, еще на стадии переговоров сторонники соглашения указывали, что для его реализации потребуются не менее 10 лет при затратах свыше 40 млрд долл.³¹ В политическом отношении способствовать сохранению мирного соглашения была призвана и такая важная институциональная мера, как объявление Конституционным

²⁸ Tasa de homicidios en Colombia en 2017 es la más baja en 30 años // El Colombiano. 26.12.2017. Available at: <https://www.elcolombiano.com/colombia/tasa-de-homicidios-en-colombia-bajo-en-2017-GX7918080> (accessed: 20.05.2019).

²⁹ Colombia: GDP per capita, PPP // The World Bank Data. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=CO> (accessed: 20.05.2019).

³⁰ Colombia: GINI index // The World Bank Data. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CO> (accessed: 20.05.2019).

³¹ Peace will cost Colombia \$44 billion over 10 years, senator says // Reuters. 08.10.2014. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-rebels-idUSKCN0HX1KC20141008> (accessed: 20.05.2019).

судом страны его положений обязательными к исполнению в течение 12 лет³².

По оценкам Института международных исследований мира Крока при Университете Норт-Дам (США, штат Индиана), который с июня 2017 г. осуществляет мониторинг исполнения условий соглашения, к лету 2018 г. работа велась или уже была завершена по 353 из 578 предусматриваемых им обязательств³³. В 2017 г. был создан Национальный земельный фонд размером 525 тыс. га, в 155 из 170 «приоритетных» муниципалитетов развернулись специальные программы локального развития (Programas del Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET) под руководством избранных «ассамблей», достаточно последовательно ведется работа по Всеобъемлющей аграрной реформе. Несмотря на это, состояние таких направлений, как предоставление возможности обрабатывать землю для тех, кто ранее был этого лишен, гарантии безопасного участия в политической жизни, создание общенациональной системы восстановления истины и недопущение насилия, на большей части территории страны было далеко от положительной оценки³⁴.

FARC к началу демобилизации насчитывали 5675 бойцов, следующая за ними по численности ELN — примерно 1,5 тыс., более мелкие, такие как Армия народного освобождения (EPL), — вообще не более 300 человек. Тем не менее децентрализованный характер делал их еще более сложным субъектом переговоров, чем FARC, а продолжение ими борьбы с применением террористических актов и попытки увеличить доходы от наркотрафика стали серьезным дестабилизирующим фактором. Понимая это, правительство Сантоса в 2016 г. договорилось с лидерами ELN о перемирии, а 7 февраля 2017 г., после освобождения взятых в заложники силовиков, начало в Кито (Эквадор) переговоры с этой второй старейшей повстанческой

³² Corte Constitucional de la República Colombiana. Sentencia C-630/17. Acto legislativo 02 de 2017. Available at: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm> (accessed: 10.01.2020).

³³ State of the implementation of the Colombia Peace Accord. Report 2. December 31, 2016 to May 31, 2018 // Barometer Initiative. Peace Accord Matrix. Kroc Institute for International Peace Studies. Bogota: Kroc Institute, 2018. P. 4. Available at: https://kroc.nd.edu/assets/288008/180830_english_policy_report_2.pdf (accessed: 20.05.2019).

³⁴ Ibid. P. 13–14, 17–18.

организацией [Политические конфликты в Латинской Америке, 2017: 178–180].

Быстрее всего выполнялись обязательства по демобилизации, разоружению и легализации бывшего участника конфликта в лице FARC. К лету 2017 г. все основные силы организации были сконцентрированы в отведенных для этого зонах, сдали около 9 тыс. единиц оружия, 1,7 млн патронов и 40 тонн взрывчатых веществ. Организация раскрыла свои тайные активы, в основном связанные с недвижимостью, на сумму около 330 млн долл.³⁵ В 2017 г. около 20 тыс., а в 2018 г. — более 24 тыс. бывших партизан официально воспользовались возможностями трудоустройства и образования, которые предоставляет Национальное агентство по реинкорпорации (ARN)³⁶. Тем не менее для 8 тыс. демобилизовавшихся партизан нахождение в так называемых карантинных зонах (*zonas vedales*) не принесло запланированного результата. По условиям соглашения они должны были проходить курсы по реинтеграции в мирную жизнь в «полевых условиях», приобретая знания и профессиональные навыки, однако в большинстве случаев поддержка правительства ограничилась денежной субсидией в 220 долл. в месяц. К лету 2018 г. большинство демобилизовавшихся стихийно покинули эти зоны³⁷. Проекты коллективной реинтеграции, в пользу которых высказывалось командование FARC, по большей части остались нереализованными. Существуют лишь отдельные относительно успешные примеры коммун, жители которых, во многом сохранив прежнюю военизированную структуру и иерархию, занимаются сельским хозяйством, содержат кустарные мастерские и ведут торговлю³⁸.

³⁵ Country reports on terrorism 2017: Colombia // U.S. Department of State, 28.09.2018. P. 202–203. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt_2017.pdf (accessed: 20.05.2019).

³⁶ ARN en cifras corte diciembre 2018 // Agencia para la Recincorporación y la Normalización. Available at: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20diciembre%202018.pdf> (accessed: 20.05.2019).

³⁷ Felbab-Brown V. Death by bad implementation? Duque's government and Colombia's peace deal(s) // The Brookings Institute, 24.07.2018. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/07/24/death-by-bad-implementation-the-duque-administration-and-colombias-peace-deals/> (accessed: 20.05.2019).

³⁸ Atuesta M. Colombia's peace experiment: 'Collective reincorporation' // U.S. Institute for Peace, 11.02.2019. Available at: <https://www.usip.org/blog/2019/02/colombias-peace-experiment-collective-reincorporation> (accessed: 20.05.2019).

Не менее болезненно проходит реализация пункта об участии в политической жизни. Уже в 2017 г. FARC были преобразованы в партию «Альтернативная народно-революционная сила» с сохранением прежней аббревиатуры (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC). Таким образом, процесс примирения участников конфликта в случае с Колумбией опережал многие мировые аналоги, особенно в части «перевоспложения» бывших партизан в легальную политическую партию и ее участия в выборах. С одной стороны, это объяснялось традицией Колумбии не отказываться от проведения выборов даже в горячие периоды вооруженного конфликта. С другой стороны, сказалось желание властей и руководства FARC как можно скорее заявить о достигнутом результате. В то же время показательным был провал в Конгрессе инициативы о выделении 16 «округов мира» в зонах, наиболее затронутых конфликтом, которые выставили бы по одному беспартийному кандидату в Палату депутатов на выборах 2018 г. [Taylor, 2018: 98]. Но в целом независимо от будущего результата образование партии и ее регистрация на выборах рассматриваются в научном сообществе как важный шанс и беспрецедентный политический опыт [Phelan, 2018: 845].

Процесс вхождения в постконфликтный период осложнялся для Колумбии совпадением с очередным электоральным циклом. В преддверии парламентских и президентских выборов 2018 г. продолжилось выстраивание новых партийных альянсов. При том что ни одна из партий не критиковала мирное соглашение в целом, силы на крайне правом фланге выступали за ужесточение его условий. Большую активность по-прежнему проявлял сенатор и экс-президент Урибе, располагавший значительной материальной поддержкой части деловых и медийных кругов. Требования левых партий по углублению социальной политики трактовались правыми как «кастро-чавизм» (el Castro Chavismo), а призыв последовательно исполнять меры по реинтеграции и обеспечению безопасности назывался потаканием «террористам»³⁹.

Парламентские выборы, состоявшиеся 11 марта 2018 г., принесли победу правому блоку, хотя и без преобладания какой-либо из партий. Первые три строчки заняли CD (16,41%), Партия радикальных

³⁹ Uribe's academic assault // NACLA. 14.12.2017. Available at: <https://nacla.org/news/2017/12/14/uribe's-academic-assault> (accessed: 10.01.2020).

перемен (Cambio Radical, 14,07%) и Консервативная партия (12,58%). Недавно созданная партия FARC с ее скудными ресурсами и негативным имиджем не могла рассчитывать на весомый результат: за нее проголосовали менее 100 тыс. человек⁴⁰. И всё же по условиям соглашения ее кандидаты заняли положенные им 5 мест в каждой из палат Конгресса. В то же время важно подчеркнуть, что около 12 тыс. голосов за FARC пришлось на столицу страны, особенно на окраинные районы с высокой концентрацией беженцев, где предвыборная работа проходила достаточно успешно⁴¹.

Президентские выборы 28 мая 2018 г. еще раз подчеркнули утрату позиций традиционными партиями и тенденцию к их объединению вокруг ярких программ. В первом туре приняли участие пять коалиций. Лидерство принадлежало «Великому альянсу за Колумбию» (Gran Alianza por Colombia), от которого шел кандидат СД Иван Дуке, долго работавший в Межамериканском банке развития и известный близостью к Урибе, и коалиции «Петро в президенты» (Petro Presidente), выдвинувшей Густаво Петро, в прошлом мэра Боготы и члена демобилизовавшейся в 1990 г. герильи М-19. В ходе предвыборной кампании Дуке акцентировался на задачах повышения благосостояния граждан, борьбы с коррупцией, грозил повторением опыта Венесуэлы в случае прихода к власти левых⁴². Петро выступал за передачу безземельным гражданам более 3 млн га из фонда необрабатываемых земель, а также за повышение налога на недвижимость, полноценную систему государственного здравоохранения и пенсий, тщательный мониторинг исполнения мирного соглашения⁴³. По итогам первого тура голосования 27 мая

⁴⁰ Resultados Elecciones Congreso 2018 // Registraduría Nacional del Estado Civil. Available at: <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99SE/BXXXX/DSE99999.htm> (accessed: 10.01.2020).

⁴¹ Voting for the FARC // NACLA. 17.03.2018. Available at: <https://nacla.org/news/2018/04/20/voting-farc> (accessed: 10.01.2020).

⁴² Colombian president-elect vows to Unite Nation, after peace deal // Reuters. 17.06.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-election/colombia-president-elect-vows-to-unite-nation-alter-peace-deal-idUSKBN1JD03R> (accessed: 20.05.2019).

⁴³ Gustavo Petro en sus 10 propuestas para buscar la Presidencia // El Tiempo. 16.06.2018. Available at: <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/las-propuestas-de-gustavo-petro-para-las-elecciones-presidenciales-2018-231466> (accessed: 20.05.2019).

Дуке набрал 39,34%, Петро получил 25,08% голосов избирателей. Во втором туре 17 июня Дуке одержал победу с 54,03% голосов, в то время как Петро повысил свой результат до 41,77%. В обоих турах Петро одержал победу в одних и тех же департаментах (всего он завоевал 9 из 34), расположенных на западе, востоке и юге страны; север и весь центр Колумбии, кроме Боготы, отдали голоса за Дуке⁴⁴. Несмотря на поражение Петро, его результат был самым высоким для левого политика в истории Колумбии XX–XXI вв., что свидетельствовало об актуальности поднятых им проблем в постконфликтной стране.

Администрация Дуке с самого начала своего правления стала проводить более жесткую линию в отношении бывших партизан. Сразу же после победы новый президент пообещал, что добьется изменений в мирном соглашении, выразив возмущение тем, что «террористы и убийцы теперь заседают в Конгрессе»⁴⁵. Министерство внутренних дел и Министерство юстиции настаивают на сужении перечня видов незаконной деятельности, которые могут быть предметом рассмотрения в рамках переходного правосудия, а не обычного уголовного. Объективным союзником правительства в этом вопросе является значительная часть городского населения, не желающая расхода дополнительных бюджетных средств на программы аграрного развития и негативно настроенная к излишне «мягкому» обращению Сантоса с FARC⁴⁶. Эксперты также отмечают зависимость Дуке от поддержки крупных аграриев, которые уже не раз успешно саботировали осуществление земельной реформы и модернизацию сельской инфраструктуры. Не имея возможности отменить соглашение, правительство способно саботировать его

⁴⁴ Resultados Elecciones Presidencia 2018 // Registraduría Nacional del Estado Civil. Available at: https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_pres_2018/resultados/2html/resultados.html (accessed: 20.05.2019).

⁴⁵ Colombia's Santos urges peace as FARC takes seats in Congress // Reuters. 21.07.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-politics/colombias-santos-urges-peace-as-farc-take-seats-in-congress-idUSKBN1KA2UU> (accessed: 20.05.2019).

⁴⁶ Isaacson A. What Ivan Duque's win means for securing a lasting peace in Colombia // Washington Office on Latin America (WOLA). 21.06.2018. Available at: <https://www.wola.org/analysis/ivan-duque-new-president-colombia-securing-lasting-peace/> (accessed: 20.05.2019).

путем хронического затягивания реализации его ключевых положений, а также пересмотра отдельных пунктов⁴⁷.

Мигель Себальос, высокий комиссар по вопросам мира при новой администрации, подчеркнул, что «участие в восстании» и преступную деятельность необходимо рассматривать как два независимых явления. Правительство считает недопустимым занятие политических постов для бывших участников конфликта, виновных в преступлениях против человечности, а также для тех, в отношении кого будут найдены доказательства извлечения доходов от наркотрафика в период после 1 декабря 2016 г., когда мирное соглашение вступило в силу. Наконец, приоритетом среди всех мер постконфликтного развития была объявлена борьба с посевами коки⁴⁸. Бескомпромиссность правительства проявилась в прекращении мирных переговоров с ELN в январе 2019 г., после того как организация взяла на себя ответственность за взрыв, совершенный террористом-смертником в Национальной полицейской академии в Боготе и унесший жизни 20 курсантов. Условием для возобновления переговоров был назван полный отказ от всякой незаконной деятельности, в том числе прекращение терактов на объектах инфраструктуры и освобождение заложников [Ивановский, 2019: 299].

Подготовка и проведение выборов 2018 г. обнаружили крайне тревожную тенденцию в сфере общественной безопасности. Вновь, как и в острые периоды вооруженного конфликта, кандидаты и активисты левых партий и независимых движений стали страдать от преследований. Как указано в докладе Human Rights Watch, за 2017–2018 гг. количество этих жертв превысило 100 человек. Такие неопарамилитаристские группировки, как «Гайтанистская самооборона» (Autodefensa Gaitanista), «Черные орлы» и Los Urabeños, запугивали аграрных и профсоюзных активистов, прогоняли крестьян с их земель. В ряде случаев военные переходили к старой практике коллективного обвинения крестьян в пособничестве «диссидентам» FARC (тем, кто отказался сложить оружие по условиям мирного

⁴⁷ Felbab-Brown V. Op. cit.

⁴⁸ Colombia's new president wants to modify the FARC peace accord // WOLA. 30.08.2018. Available at: <https://colombiapace.org/2018/08/30/colombias-new-president-wants-to-modify-the-farc-peace-accord-his-proposals-arent-dealbreakers/> (accessed: 20.05.2019).

соглашения) или ELN. Деятельность партизан и «неопарамилитарес» вынудила только за 2018 г. покинуть свои дома около 48 тыс. человек⁴⁹. По мнению некоторых исследователей, зачастую армия и полиция просто не получали необходимого инструктажа о том, как следует контролировать процесс демобилизации партизан и реагировать на новые преступления. Лишенные инициативы и обученные для выполнения «вспомогательных» функций в контексте «Плана Колумбия», силы безопасности не справлялись со своими задачами [Leal Buitrago, 2018: 95–97].

Самые большие проблемы в этой связи раскрывались в работе Специальной юрисдикции по вопросам мира (Jurisdicción Especial para la Paz, JEP) и Специального отдела по расследованиям (Unidad Especial de Investigación) при Генеральной прокуратуре, который предоставляет данные первому органу⁵⁰. JEP имеет достаточно разветвленную структуру, основными элементами которой являются отдел расследований и обвинения, секретариат во главе с председателем, отдел сбора информации, отдел установления истины и правосудия. Иски могут быть как индивидуальными, так и коллективными. Особую инстанцию представляет Специальный трибунал, выносящий решения после изучения исков и проведения слушаний⁵¹. В рассмотрении исков было решено пойти путем комбинации тех тем, которые были актуальны для конфликтных ситуаций в масштабе всей страны, и наиболее резонансных преступлений на региональном уровне. К концу 2019 г. JEP вела четыре основные группы дел, относящихся к предполагаемым преступлениям герильи и армии в зонах Ураба, Чоко и Антиокия, в том числе затронувших индейские и афроколумбийские общины, дела о похищении людей FARC и использовании в боевых операциях

⁴⁹ Human Rights Watch world report 2019: Colombia // Human Rights Watch. Available at: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/colombia#3a74bb> (accessed: 20.05.2019).

⁵⁰ Decreto 898 del 29 de mayo de 2017: Unidad Especial de Investigación // Gobierno de Colombia. Presidencia. Available at: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20898%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁵¹ ¿Qué es la JEP? // Gobierno de Colombia. Jurisdicción Especial para la Paz. Available at: <https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx> (accessed: 10.01.2020).

несовершеннолетних⁵². По решению депутатов правящей партии CD были назначены 14 дополнительных судей, а дела о преступлениях военных рассматривают на отдельном процессе, поскольку орган «настроен по отношению к армии предвзято»⁵³. Тем самым JEP, начавшая работу со значительной задержкой, получила дополнительные препятствия при рассмотрении одного из важнейших аспектов конфликта.

Противоречивый характер того, как претворяется в жизнь мирное соглашение, уже успел перечеркнуть некоторые из достижений прошлого. С весны 2019 г. правительство Дуке стало настойчиво обосновывать необходимость вернуться к использованию опыления посевов коки с воздуха. В Колумбии оно находилось под запретом Конституционного суда с 2015 г. в связи с указанием ООН на его возможное канцерогенное влияние. Данный шаг породил бурную полемику в Колумбии и мировом экспертном сообществе. Сторонники сохранения мирного соглашения в первоначальном виде, соблюдения его духа и буквы инициировали кампанию «Защитим мир» (Defendamos la Paz, DP), получившую поддержку в национальном Конгрессе. Помимо требования отказаться от этой практики, вновь грозящей разорением крестьянам слаборазвитых районов, движение добивается фиксации прямой связи между бедственным положением локальной экономики и ростом насилия⁵⁴. Тем не менее в сентябре 2019 г. правительство Колумбии, ссылаясь на рост посевов и экспорта коки, заявило о необходимости применения фумигации⁵⁵. На фоне этого едва ли вызывал удивление возврат к вооруженной борьбе около 5 тыс. партизан к лету 2019 г. как в силу неспособности найти

⁵² Acreditación // Gobierno de Colombia. Jurisdicción Especial para la Paz. Available at: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-invita-a-las-victimas-de-secuestro-de-las-farc-ep-a-acreditarse-en-el-caso-01.aspx> (accessed: 10.01.2020).

⁵³ Human Rights Watch world report 2019: Colombia // Human Rights Watch. Available at: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/colombia#3a74bb> (accessed: 20.05.2019).

⁵⁴ Strasser F. Colombia lawmakers debate peace deal challenges // U.S. Institute for Peace. 14.05.2019. Available at: <https://www.usip.org/publications/2019/05/colombia-lawmakers-debate-peace-deal-challenges> (accessed: 10.01.2020).

⁵⁵ Alto Comisionado para la Paz destaca que combinación de estrategias del Gobierno Nacional permitió llegar a erradicación de 98.246 hectáreas de coca // Gobierno de Colombia. Presidencia. 05.09.2019. Available at: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Alto-Comisionado-Paz-combinacion-estrategias-Gobierno-Nacional-permitio-llegar-erradicacion-98246-hectareas-coca-190905.aspx> (accessed: 10.01.2020).

себя в мирной жизни, так и в результате преследований⁵⁶. Демонстрацией эрозии мирного соглашения стал призыв к оружию со стороны Ивана Маркеса и Хесуса Сантрича, двух членов Секретариата FARC и депутатов Конгресса, после многократных обвинений в их адрес о занятиях наркоторговлей⁵⁷.

Неустойчивый колумбийский социум оказался легко подвержен воздействию едва сдерживаемых старых угроз, многие из которых не были в полной мере осознаны в ходе переговоров. Вооруженный конфликт за полвека вызвал серьезные психологические травмы, затронув множество граждан. Разделенное состояние колумбийского общества, которое не могло быть легко преодолено, очень быстро дало о себе знать, сразу поставив под вопрос будущее мирного соглашения. По этой причине внешние спонсоры мира должны были проводить как можно более гибкую политику в отношении латиноамериканской страны, официально вступившей в новый этап развития.

От «Плана Колумбия» к «Мир–Колумбия»: эволюция американской политики в контексте мирного строительства

Изменение расстановки сил в пользу государства к концу 2000-х годов не могло не отразиться на подходе США к взаимодействию с Колумбией и политике предоставления помощи. Поскольку колумбийский кейс был во многом уникальным, значительное влияние на действия Вашингтона оказали изначальные общие представления разработчиков внешней политики администрации Барака Обамы. От предшественников-республиканцев она унаследовала концепцию «3D» («diplomacy, defense, development»), основанную на представлении, что конфликты и угрозы безопасности, в том числе терроризм, могут быть преодолены путем спонсирования социально-экономического развития и укрепления государственных институтов. Однако если администрация Джорджа Буша-младшего слишком тесно увязывала помощь развитию с борьбой с террористической

⁵⁶ Colombia's peace deal promised a new year. So why are these rebels rearming? // The New York Times. 17.05.2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/05/17/world/americas/colombia-farc-peace-deal.html> (accessed: 10.01.2020).

⁵⁷ Colombia: FARC deserters return to armed struggle // Latin American Post. 29.08.2019. Available at: <https://latinamericanpost.com/29861-colombia-farc-deserters-return-to-armed-struggle> (accessed: 10.01.2020).

угрозой, то при Обаме и на уровне документов, и в практических шагах применение данного подхода стало более гибким [Бартенев, 2011: 41–42]. Укреплять безопасность союзников и партнеров следовало прежде всего за счет повышения эффективности работы всех институтов. Немаловажным аргументом в пользу этой линии были и бюджетные ограничения в условиях последствий глобального финансового кризиса [Бартенев, 2017: 94–95].

Применительно к Латинской Америке эта новая политика нашла два основных выражения. Во-первых, происходило наметившееся еще при Буше-мл. перенаправление части средств с непосредственной поддержки вооруженных сил и подразделений общественной безопасности, поставок вооружений и оборудования на стимулирование местной экономики и инфраструктуры, совершенствование правовых механизмов и деятельности независимых организаций. Последнее не означало сворачивания программ помощи сектору безопасности: напротив, вовлечение американских государственных ведомств, включая Министерство обороны, ЮЖКОМ и разведывательные службы, становилось еще более глубоким. Речь шла о менее заметном присутствии США, в частности, в форме создания так называемых передовых операционных пунктов (forward operation locations, FOL), юридически принадлежащих стране-партнеру и предусматривающих размещение небольшого контингента американского военного и гражданского персонала. Впервые подобное соглашение США заключили в 2009 г. именно с Колумбией, в результате чего на ее территории появилось семь баз такого типа [Пятаков, 2019: 105–106]. Чаще всего такие пункты позиционируются как центры обучения национальных сил безопасности. Конечной же целью по-прежнему оставалось предотвращение угроз интересам национальной безопасности США из-за неблагоприятной обстановки в отдельных субрегионах Латинской Америки, в том числе торговли наркотиками, усиления уличной преступности, создания ячеек террористических организаций [Mateo, Santos, 2014: 23–35; Ellis, 2019: 30–35].

Во-вторых, на дипломатическом фронте Белый дом и Госдепартамент отошли от свойственного предшественникам унилатерализма, указки странам региона, как им следует проводить внутреннюю и внешнюю политику, в пользу налаживания прочных контактов с

лидерами латиноамериканских государств и умелого использования межамериканских механизмов через ОАГ и ее органы [Suárez-Salazar, Furio, 2011: 74–85]. Тактика «равноправного партнерства» позволила сглаживать трения, возникающие вследствие стремления латиноамериканских лидеров развивать интеграционные объединения без участия США и даже проводить самостоятельную политику коллективной безопасности. Умело лавируя между традиционными партнерами (Мексикой, Колумбией, Перу, Парагваем, Чили, странами Центральной Америки) и левоцентристскими правительствами Аргентины, Бразилии, Уругвая, администрация Обамы укрепляла позиции США, одновременно улучшая их имидж в регионе.

Более того, подобный подход позволял выстраивать мосты и с «боливарианскими» странами, отношения с которыми к концу правления Буша-мл. находились на очень низкой отметке. Несмотря на поддержку оппозиции в Венесуэле и введение персональных санкций, при посредничестве Бразилии Вашингтону удавалось сглаживать противоречия и с официальным Каракасом. Самой громкой инициативой демократов, несомненно, стало беспрецедентное сближение с Кубой, которое привело к открытию в 2014 г. американского посольства, визиту на остров президента Обамы и его встрече с Раулем Кастро, смягчению или снятию целого ряда торговых и иных ограничений [Шишков, 2015; Глазова и др., 2018: 1–3].

Эффективное осуществление политики «демократической безопасности» правительством Урибе и ее некоторая модернизация при Сантосе с сохранением курса на расширение присутствия государства на всей территории страны и принуждение вооруженной оппозиции к миру делали Колумбию важной «лабораторией» стабильности в глазах американского экспертного сообщества и разработчиков внешней политики [Lippe, 2014]. Исход мирного процесса в Колумбии был чрезвычайно важен для Вашингтона еще и потому, что эта страна всё больше рассматривалась как опора в долгосрочной стратегии США в масштабах Западного полушария и за его пределами [Building special operation partnerships in Afghanistan and beyond, 2015: 66–68].

В 2012 г. США и Колумбия подписали План действий по региональному сотрудничеству в сфере безопасности (U.S.–Colombia Action Plan on Regional Security Cooperation). По нему Колумбия

проводила обучение 17 тыс. служащих армии, полиции и национальной гвардии стран Центральной Америки и Карибского бассейна. Основные усилия сосредоточены на совместном патрулировании побережий для противодействия преступной деятельности⁵⁸.

Колумбийский опыт пытались использовать для борьбы с нарастающей активностью наркокартелей в Мексике и криминальных группировок в Центральной Америке путем той же «американизации» планирования специальных операций и следственных действий. Процессы становления картелей и всё большая деполитизация партизан под влиянием наркобизнеса в Мексике рассматривались как аналогичные тому, что ранее имело место в Колумбии⁵⁹. «Периферийная» политическая культура неблагополучных районов Колумбии и Мексики порождала похожие формы контроля со стороны преступного сообщества, приводившие к незаметной подмене им официальных государственных институтов [Duncan, 2014: 28–36]. В то же время ряд исследователей отмечают уникальность колумбийского вооруженного конфликта и местных политических отношений, которые не позволяют автоматически переносить их опыт на другие страны [Paul et al., 2014: 61–78]. Более того, изучение методов американского «патронажа» над латиноамериканскими силами безопасности показывает, что силовое подавление гериллы и преступных группировок и арест их лидеров в дальнейшем приводили к большей эскалации насилия в конкретных районах [Delgado Ramos et al., 2011: 95–102; Dube, Naidu, 2015: 266].

Так или иначе, при активной поддержке США Колумбия заключила соглашения о военном сотрудничестве с Мексикой, Коста-Рикой, Панамой и Перу, участвуя в двусторонних и многосторонних операциях по борьбе с контрабандой и наркотрафиком под контролем ЮЖКОМ. Наконец, в 2013 г. Богота объявила о своем курсе на приобретение статуса регионального партнера НАТО. В альянсе сближение с Колумбией трактовали как возможность найти точку опоры

⁵⁸ Joint press release on the United States–Colombia Action Plan on Regional Security Cooperation // U.S. Department of State. 12.04.2012. Available at: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/04/187928.htm> (accessed: 20.05.2019).

⁵⁹ Llorente M.V. et al. One goal, two struggles: Confronting crime and violence in Mexico and Colombia // Woodrow Wilson Center for Scholars. Latin American Program. Report 32. Washington, D.C.: Wilson Center, 2014. Available at: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Colombia_Mexico_Final.pdf (accessed: 10.01.2020).

в регионе, ранее обделенном его вниманием, для лучшей адаптации к новым вызовам⁶⁰. Военные расходы Колумбии в 2017 г. превысили 10 млрд долл., благодаря чему она сохраняла статус второй военной державы Латинской Америки после Бразилии⁶¹.

В свете этих процессов администрация Обамы воспринимала успех или неудачу мирного урегулирования в Колумбии как проверку на эффективность своего латиноамериканского курса в целом. Этот подход нашел отражение и в Стратегии национальной безопасности 2015 г. Заключение мирного соглашения в Колумбии должно было стать завершением превращения этой страны в стратегического партнера США⁶². В феврале 2016 г. президент Сантос нанес визит в Вашингтон. В ходе него он провозгласил новый национальный проект для постконфликтной стадии развития под названием «Мир–Колумбия» (Colombia Paz, или Peace Colombia). Рассчитанный на пять лет и общую сумму затрат в 633 млн долл., он делал акцент на развитии районов, переходящих из-под контроля повстанцев, а также на нуждах процесса демобилизации. Со своей стороны Обама заявил о готовности выделять на него по 450 млн долл. ежегодно⁶³. Таким образом, «Мир–Колумбия» стал органическим продолжением «Плана Колумбия», вернее, его очередным этапом. С самого начала поддержку мирному процессу оказывал специальный представитель Госдепартамента Бернард Аронсон⁶⁴. О серьезности намерений США говорит тот факт, что во время критической стадии обсуждения принципов демобилизации FARC

⁶⁰ Helbig R., Lasconjarias G. Winning peace and exporting stability: Colombia as NATO's next global partner? // NATO Defense College Research Paper No. 138. May 2017. P. 11–15.

⁶¹ Military expenditure by country, in constant US \$, 1988–2018 // SIPRI Databases. Available at: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988–2018%20in%20constant%20%282017%29%20USD%20%28pdf%29.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁶² U.S. National Security Strategy. February 2015 // Obama White House. 01.02.2015. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf (accessed: 20.05.2019).

⁶³ Issacson A. 'Peace Colombia': What's new about it? // WOLA. 15.02.2016. Available at: <https://www.wola.org/analysis/peace-colombia-whats-new-about-it/> (20.05.2019).

⁶⁴ Democratic diplomat, at ease with both guerrillas and the G.O.P. // The New York Times. 06.02.2016. Available at: <https://www.nytimes.com/2016/02/06/world/americas/a-democratic-diplomat-at-ease-with-both-guerrillas-and-the-gop.html> (accessed: 20.05.2019).

весной 2016 г. госсекретарь Джон Керри совершил беспрецедентный шаг, прибыв в Гавану и призвав стороны к соглашению⁶⁵. Наконец, наряду с ООН и ЕС США выступали гарантами мирного процесса.

В распределении статей расходов в запросе на ассигнования в 2017 г. обращает на себя внимание, что Фонд поддержки экономического развития (ESDF, 187 млн долл.) получал практически такое же финансирование, как и все пункты, касавшиеся обеспечения безопасности, включая международное сотрудничество по контролю и правосудию в сфере оборота наркотиков (INCLE, 143 млн долл.), финансирование иностранных военных (FMF, 38,5 млн долл.), анти-террористическую деятельность и разминирование (NADR, 21 млн долл.)⁶⁶. По линии Министерства обороны США в том же году было выделено около 110 млн долл., которые распределялись следующим образом: большая часть (65 млн долл.) приходилась на борьбу с наркотрафиком (Counter-Narcotics), 34 млн долл. — на приобретение и внедрение передовых разведывательных средств и подготовку сил безопасности к соответствующим операциям (Intelligence, Surveillance, Reconnaissance, ISR). Всего 2 млн долл. предназначалось на новую глобальную программу Пентагона «Инициатива по реформированию институтов обороны» (Defense Institutions Reform Initiative, DIRI). Конгресс США выделил на различные компоненты DIRI 391,3 млн долл.⁶⁷

С приходом в Белый дом новой администрации в этой динамике двусторонних отношений произошли весьма существенные изменения. Сокращение дорогостоящих и не вполне оправдывающих себя программ внешней помощи было заявлено в качестве приоритета с самого начала президентства Дональда Трампа. Колумбия была одним из наиболее вероятных объектов этих изменений. И действи-

⁶⁵ U.S. urges Colombia and FARC to sign peace accord // BBC News. 22.03.2016. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-35868451> (accessed: 20.05.2019).

⁶⁶ Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs // U.S. Department of State. 09.02.2016. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/252179.pdf> (accessed: 20.05.2019); Colombia: Background and U.S. relations // Congressional Research Service Report R43813. P. 32. 09.02.2019. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁶⁷ Colombia: Background and U.S. relations // Congressional Research Service Report R43813. P. 33–34. 09.02.2019. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf> (accessed: 20.05.2019).

тельно, новый госсекретарь Рекс Тиллерсон вскоре после своего назначения заявил о необходимости пересмотреть условия мирного соглашения и «изучить, до какой степени США смогут оказывать помощь» Колумбии⁶⁸. План «Мир–Колумбия» получил поддержку администрации в ходе первой встречи Трампа и Сантоса в Вашингтоне в мае 2017 г., хотя и весьма сдержанную⁶⁹. Символическим выглядело то, что месяцем ранее на курорте Мар-а-Лаго близ Майами хозяин Белого дома принял экс-президентов Пастрану и Урибе, не скупившихся на критику в адрес Сантоса⁷⁰.

Следующим сюрпризом стала неожиданно резкая критика Колумбии за недостаточные усилия в борьбе с производством и распространением наркотиков в президентском меморандуме о международной наркотической угрозе. В нем указывалось, что Белый дом даже рассматривал возможность полного прекращения помощи, однако не мог пойти на это в свете больших заслуг Боготы в политике безопасности в Латинской Америке⁷¹. Такие предостережения в адрес Колумбии не раздавались из Вашингтона уже почти два десятилетия. Опубликованная в декабре 2017 г. Стратегия национальной безопасности США вообще не содержит упоминаний Колумбии, но уделяет много внимания сплочению стран Латинской Америки на базе демократических ценностей против конкретных внешних (Россия, Китай) и внутренних (Куба, Венесуэла) противников. При этом в пункте, касающемся борьбы с организованной преступностью, наркотрафиком и коррупцией, акцент был явно смещен с присущего прежней администрации «гуманитарного»

⁶⁸ Trump's state nominee raises doubts on Colombia peace pact // Associated Press. 23.01.2017. Available at: <https://apnews.com/849b0e4905c14c55b90a0c068c66e9b3> (accessed: 20.05.2019).

⁶⁹ America first, Colombia second? Peace with the FARC in the age of Trump // The Kennan Institute for Ethics. Duke University. 10.08.2018. Available at <https://kenan.ethics.duke.edu/america-first-colombia-second-peace-with-farc-in-the-age-of-trump/> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁰ No hubo encuentro formal entre Uribe, Pastrana y Trump: eso fue lo que realmente pasó // CNN en español. 17.04.2017. Available at: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/04/17/no-hubo-reunion-formal-entre-uribe-pastrana-y-trump-esto-fue-lo-que-realmente-paso/> (accessed: 20.05.2019).

⁷¹ Presidential Memorandum for the Secretary of State: Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2018 // The White House. 13.09.2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-state-2> (accessed: 20.05.2019).

видения решения этой проблемы на укрепление «военно-полицейского» потенциала государств региона при поддержке США⁷². Проявлением этого стала активизация требований Вашингтона по экстрадиции лидеров наркокартелей. Громким событием стала выдача Колумбией США в апреле 2018 г. руководителя Los Urabeños Даниэля Рендона-Эрреры⁷³.

На 2018 г. в целях предоставления помощи странам Латино-Карибской Америки администрация Трампа запросила у Конгресса 1,1 млрд долл., что на 36% меньше по сравнению с 2017 г. Для Колумбии предназначалось 251 млн долл.: по статье INCLE для нее было запрошено 125 млн долл., статьи FMF и IMET (International Military Education and Training) остались на прежнем уровне (38,5 и 1,4 млн долл. соответственно). Запрос на экономическую помощь (ESDF) выглядел еще скромнее — 105 млн долл.⁷⁴ Тем не менее Конгресс сохранил финансирование в прежнем размере, особо подчеркнув, что Колумбии необходимо «не менее 391 млн долл.»⁷⁵ Примерно такой же сценарий повторился и при планировании бюджета на 2019 г. Запрошенная администрацией на нужды безопасности в Колумбии помощь в размере 265 млн долл. была оставлена Конгрессом на прежнем уровне⁷⁶. В проекте бюджета на 2020 г. общее сокращение финансирования Госдепартамента и USAID составило 23%⁷⁷. Для Колумбии при сохранении запроса

⁷² U.S. National Security Strategy. December 2017 // The White House. 18.12.2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷³ Meers J. 'Most feared' Colombian cartel boss extradited to the U.S. // Organized Crime and Corruption Reporting Project. 26.04.2018. Available at: <https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/8016-most-feared-colombian-cartel-boss-extradited-to-the-us> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁴ Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2018 // U.S. Department of State. 23.05.2017. Available at: <https://www.state.gov/documents/organization/271013.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁵ S. 1780 — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriation Act, 2018 // U.S. Congress. 115th Congress. 07.09.2017. Available at: <https://www.congress.gov/115/bills/s1780/BILLS-115s1780pcs.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁶ S. 3180 — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriation Act, 2019 // U.S. Congress. 115th Congress. 21.06.2018. Available at: <https://www.congress.gov/115/bills/s3180/BILLS-115s3180pcs.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁷ What Trump proposed in his 2020 budget // The Washington Post. 12.03.2019. Available at: https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/politics/trump-budget-2020/?noredirect=on&utm_term=.256ffb904c6a (accessed: 20.05.2019).

по статье ESDF на прежнем уровне (100 млн долл.) произошли заметный рост статьи INCLE (209 млн долл. при запросе на 125 млн долл. в 2018 г. и текущем финансировании в 143 млн долл.) и сокращение статьи FMF до 20 млн долл.⁷⁸

Справедливости ради необходимо отметить, что и при Обаме американская финансовая помощь Колумбии испытывала значительные колебания. Это объяснялось возможностями бюджета США, а также обстановкой в стране-реципиенте. В 2010 г. объем средств, выделенных всеми государственными ведомствами США, составил 795 млн долл., сократившись к 2013 г. до 252 млн долл. В период применения правительством Колумбии централизованных мер по консолидации страны в ходе решающего периода мирных переговоров с FARC объем американской помощи вырос до 840 млн долл., затем вновь сократился в 2016 г. до 325 млн, а при начале ассигнований на проект «Мир–Колумбия» в 2017 г. повысился до 516 млн долл. Тем не менее даже с учетом незавершенной обработки данных за 2019 г. уменьшение ассигнований стало существенным, составив менее 200 млн долл., хотя Колумбия по-прежнему остается главным получателем американской помощи среди стран Латинской Америки⁷⁹.

Критика Вашингтоном недостаточных усилий колумбийского правительства в сфере борьбы с производством наркотиков отчасти была оправданной. По данным Бюро по контролю над оборотом наркотиков Госдепартамента, в 2013–2017 гг. площади посевов коки увеличились на 292%, а выход продукции — на 160%⁸⁰. В 2017 г. Колумбия побила исторический рекорд по производству кокаина: 910 метрических тонн (при 209 тыс. га посевов). В марте 2018 г. в рамках формата высокого диалога по проблеме наркотрафика Колумбия

⁷⁸ Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2020 // U.S. Department of State. 11.03.2019. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/FY-2020-CBJ-FINAL.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁷⁹ U.S. foreign aid by country: Colombia // United States Agency for International Development (USAID). Available at: https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal_year=2019&measure=Obligations (accessed: 25.01.2020).

⁸⁰ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: Colombia Summary 2018 // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/bureau-of-international-narcotics-and-law-enforcement-affairs-work-by-country/colombia-summary/> (accessed: 20.05.2019).

обязалась добиться 50%-го сокращения производства наркотиков к 2023 г. С американской стороны поддержка оказывалась в создании четырех центров подготовки колумбийских полицейских, юристов и инженеров для реализации плана «социального отвоевания территории» после ухода партизан⁸¹. Новый курс правительства Дуке на «прорыв» в искоренении наркотрафика, несомненно, обеспечил ему взаимопонимание с республиканской администрацией, хотя в ходе первой встречи двух президентов в феврале 2019 г. Трамп лишь немного смягчил свою риторику⁸². Исследователи отмечают, что, несмотря на длительный опыт взаимодействия в сфере безопасности, способность Вашингтона контролировать действия колумбийских властей очень невелика и несет в себе зерна конфликта [Vergara Barrios, 2018: 273–274].

В подготовленном к декабрю 2018 г. исследовании Сената США о работе различных американских ведомств (Госдепартамента, Министерства обороны, Министерства юстиции и USAID) раскрылись ее главные недостатки. Отмечалось, что «альтернативное развитие» работало только в том случае, если имел место постоянный контроль со стороны USAID за выполнением этих программ. Наличие прямой зависимости между уничтожением посевов коки и сокращением производства наркотиков не было выявлено. Итоговая рекомендация сводилась к призыву обеспечить большую координацию действий всех структур по искоренению условий, способствующих устойчивости локальных теневого экономик⁸³.

При этом затраты США при администрации Трампа на осуществление гуманитарных программ нельзя назвать недостаточными. Одно лишь USAID в 2017–2019 гг. потратило 449 млн долл. на содействие разрешению локальных этнических конфликтов с участием индейского и афроколумбийского населения, поддержку

⁸¹ Office of National Drug Control Policy Release // The White House. 28.06.2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-drug-policy-office-shows-record-high-cocaine-cultivation-production-colombia/> (accessed: 20.05.2019).

⁸² Remarks by President Trump and President Duque of Colombia // The White House. 13.02.2019. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-duque-colombia-bilateral-meeting/> (accessed: 20.05.2019).

⁸³ GAO 19-106: Colombia // U.S. Government Accountability Office. 12.12.2018. Available at: <https://www.gao.gov/assets/700/695952.pdf> (accessed: 20.05.2019).

предпринимателей и мелких фермеров, выполнение условий мирного соглашения на местах⁸⁴.

Значение американской помощи возросло после того, как Колумбия наряду с другими странами Латинской Америки стала испытывать последствия венесуэльского миграционного кризиса. К осени 2019 г. численность венесуэльцев на ее территории достигла 1,4 млн человек. В рамках инициативы «Венесуэльский региональный кризис» за 2017–2019 гг. правительство США предоставило Колумбии 214,6 млн долл. на мероприятия по оказанию медицинской помощи, обеспечение продовольствием, временное размещение и трудоустройство беженцев⁸⁵. Эти усилия были тем более важны в контексте попыток администрации Трампа использовать данную инициативу как плацдарм для объединения стран региона против режима Николаса Мадуро в межамериканском формате, используя уже давно нарастающую напряженность в отношениях Каракаса и Боготы. В этой политике проявилось новое понимание США региональной безопасности, в рамках которого опять же предполагалось использовать потенциал Колумбии, приобретенный ею в ходе преодоления внутреннего вооруженного конфликта.

* * *

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов, относящихся как к процессам выхода из состояния вооруженного конфликта, так и к участию в них внешних игроков. Неотъемлемой чертой всякого внутреннего конфликтного состояния является кризис возможностей государства, которое либо не отвечает задачам развития социума, либо не устраивает влиятельные группы, обладающие широкими экономическими и политическими возможностями. Отличие от гражданской войны, помимо таких объективных показателей, как число жертв, количество сил противоборствующих сторон, масштаб проводимых военных операций, состоит в сохра-

⁸⁴ U.S. foreign aid by country: Colombia // United States Agency for International Development (USAID). Available at: https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal_year=2017&implementing_agency_id=1&measure=Obligations (accessed: 20.01.2020).

⁸⁵ Venezuela regional crisis fact sheet // United States Agency for International Development (USAID). 30.09.2019. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/04.10.19_-_USG_Venezuela_Regional_Crisis_Fact_Sheet_2.pdf (accessed: 20.05.2019).

нении государством легитимности (полной или частичной) внутри страны и на международной арене. В этой связи оно неизбежно должно брать на себя функции посредника между основными противниками, заботу о жертвах, а также быть готовым обеспечить многоплановую работу в сфере постконфликтного восстановления. При всех недостатках инструментов миротворчества и поддержания достигнутого мира, которые были разработаны и применяются международными институтами и осмысляются академическим сообществом, единственной заменой им может стать лишь переход конфликта в «замороженное» состояние или «негативный мир». С точки зрения достижения полноценного выхода из вооруженного конфликта важнейшим фактором становится сила или слабость самого государства, большая или меньшая степень его подверженности внешнему воздействию.

В случае со слабым государством задача разгрома или принуждения к миру участников конфликта внешними силами представляется проще, однако осуществление постконфликтного восстановления потребует от спонсоров значительно больших усилий. Напротив, государство, обладающее достаточно высоким уровнем экономического развития, прочными и современными политическими институтами и гражданским обществом, оказывается активным участником собственного умиротворения и восстановления. В то же время от него нельзя ожидать такого же «управляемого» поведения, как от слаборазвитого, особенно в случае, если оно обладает обширной территорией, которую в целом способно контролировать, оказывает активное сопротивление вооруженной оппозиции (если само выступает стороной конфликта) или принуждает конфликтующие силы к миру. Данное обстоятельство подводит к следующей проблеме — правильному определению природы конфликта.

Необходимо признать, что изначально теории урегулирования внутренних вооруженных конфликтов и постконфликтного восстановления подкреплялись эмпирическим опытом этнических и религиозных противостояний, территориальных споров в странах Африки, на Ближнем Востоке, Балканах, в Южной и Юго-Восточной Азии. Государство, в котором корни конфликта имеют в большей степени социально-экономическую природу (пусть и содержат эле-

менты этнических противоречий или регионального соперничества), изначально оказывается в ином положении.

Колумбия, возможно, служит наиболее ярким примером такого государства. В этой «старейшей демократии Латинской Америки» с почти не прерывавшейся электоральной историей государство и отягощенный неравенством и локальными противоречиями социум, казалось, существовали отдельно друг от друга. Фактически количество партизанских и парамилитаристских групп отражало многообразие локальных и региональных конфликтов. Цементирование их с появлением марксистской идеологии, с одной стороны, и представлений о борьбе с леворадикальными настроениями путем репрессивной политики «национальной безопасности» — с другой погрузило Колумбию в вооруженное противостояние на долгие десятилетия. Несомненно, главная роль в официальном завершении борьбы с FARC в 2016 г. принадлежала разным слоям колумбийской элиты и окрепшему гражданскому обществу, сделавшим мир общенациональной задачей.

Опыт Колумбии в первые два десятилетия XXI в. показывает, что государство, охваченное внутренним вооруженным конфликтом, в состоянии создать предпосылки для построения мира при следующих условиях: 1) оно придерживается принятого централизованного плана вкладывать значительные средства в сектор безопасности, осуществляя контроль над его реализацией; 2) оно готово одновременно с этим укреплять экономику и социальную сферу, трансформировать политику безопасности таким образом, чтобы быстро перейти к интеграции пострадавших от конфликта территорий; 3) государство предпринимает шаги по сближению с вооруженной оппозицией — при условии, что оно в состоянии удерживать «монополию на насилие»; 4) как на этапе подготовки к мирным переговорам, так и во время их проведения обозначается будущий «ассоциативный» характер постконфликтного государства с внесением соответствующих изменений в национальное законодательство, возможно, включая конституцию страны; 5) в случае успешного завершения мирных переговоров обеспечивается работа всех ответственных ведомств по реинтеграции бывших участников конфликта и осуществлению беспристрастного правосудия с ограниченным использованием «переходных» норм.

Опыт Колумбии показывает также, что при несоблюдении (или недостаточном, непоследовательном выполнении) этих требований конфликт может быть завершен лишь частично, в виде достижения непрочного примирения. Продолжившие вести борьбу группировки были ослаблены, но это вовсе не обязательно говорит об их скорой естественной смерти. Еще большую опасность представляют сохраняющиеся традиции «парapolитики», вмешательства влиятельных «групп самообороны», наркокартелей и банд в жизнь местных сообществ. Работа внутренних и внешних агентов мира на этом уровне крайне осложнена и не дает надежд на быстрые результаты. Нельзя недооценивать и степень раскола в обществе и политической элите, критическое отношение к тому, как произошел переход к миру.

С самого начала колумбийского конфликта США оказывали поддержку государству в подавлении герильи, во многом подпитывая парамилитаристские группировки, поскольку они компенсировали недостатки сил безопасности. Сосредоточение Вашингтона на борьбе с наркотиками как ключевом элементе региональной политики безопасности в Латинской Америке вызывало соблазн связывать все проблемы Колумбии с ними. В 1990-е годы государству при внешней поддержке удалось разгромить крупнейшие наркокартели, но рост производства наркотиков сделал FARC и другие леворадикальные организации в глазах Вашингтона прежде всего преступными и террористическими сообществами, прикрывающимися номинальной марксистской идеологией. Такая линия мышления не только способствовала стремлению добиться разгрома герильи военнопольцейскими методами, но и поощряла худшее явление местной действительности — парамилитаризм, пользующийся покровительством со стороны армии, крупных собственников и значительной части обывателей. Изменению политики США помогли сигналы со стороны самого колумбийского государства, осуществившего комплексные реформы управления. При этом Богота всегда выступала адептом свободной рыночной экономики и позиционировала себя как верный американский союзник.

Фундаментальное совпадение интересов и ценностных установок стало основой самого долгого проекта финансирования безопасности и развития отдельно взятого государства из американского бюджета. «План Колумбия» прошел в своем развитии несколько этапов, кото-

рые отразили постепенное усиление элементов проблематики развития в политике безопасности. Вместе с тем нельзя не отметить, что собственно задачам мирного урегулирования и постконфликтного восстановления, выявлению глубинных причин конфликта, оказанию помощи колумбийскому правительству в изменении характера социальной политики американские государственные ведомства уделяли не столь много внимания. Основной акцент во внешней помощи со стороны США в ее финансовом, организационном, военно-политическом аспектах делался на задачах ликвидации главной угрозы в виде наркотрафика. Все сопутствующие позитивные изменения, несомненно, поддерживали и укрепляли колумбийскую государственность, но они же привели к тому, что заключенный в 2016 г. мир имеет много черт «негативного». В свете этого более мягкая политика демократических администраций Клинтона и Обамы, хотя и отличалась от прагматичного и «милитаризированного» подхода администраций Буша-мл. и Трампа, имела с ними много общего.

Участие иностранной державы в мирном урегулировании внутреннего вооруженного конфликта должно основываться на целостном представлении о том, каким именно будет постконфликтное государство. С этой целью на каждом этапе предоставления помощи все участвующие в процессе урегулирования правительственные ведомства и негосударственные акторы должны проводить исследование тех сфер, в которых ожидаются перемены, способствующие нейтрализации или окончательному исчезновению причин конфликта. В зависимости от характера последнего, военных, экономических и политических позиций его участников следует проводить оценку соотношения статей ассигнований. Пример помощи Колумбии со стороны США показывает, что последовательная приоритизация вопросов безопасности имеет значительный организующий потенциал, но она же создает риск слишком односторонней оценки результатов предоставляемой помощи, равно как может негативно отразиться на ее эффективности как таковой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Американские программы помощи зарубежным странам в области безопасности: прошлое, настоящее, будущее (часть 2) // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2017. № 1. С. 93–117.

2. Бартенев В.И. Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса // Вестник международных организаций. 2011. № 3 (34). С. 37–50.

3. Глазова А.В., Бурых Д.Н., Шишков А.С. и др. Политика администрации Д. Трампа в Латинской Америке: смена курса или преемственность? // Проблемы национальной стратегии. 2018. № 2. С. 1–43.

4. Захарцова А.С. Ключевые тенденции развития Колумбии: отражение вооруженного конфликта // Латинская Америка. 2018. № 9. С. 44–55. DOI: 10.31857/S0044748X0000585-2.

5. Ивановский З.В. Внутренний вооруженный конфликт и проблема многоликого насилия в Колумбии // Латиноамериканский исторический альманах. 2019. № 21. С. 288–306.

6. Ивановский З.В. Колумбия: государство и вооруженная оппозиция // Латиноамериканский исторический альманах. 2011. № 11. С. 234–258.

7. Ивановский З.В. Колумбия: от демократической безопасности к демократическому процветанию // Латинская Америка. 2011. № 5. С. 18–38.

8. Ивановский З.В. Реальная политика и избирательные стратегии Колумбии // Латинская Америка. 2014. № 11. С. 17–39.

9. Политические конфликты в Латинской Америке: вызовы стабильности и новые возможности / Под ред. З.В. Ивановского. М.: ИИА РАН, 2017.

10. Потапов Н.А. «Неопарамилитаризм» в современной Колумбии // Латинская Америка. 2012. № 12. С. 20–26.

11. Пятаков А.Н. Формы военного присутствия США в Латинской Америке в начале XXI века // Политика США в Латинской Америке: традиционные подходы и новые вызовы: Сборник докладов / Под ред. А.В. Глазовой, А.С. Шишкова. М.: РИСИ, 2019. С. 103–115.

12. Середа М.А. Влияние внутренних факторов на разрешение вооруженного конфликта в Колумбии и результат мирных переговоров 2016 г. // Ибероамериканские тетради. 2016. № 4 (14). С. 114–124.

13. Середа М.А. Постконфликтный период в Колумбии // Вестник Брянского государственного университета. 2017. № 1 (31). С. 99–104.

14. Современная организованная преступность в Латинской Америке и странах Карибского бассейна / Под ред. Б.Ф. Мартынова. М.: Весь мир, 2017.

15. Шишков А.С. Политика администрации Б. Обамы в Латинской Америке // Проблемы национальной стратегии. 2015. № 4. С. 44–65.

16. Acemoglu D., Robinson J.A., Santos R.J. The monopoly of violence: Evidence from Colombia // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11. Suppl. 1. P. 5–44. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2012.01099.x.

17. Barrón M.L. Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de la categoría jurídica // Perfiles latinoamericanos. 2015. Vol. 23. No. 36. P. 121–145.

18. Building special operation partnerships in Afghanistan and beyond. Challenges and best practices from Afghanistan, Iraq and Colombia / Ed. by A. Long. Santa Monica: RAND Corporation, 2015.

19. Ceballos M., Reyes M. El círculo vicioso del desplazamiento forzado: un reto para los municipios. Bogotá: ACIUR, 2009.
20. Chambers P.A. The ambiguity of human rights in Colombia: Reflections on a moral crisis // *Latin American Perspectives*. 2014. Vol. 40. No. 5. P. 118–137. DOI: 10.1177/0094582X13492125.
21. Delgado Ramos G.C., Romano S.M., Ortega Breña M. Politico-economic factors in U.S. foreign policy: The Colombia Plan, the Merida Initiative, and the Obama administration // *Latin American Perspectives*. 2011. Vol. 38. No. 4. P. 93–108. DOI: 10.1177/0094582X11406208.
22. Dube O., Naidu S. Bases, bullets and ballots: The effect of US military aid on political conflict in Colombia // *The Journal of Politics*. 2015. Vol. 77. No. 1. P. 249–267. DOI: 10.3386/w20213.
23. Duncan G. Drug trafficking and political power: Oligopolities of coercion in Colombia and Mexico // *Latin American Perspectives*. 2014. Vol. 41. No. 2. P. 18–42. DOI: 10.1177/0094582X13509071.
24. Ellis R.E. The U.S. military in strategic objectives in Latin America and the Caribbean // *PRISM*. 2019. Vol. 8. No. 1. P. 26–39.
25. Gómez-Suárez A. The geopolitics of the Santos-FARC peace talks. Self-published, 2015.
26. Gómez-Suárez A., Newman J. Safeguarding political guarantees in the Colombian peace process: Have Santos and FARC learn lessons from the past? // *Third World Quarterly*. 2013. Vol. 34. No. 5. P. 819–837. DOI: 10.1080/01436597.2013.800747.
27. González C. Iniciativas de paz en Colombia // *Civilizar*. 2010. Vol. 18. No. 1. P. 35–54.
28. Grajales J. Privatization and fragmentation of violence in Colombia // *Revue française de science politique*. 2017. Vol. 67. No. 2. P. 1–20. DOI: 10.3917/rfsp.672.0329.
29. Grajales J. The rifle and the title: Paramilitary violence, land grab and land control in Colombia // *The Journal of Peasant Studies*. 2011. Vol. 38. No. 4. P. 771–792. DOI: 10.1080/03066150.2011.607701.
30. Gutierrez F., Pinto M., Arenas J.C. et al. The importance of political coalitions in the successful reduction of violence in Colombian cities // *Urban Studies*. 2013. Vol. 50. No. 15. P. 3134–3151. DOI: 10.1177/0042098013487779.
31. Laplante L.J., Theiden K. Transitional justice in times of conflict: Colombia's Ley de Justicia y Paz // *Michigan Journal of International Law*. 2006. Vol. 28. Iss. 1. P. 50–108.
32. Leal Buitrago F. Militares y construcción de paz en la Colombia actual // *Nueva sociedad*. 2018. No. 278. P. 90–99.
33. Lippe S. There is no silver bullet and other lessons from Colombia // *Interagency Journal*. 2014. No. 3–5. P. 23–34.
34. López-López W., Piñeda Marin K., Murcia León M.K. et al. Forgiving perpetrators of violence: Colombian people's position // *Social Indicators Research*. 2013. Vol. 114. No. 2. P. 287–301. DOI 10.1007/s 11205-012-0146-1.

35. MacGinty R. Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace // *Security Dialogue*. 2010. Vol. 41. No. 4. P. 391–412. DOI: 10.1177/0967010610374312.
36. Mateo L.R., Santos A.P. From the US Department of State, USAID and Washington-based think-tanks: The search for ungoverned spaces in South America // *United States national security concerns in Latin America and the Caribbean* / Ed. by G. Prevost, H.E. Vanden, C.O. Campos, L.F. Areyre. New York: Macmillan, 2014. P. 9–40.
37. Nussio E. Desarme, desmovilización y la reintegración de los excombatientes: políticas y actores del postconflicto // *Colombia internacional*. 2013. Vol. 77. P. 8–16. DOI: 10.7440/colombiaint77.2013.01.
38. Nussio E. La vida después de la desmovilización: percepciones, emociones y estrategias de exparamilitares en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, 2012.
39. Paul Ch., Clarke C.P., Serena Ch.C. Mexico is not Colombia: Alternative historical analogies for responding to the challenge of violent drug-trafficking organizations. Santa Monica: RAND Corporation, 2014.
40. Phelan A. Engaging insurgency: The effect of 2016 peace agreement on FARC's political participation // *Studies in Conflict and Terrorism*. 2018. Vol. 40. No. 2. P. 836–852. DOI: 10.1080/1057610X.2018.1432027.
41. Security and post-conflict reconstruction: Dealing with fighters in the aftermath of war / Ed. by R. Muggah. Abingdon; New York: Routledge, 2009.
42. Segura R., Mechoulam M. Made in Havana: How Colombia and the FARC decided to end the war. Oslo: International Peace Institute, 2017.
43. Suárez-Salazar L., Furio V.J. Obama's 'smart strategies' against Latin America: Continuity and changes // *Latin American Perspectives*. 2011. Vol. 38. No. 4. P. 73–92. DOI: 10.1177/0094582X11406844.
44. Taylor S.V. Colombia: Using elections and electoral institutions to promote peace // *Review of International Affairs*. 2018. Vol. 38. No. 1. P. 93–104. DOI: 10.1353/sais.2018.0008.
45. Taylor S.V. The state of democracy in Colombia: More voting, less violence? // *The Latin Americanist*. 2016. P. 169–190. DOI: 10.1111/tla.12082.
46. Ugarriza J.E. When war adversaries talk: The experimental effect of engagement rules on postconflict deliberation // *Latin American Politics and Society*. 2016. Vol. 58. No. 3. P. 77–98. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2016.00319.x.
47. Vega Sánchez A. Internal displacement and urbanization in Colombia: Policy challenges for a country in conflict. Unpublished Master's dissertation. Ithaca: Cornell University, 2012.
48. Vergara Barrios M.J. The United States international aid to the new stage of Colombia: A new era for bilateral and international cooperation // *Revista internacional de cooperación y desarrollo*. 2018. Vol. 5. No. 2. P. 262–281.
49. Wienand S., Tremaria S. Paramilitarism in a post-demobilization context? Insights from the Department of Antioquia in Colombia // *European Review of*

Latin American and Caribbean Studies. 2017. No. 103. P. 25–50. DOI: 10.18352/erlacs.10161.

50. Wolf S. Post-conflict state building: The debate on institutional choice // Third World Quarterly. 2011. Vol. 32. No. 10. P. 1777–1802. DOI: 10.1080/01436597.2011.610574.

A.A. Manukhin

**PROMOTING INTERNAL ARMED CONFLICT
RESOLUTION AND PEACEBUILDING:
THE CASE OF THE U.S.-COLOMBIA RELATIONS
(PART II)**

*Institute for Latin American Studies,
Russian Academy of Sciences
115035, Moscow, Bolshaya Ordynka Str., 21/16*

*Institute for the U.S. and Canadian Studies,
Russian Academy of Sciences
121069, Moscow, Khleby Per., 2/3*

In the present paper the author continues the study of the challenges faced by Colombia in its struggle to overcome the internal armed conflict, as well as the role of the United States in this process. By 2010 the confrontation between the government forces and the armed rebels had reached a breaking point opening the way to a successful conclusion of the Government of Colombia–FARC peace negotiations and the beginning of the country’s post-conflict reconstruction. The paper thoroughly examines the negotiations process, identifies the key disputed issues and the measures outlined for their resolution, including mechanisms of transitional justice, agrarian reform, programmes for demobilization and reintegration of the former combatants. The results of these talks laid the foundation for the historic Peace Accord of September 26, 2016. However, against all hopes and expectations, the agreement failed to bring an end to the long-standing internal conflict in Colombia. The failure of the national referendum, which was designed to approve the agreement, not only revealed deep divisions in the society, but forced the government to make serious concessions to the opponents of the negotiations with FARC. The author emphasizes the growing erosion of the hard-won consensus in the Colombian society, accompanied by the consolidation of the right-wing conservative camp. In this context the role of external sponsors of the peaceful agreement in general and the United States in particular becomes crucial. The paper presents a comparative analysis of approaches to providing aid to Colombia demonstrated by the administra-

tions of Barack Obama and Donald Trump. The author concludes that despite substantial differences, for both administrations the ultimate objective was national security of the United States. That was clearly demonstrated by the fact that the US foreign aid to Colombia focused primarily on the fight against the illegal production of and trafficking in drugs, while the issues of peacebuilding and post-conflict reconstruction received less attention. Assessing Colombia's experience in overcoming the internal conflict and the role of the United States in that process, the author concludes that although prioritization of security issues may have a considerable organizing potential, at the same time it may be detrimental to the process of post-conflict reconstruction in general.

Keywords: internal armed conflict, post-conflict reconstruction, Colombia, the United States, foreign aid, fragile states, drug trafficking.

About the author: *Alexey A. Manukhin* — PhD (History), Senior Research Fellow, Center of Political Studies, Institute for Latin American Studies; Senior Research Fellow, Center for Regional Problems, Institute for the US and Canadian Studies (e-mail: warcraftdouble@yandex.ru).

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2017. Amerikanskije programmy pomoshchi zarubezhnym stranam v oblasti bezopasnosti: proshloe, nastoyashchee, budushchee (chast' 2) [U.S. security assistance programs: Past, present, future (Part II)]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 1, pp. 93–117. (In Russ.)
2. Bartenev V.I. 2011. Sek'yuritizatsiya sfery sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu: analiz politicheskogo diskursa [Securitization of international development aid: Political discourse analysis]. *International Organisations Research Journal*, no. 3 (34), pp. 37–50. (In Russ.)
3. Glazova A.V., Burykh D.N., Shishkov A.S. et al. 2018. Politika administratsii D. Trampa v Latinskoi Amerike: smena kursa ili preemstvennost'? [The Trump administration's Latin America policy: A shift or a succession?]. *Problemy natsional'noi strategii*, no. 2, pp. 1–43. (In Russ.)
4. Zakhartsova A.S. 2018. Klyucheveye tendentsii razvitiya Kolumbii: otrazhenie vooruzhennogo konflikta [Key tendencies of the Colombian development in the context of the armed conflict]. *Latinskaya Amerika*, no. 9, pp. 44–55. DOI: 10.31857/S0044748X0000585-2. (In Russ.)
5. Ivanovskii Z.V. 2019. Vnutrennii vooruzhennyi konflikt i problema mnogolikogo nasiliya v Kolumbii [Internal armed conflict and the problem of the multifaceted violence]. *Latinoamerikanskii istoricheskii al'manakh*, no. 21, pp. 288–306. (In Russ.)
6. Ivanovskii Z.V. 2011a. Kolumbiya: gosudarstvo i vooruzhennaya oppozitsiya [Colombia: State and the armed opposition]. *Latinoamerikanskii istoricheskii al'manakh*, no. 11, pp. 234–258. (In Russ.)

7. Ivanovskii Z.V. 2011b. Kolumbiya: ot demokraticheskoi bezopasnosti k demokraticheskomu protsvetaniyu [Colombia: de la seguridad democratica hacia la prosperidad democratica]. *Latinskaya Amerika*, no. 5, pp. 18–38. (In Russ.)

8. Ivanovskii Z.V. 2014. Real'naya politika i izbiratel'nye strategii Kolumbii [La politica real y las estrategias electorales de Colombia]. *Latinskaya Amerika*, no. 11, pp. 17–39. (In Russ.)

9. Ivanovskii Z.W. (ed.). 2017. *Politicheskie konflikty v Latinskoj Amerike: vyzovy stabilnosti i novye vozmozhnosti* [Political conflicts in Latin America: Challenges to stability and new opportunities]. Moscow, ILA RAN Publ. (In Russ.)

10. Potapov N.A. 2012. 'Neoparamilitarizm' v sovremennoi Kolumbii [Neo-paramilitarism in contemporary Colombia]. *Latinskaya Amerika*, no. 12, pp. 20–26. (In Russ.)

11. Pyatakov A.N. 2019. Formy voennogo prisutstviya SShA v Latinskoj Amerike v nachale XXI veka [The U.S. military presence in Latin America in the beginning of the 21st century]. In Glazova A.V., Shishkov A.S. (eds.). *Politika SShA v Latinskoj Amerike: traditsionnye podkhody i novye vyzovy* [U.S. policy in Latin America, Traditional approaches and new challenges]. Moscow, RISI Publ., pp. 103–115. (In Russ.)

12. Sereda M.A. 2016. Vliyanie vnutrennikh faktorov na razreshenie voruzhennogo konflikta v Kolumbii i rezul'tat mirnykh peregovorov 2016 g. [The influence of the internal factors on the resolution of the Colombian armed conflict and the result of the 2016 peace talks]. *Iberoamerikanskije tetradi*, no. 4, pp. 114–124. (In Russ.)

13. Sereda M.A. 2017. Postkonfliktnyi period v Kolumbii [Post-conflict period in Colombia]. *Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 1, pp. 99–104. (In Russ.)

14. Martynov B.F. (ed.). 2017. *Sovremennaya organizovannaya prestupnost' v Latinskoj Amerike i stranakh Karibskogo basseina* [Contemporary organized crime in Latin America and the Caribbean]. Moscow, Ves' mir Publ. (In Russ.)

15. Shishkov A.S. 2015. Politika administratsii B. Obamy v Latinskoj Amerike [The Obama administration's Latin American policy]. *Problemy natsional'noi strategii*, no. 4 (31), pp. 44–65. (In Russ.)

16. Acemoglu D., Robinson J.A., Santos R.J. 2013. The monopoly of violence: Evidence from Colombia. *Journal of the European Economic Association*, vol. 11, pp. 5–44. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2012.01099.x.

17. Barrón M.L. 2015. Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de la categoría jurídica. *Perfiles latinoamericanos*, vol. 23, no. 36, pp. 121–145.

18. Long A. (ed.). 2015. *Building special operation partnerships in Afghanistan and beyond. Challenges and best practices from Afghanistan, Iraq and Colombia*. Santa Monica, RAND Corporation.

19. Ceballos M., Reyes M. 2009. *El círculo vicioso del desplazamiento forzado: un reto para los municipios*. Bogotá, ACIUR.

20. Chambers P.A. 2014. The ambiguity of human rights in Colombia: Reflections on a moral crisis. *Latin American Perspectives*, vol. 40, no. 5, pp. 118–137. DOI: 10.1177/0094582X13492125.
21. Delgado Ramos G.C., Romano S.M., Ortega Breña M. 2011. Politico-economic factors in U.S. foreign policy: The Colombia Plan, the Merida Initiative, and the Obama administration. *Latin American Perspectives*, vol. 38, no. 4, pp. 93–108.
22. Dube O., Naidu S. 2015. Bases, bullets and ballots: The effect of US military aid on political conflict in Colombia. *The Journal of Politics*, vol. 77, no. 1, pp. 249–267. DOI: 10.3386/w20213.
23. Duncan G. 2014. Drug trafficking and political power: Oligopolitics of coercion in Colombia and Mexico. *Latin American Perspectives*, vol. 41, no. 2, pp. 18–42. DOI: 10.1177/0094582X13509071.
24. Ellis R.E. 2019. The U.S. military in strategic objectives in Latin America and the Caribbean. *PRISM*, vol. 8, no. 1, pp. 26–39.
25. Gómez-Suárez A. 2015. *The geopolitics of the Santos-FARC peace talks*. Self-published.
26. Gómez-Suárez A., Newman J. 2013. Safeguarding political guarantees in the Colombian peace process: Have Santos and FARC learn lessons from the past? *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 5, pp. 819–837. DOI: 10.1080/01436597.2013.800747.
27. González C. 2010. Iniciativas de paz en Colombia. *Civilizar*, vol. 18, no. 1, pp. 35–54.
28. Grajales J. 2017. Privatization and fragmentation of violence in Colombia. *Revue française de science politique*, vol. 67, no. 2, pp. 1–20. DOI: 10.3917/rfsp.672.0329.
29. Grajales J. 2011. The rifle and the title: Paramilitary violence, land grab and land control in Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 4, pp. 771–792. DOI: 10.1080/03066150.2011.607701.
30. Gutierrez F., Pinto M., Arenas J.C. et al. 2013. The importance of political coalitions in the successful reduction of violence in Colombian cities. *Urban Studies*, vol. 50, no. 15, pp. 3134–3151. DOI: 10.1177/0042098013487779.
31. Laplante L.J., Theiden K. 2006. Transitional justice in times of conflict: Colombia's Ley de Justicia y Paz. *Michigan Journal of International Law*, vol. 28, iss. 1, pp. 50–108.
32. Leal Buitrago F. 2018. Militares y construcción de paz en la Colombia actual. *Nueva sociedad*, no. 278, pp. 90–99.
33. Lippe S. 2014. There is no silver bullet and other lessons from Colombia. *Interagency Journal*, no. 3–5, pp. 23–34.
34. López-López W., Piñeda Marin K., Murcia León M.K. et al. 2013. Forgiving perpetrators of violence: Colombian people's position. *Social Indicators Research*, vol. 114, no. 2, pp. 287–301. DOI 10.1007/s 11205-012-0146-1.
35. MacGinty R. 2010. Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace. *Security Dialogue*, vol. 41, no. 4, pp. 391–412. DOI: 10.1177/0967010610374312.

36. Mateo L.R., Santos A.P. 2014. From the US Department of State, USAID and Washington-Based think-tanks: The search for ungoverned spaces in South America. In Prevost G., Vanden H.E., Campos C.O., Areyre L.F. (eds.). *United States national security concerns in Latin America and the Caribbean*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 9–40.

37. Nussio E. 2013. Desarme, desmovilización y la reintegración de los excombatientes: políticas y actores del postconflicto. *Colombia internacional*, vol. 77, pp. 8–16. DOI: 10.7440/colombiaint77.2013.01.

38. Nussio E. 2012. *La vida después de la desmovilización: percepciones, emociones y estrategias de exparamilitares en Colombia*. Bogotá, Universidad de los Andes.

39. Paul Ch., Clarke C.P., Serena Ch.C. 2014. *Mexico is not Colombia: Alternative historical analogies for responding to the challenge of violent drug-trafficking organizations*. Santa Monica, RAND Corporation.

40. Phelan A. 2018. Engaging insurgency: The effect of 2016 peace agreement on FARC's political participation. *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 42, no. 9, pp. 836–852. DOI: 10.1080/1057610X.2018.1432027.

41. Muggah R. (ed.). 2009. *Security and post-conflict reconstruction: Dealing with fighters in the aftermath of war*. Abingdon, New York, Routledge.

42. Segura R., Mechoulam M. 2017. *Made in Havana: How Colombia and the FARC decided to end the war*. Oslo, International Peace Institute.

43. Suárez-Salazar L., Furio V.J. 2011. Obama's 'smart strategies' against Latin America: Continuity and changes. *Latin American Perspectives*, vol. 38, no. 4, pp. 73–92. DOI: 10.1177/0094582X11406844.

44. Taylor S.V. 2018. Colombia: Using elections and electoral institutions to promote peace. *Review of International Affairs*, vol. 38, no. 1, pp. 93–104. DOI: 10.1353/sais.2018.0008.

45. Taylor S.V. 2016. The state of democracy in Colombia: More voting, less violence? *The Latin Americanist*, pp. 169–190. DOI: 10.1111/tla.12082.

46. Ugarriza J.E. 2016. When war adversaries talk: The experimental effect of engagement rules on postconflict deliberation. *Latin American Politics and Society*, vol. 58, no. 3, pp. 77–98. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2016.00319.x.

47. Vega Sánchez A. 2012. *Internal displacement and urbanization in Colombia: Policy challenges for a country in conflict*. Unpublished Master's dissertation. Ithaca, Cornell University.

48. Vergara Barrios M.J. 2018. The United States international aid to the new stage of Colombia: A new era for bilateral and international cooperation. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, vol. 5, no. 2, pp. 262–281.

49. Wienand S., Tremaria S. 2017. Paramilitarism in a post-demobilization context? Insights from the Department of Antioquia in Colombia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no. 103, pp. 25–50. DOI: 10.18352/erlacs.10161.

50. Wolf S. 2011. Post-conflict state building: The debate on institutional choice. *Third World Quarterly*, vol. 32, no. 10, pp. 1777–1802. DOI: 10.1080/01436597.2011.610574.

НАУЧНЫЕ ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

П.Г. Логинова*

ФЕНОМЕН ЭММАНУЭЛЯ МАКРОНА

*Рецензия на книгу «Что такое “макронизм”?»
под ред. Эрика Фотторино***

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Рецензия посвящена опубликованному в 2018 г. во Франции научно-популярному изданию «Что такое “макронизм”?» («Qu'est-ce que le macronisme?») под редакцией Э. Фотторино. Подробно рассмотрена структура и приведен детальный анализ глав книги, каждая из которых представляет собой очерк, интервью или статью известного ученого, политика, международного журналиста. Авторы излагают свое видение деятельности президента Эммануэля Макрона и перспектив развития французского государства. Рецензент отмечает, что общая тональность издания положительная: все без исключения авторы подчеркивают высокий уровень интеллекта и невероятную амбициозность французского лидера — личные качества Э. Макрона, которые, в частности, способствовали ошеломительной карьере молодого и малоизвестного еще несколько лет назад политика. Рецензент заключает, что данное научно-популярное издание позволяет составить достаточно полное представление о личности и политических воззрениях действующего главы Франции, интересно своей биографической частью и может быть рекомендовано специалистам-международникам, политологам, журналистам, а также лингвистам — в силу стилистики издания, написанного высокохудожественным литературным французским языком. Наконец, рассматриваемая книга представляет особенный интерес с точки зрения изучения роли личности в истории отдельного государства.

Ключевые слова: Эммануэль Макрон, макронизм, Франция, Пятая республика, политическая психология, политический менталитет, политические ценности.

* *Логинова Полина Гарриевна* — кандидат филологических наук, старший преподаватель кафедры международной коммуникации факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: polina-loginova@inbox.ru).

** Fottorino E. Qu'est-ce que le macronisme? Paris: Le 1, Philippe Rey, 2018.

Рецензируемое научно-популярное издание «Что такое “макронизм”?» («Qu'est-ce que le macronisme?») представляет собой сборник очерков, интервью и статей политической направленности на французском языке, вышедший в издательстве «Éditions Philippe Rey» во Франции в 2018 г. под редакцией известного французского писателя, политолога и журналиста, лауреата французской литературной премии «Фемина» 2007 г., бывшего главного редактора одного из самых авторитетных периодических изданий во Франции — старейшей общественно-политической газеты «Le Monde» Эрика Фотторино. В центре внимания книги — личность и политические взгляды нынешнего президента Франции Эммануэля Макрона.

Важно подчеркнуть, что его фигура уже не раз привлекала внимание исследователей как в России, так и за рубежом. В этой связи необходимо остановиться на наиболее весомых научных и научно-популярных изданиях, освещающих с разных точек зрения стиль управления государством, свойственный Э. Макрону.

Особого внимания заслуживает книга «Революция» («Révolution»), написанная самим Э. Макроном и опубликованная во Франции в 2016 г. На русский язык перевод данного издания осуществлен Ф. Юрковичем в 2019 г., труд опубликован в Издательстве Московского университета. В книге французский президент излагает свое видение дальнейшего развития страны в контексте глобализации. Подчеркнем, что в данном произведении французский лидер с большой теплотой и уважением говорит об отношениях Франции и России: «Мы разделяем с русскими континент, историю и даже литературу. Тургенев жил во Франции, Пушкин любил нашу страну. Чехов и Толстой оказали на нас немалое влияние. Мы совместно дважды выстояли в двух самых ужасающих конфликтах в мировой истории»¹.

В равной степени заслуживает внимания также книга журналистки Анн Фульда «Эммануэль Макрон — безукоризненный молодой человек» («Emmanuel Macron, un jeune homme si parfait»), опубликованная в 2017 г.² Автор делает акцент на врожденном перфекционизме Э. Макрона; труд интересен и своей биографической составляющей. На данное издание ссылается также Э. Фотторино в рецензируемой нами книге, приводя любопытный эпизод, который

¹ Макрон Э. Революция. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2019. С. 199.

² Fulda A. Emmanuel Macron, un jeune homme si parfait. Paris: J'ai lu, 2018.

описывает А. Фульда: «...когда Э. Макрон был министром экономики, однажды в г. Лионе представитель одной из профсоюзных организаций в гневе попыталась кинуть в него некий предмет; несколько месяцев спустя Э. Макрон узнал эту даму в одном из образовательных центров, подошел к ней и стал спокойно беседовать, несмотря на явное нарушение протокола» (с. 46).

О роли президента в решении «экономической судьбы Франции» повествует книга французского автора Франсуа-Ксавье Бурмо под названием «Эммануэль Макрон: банкир, который захотел стать королем» («Emmanuel Macron, le banquier qui voulait être roi»), изданная в 2016 г.³ Перу этого же автора принадлежит и биография Э. Макрона с коллекцией его официальных выступлений «Эммануэль Макрон: за кулисами победы» («Emmanuel Macron: les coulisses d'une victoire»), опубликованная во Франции в 2017 г.⁴

Заслуживают внимания ряд научно-популярных изданий, повествующих о политическом становлении Э. Макрона, истории создания партии «Вперед, Республика!» («La République en Marche»), а также о на шумевшем «деле Беналлы»⁵. Следует упомянуть и труд писателя Бриса Кутирье «Макрон, президент-философ» («Macron, un président philosophe»)⁶, изданный в 2017 г. и повествующий о своего рода «философском компоненте» в деятельности Э. Макрона: широко известна любовь президента к философии, чему способствовала отчасти его работа в качестве ассистента у французского философа Поля Рикёра.

Рассматриваемая нами книга включает работы 16 известных политиков, политологов (в числе которых — и сам действующий президент Французской Республики), а также журналистов, писателей и деятелей искусства. В книге подробно освещены вопросы и проблемы, сопряженные с приходом к власти самого молодого

³ Bourmaud F.-X. Emmanuel Macron: Le banquier qui voulait être roi. Paris: Archipel, 2016.

⁴ Bourmaud F.-X., Goar M., Lemarié A. Emmanuel Macron: Les coulisses d'une victoire. Paris: Archipel, 2017.

⁵ Bilger P. Moi, Emmanuel Macron, je me dis que. Paris: Les éditions du Cerf, 2017; Chemin A. Benalla et moi. Paris: Éditions du Seuil, 2020; Endeweld M. Le grand manipulateur: Les réseaux secrets de Macron. Paris: Stock, 2019; Endeweld M. L'ambigu monsieur Macron. Paris: Flammarion, 2018; Pinçon M. Le président des ultra-riches: Chronique du mépris de classe dans la politique d'Emmanuel Macron. Paris: Zones, 2019.

⁶ Couturier B. Macron, un président philosophe. Paris: Les Éditions de l'Observatoire, 2017.

президента в истории французского государства, председателя партии «Вперед, Республика!» Эммануэля Жана-Мишеля Фредерика Макрона. Задача авторов — попытаться разгадать загадку успеха нынешнего главы Пятой республики, сумевшего в кратчайший срок, несмотря на свою молодость и, по мнению некоторых экспертов, недостаточную компетентность в сфере политики в целом, пройти путь от финансиста, министра экономики до главы государства.

Материалы рецензируемого издания собраны и подготовлены Э. Фотторино. Среди авторов фигурируют следующие французские и международные политологи и эксперты: Даниэль Кон-Бендит, европейский политический деятель, один из лидеров студенческих волнений 1968 г.; Жером Фурке, директор одного из департаментов Французского института общественного мнения; Доминик Меда, французский философ и социолог; Сесиль Алди, французский лингвист-семиотик, профессор Института политических исследований г. Парижа, профессор Стэнфордского университета; Паскаль Перрино, французской политолог, директор научного центра Института политических исследований г. Парижа, почетный профессор; и другие признанные эксперты. В настоящей рецензии приводится авторский перевод отдельных фрагментов текста на русский язык.

В книге указывается, что в последние два года обозначилось укрепление авторитета на мировой политической арене действующего президента Франции Э. Макрона. Отмечается стремление лидера Пятой республики в той или иной форме стабилизировать дипломатические отношения с Российской Федерацией и пересмотреть подход к взаимодействию двух государств. Так, в ходе пресс-конференции в резиденции в форте Брегансон 19 августа 2019 г. Э. Макрон заявил следующее: «Москва должна занять полноценное место в европейской семье»⁷. Желание Э. Макрона вывести отношения с Россией на новый уровень объясняют, в частности, особенностями характера французского лидера. Журналисты газеты «Le Monde» в статье «Всепоглощающие амбиции Эммануэля Макрона» от 29 августа 2019 г. отмечают такие личностные черты президента, как честолюбие и амбициозность. Авторы статьи приводят слова Алана Минца, бли-

⁷ Allocution d'Emmanuel Macron devant Vladimir Poutine à Brégançon // France24. 19.08.2019. Available at: https://www.youtube.com/watch?v=wsqqq_wF9qk (accessed: 28.01.2020).

жайшего советника Э. Макрона, который вспоминает, что тот еще в 2004 г. сказал: «Я стану президентом Республики»⁸.

Рецензируемое научно-популярное издание четко структурировано, разделено на 14 примерно равных по объему глав, композиция книги лаконична. Каждая глава представляет собой статью, очерк или интервью, посвященное деятельности Э. Макрона, его карьере и восхождению к власти, и отражает субъективное представление автора о президенте как о государственном деятеле и личности в целом. Тональность всех без исключения глав носит позитивный характер: авторы в целом благосклонно отзываются о деятельности главы французского государства и оптимистично расценивают политическое будущее Э. Макрона.

Во вступлении к изданию, написанном Э. Фотторино, четко сформулирована основная задача книги: проанализировать феномен особого стиля государственного управления, присущего Э. Макрону, который обобщенно именуется «макронизмом». Автор излагает свое видение данного феномена и его специфики, пытается найти отличия стиля управления Э. Макрона от господствовавших ранее в Пятой республике. В этой связи Э. Фотторино задается вопросом: следует ли рассматривать модель управления страной, внедряемую новым лидером, как некий «современный синтез авторитарного стиля с отсылками к прошлому <...> или же всего лишь как неискренние попытки обновления демократического режима?» (с. 5–6).

Первая глава книги представляет собой развернутое интервью Э. Фотторино с Э. Макроном еще в период нахождения политика на посту министра экономики Франции. На наш взгляд, данная глава является одной из самых важных в книге, так как дает представление о формировании личности Э. Макрона и его политических взглядов. В главе детально изложены этапы «философского становления» французского президента: он повествует о своем увлечении философией с ранних лет (трудами И. Канта, Аристотеля, Декарта, Гегеля, Ж. Делёза), акцентирует внимание на своей дипломной работе, посвященной переосмыслению творчества Н. Макиавелли. По словам Э. Макрона, именно в момент написания данной работы он «оставил увлечение метафизикой и погрузился в политическую философию» (с. 10). С точки зрения президента, именно философский взгляд на

⁸ Davet G., Lhomme F. La dévorante ambition d'Emmanuel Macron // Le Monde. 29.08.2019. Available at: https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/08/29/la-devorante-ambition-d-emmanuel-macron_5504265_823448.html (accessed: 28.01.2020).

политику позволяет «синхронизировать реальность и действительность, проливая свет на основные концепты бытия» (с. 10).

Э. Макрон с особым пиететом отмечает роль философа П. Рикёра в своей жизни. По словам политика, именно благодаря его влиянию он принял решение посвятить себя политической карьере. Говоря о сопряженности философии и политики, Э. Макрон акцентирует внимание на дихотомии «философия — власть». Весьма метафорично президент определяет роль медиасферы в политике, подчеркивая, что «СМИ — это монстр, а политика — это пища, которую он безостановочно поглощает» (с. 15).

Поднимая вопрос о проблеме демократии в современной политической жизни, Э. Макрон утверждает, что «в настоящее время существование демократии как таковой и весь демократический процесс подвергаются сомнению» (с. 16). По словам президента, «демократия как таковая характеризуется недостаточной развернутостью своих основных постулатов. Есть нечто, что отсутствует в теории демократии, а именно — фигура Короля». Э. Макрон глубоко убежден, что «французы не хотели смерти монарха. На протяжении всей французской истории в той или иной форме существовали попытки возрождения сущности монархизма» (с. 16–17).

Резюмируя роль П. Рикёра в своем духовном и политическом становлении, Э. Макрон утверждает, «что философия помогает созидать» (с. 18). По мнению президента, одна из самых страшных ошибок в политике — «бездействие и молчание». Как отмечает Э. Макрон, именно П. Рикёр помог ему осознать, что «нужно говорить и действовать, чтобы чего-либо достичь» (с. 18).

Вторая глава книги представляет собой очерк писателя Марка Ламброна с колоритным названием «Гладиатор? Отнюдь нет: гибрид», посвященный роли Э. Макрона в экономическом развитии Франции. Рассуждая о невероятной амбициозности президента, М. Ламброн говорит о нем как о «генераторе идей нового экономического строя», характеризует Э. Макрона как разносторонне образованного человека, упоминая его учебу в Национальной школе администрации (ENA). Писатель акцентирует внимание как на высокой финансовой грамотности президента, так и на его прекрасном гуманитарном образовании. Позитивная тональность прослеживается также в рассуждениях М. Ламброна о супруге главы государства: писатель подчеркивает ум и начитанность Бриджит Макрон, говоря о том, что «в отличие от своих современниц, первая

леди Франции не склонна к увлечению сотрудничеством с мировыми косметическими гигантами: она скорее перечитает Артюра Рембо и Пьера Бомарше» (с. 21).

В третьей главе, написанной политологом Винсентом Мартиньи, ощущается скорее нейтральное отношение к действующему главе государства, постановка задачи сводится к определению непосредственно самих политических взглядов президента. По мнению автора, вопрос о принадлежности Э. Макрона к партиям левого или правого крыла неправомерен сам по себе. Как отмечает политолог, в современной Франции размылось традиционное партийное деление, существует лишь условное разграничение поколений на «молодое» и «пожилое». «Молодые» упрекают «пожилых» в отсутствии поддержки, в то время как «пожилые» недовольны излишним индивидуализмом «молодежи» (с. 24).

Особого внимания заслуживают главы книги, представляющие собой беседу Э. Фотторино с Э. Макроном и построенные в формате «вопрос–ответ», а также рассуждения самого Э. Фотторино о роли действующего президента в судьбе французского государства. По мнению Э. Макрона, именно «отсутствие желания развиваться, двигаться вперед вызывает рост недоверия в обществе наравне с ощущением того факта, что корнем всех бед является корпоративизм (корпоративная система)» (с. 29).

Президент следующим образом определяет одну из своих ключевых задач: «Суть одного из наших вызовов, который мы с радостью принимаем, заключается в том, чтобы статичный, окаменелый общественный строй привести в движение и в конечном счете возродить, сделать так, чтобы каждому члену общества отводилось бы предназначенное ему лишь место. Я выступаю категорически против эгалитаризма — это всего лишь совокупность невыполнимых обещаний» (с. 30). Данное утверждение президента, по мнению многих политологов, является своего рода квинтэссенцией его идей: Э. Макрона часто обвиняют в отстаивании интересов наиболее обеспеченных слоев населения, называют его «президентом богатых» («*président des riches*»). Например, политолог Гаэль Брюстье в своем очерке в рецензируемом издании говорит о том, что «Эммануэль Макрон олицетворяет идеальный тип элиты Пятой республики» (с. 73). Политтехнолог Ролан Кейроль в своем интервью Э. Фотторино также подчеркивает, что «образ Э. Макрона как президента наиболее состоятельных слоев общества глубоко укоренился в со-

знании французского народа. Ему будет очень сложно избавиться от этого политического имиджа, необходимо будет много работать над этой проблемой» (с. 83). Однако следует отметить, что, несмотря на определенный сформировавшийся имидж, по мнению того же Э. Фотторино, Э. Макрону не присущ снобизм, французский лидер готов прислушиваться к советам, чужому мнению и всегда открыт новым идеям: «Эммануэлю Макрону не свойственно зазнаваться, он отнюдь не убежден, что его слова — истина в последней инстанции. В нем присутствует огромное стремление учиться» (с. 47).

Президент выступает за совершенствование сферы образования, начиная со школьной скамьи. Друга задача правительства, по мнению Э. Макрона, — укрепление веротерпимости в стране. По словам французского лидера, «светскость — признак государства, но не общества. Общество должно обеспечивать “религиозную автономию” всех его членов» (с. 33). По словам президента, «необходимо защищать понятие индивидуальных свобод, при этом ответственность всех членов общества и каждого в отдельности не подлежит обсуждению» (с. 35). Сущность политической власти Э. Макрон определяет следующим образом: «Мы должны оставаться генератором собственных идей, наши ценности незыблемы. Власть — это не безусловная диктатура, а непримиримость с тем, что идет вразрез с нашей интерпретацией самого понятия власти» (с. 35).

По мнению Э. Макрона, роль государства в политике сводится к следующему: «...на протяжении всей нашей истории оно [государство. — П.Л.] “держит” нацию <...>. Однако роль государства в экономическом развитии страны и в общественном строе в целом должна строго регламентироваться». Президент акцентирует внимание на том, что основная задача правительства — «трансформировать французскую мечту в общеевропейскую». В этой связи Э. Макрон заявляет: «Наша страна — это целый мир, так как Франция — страна иммигрантов и при этом четко регламентированных гражданских прав» (с. 38).

Общий эмоциональный настрой данной главы поражает позитивной тональностью, которую задает уже само ее название — «Макрон — французский роман?». Однако, на наш взгляд, за этим нарочитым оптимизмом скрываются ирония и завуалированная критика. Подчеркивая молодой возраст президента и отсутствие у него значительного опыта именно в политической деятельности (за исключением периода нахождения Э. Макрона на посту министра

экономики), Э. Фотторино говорит о нем как об «аномалии нашей политической жизни» (с. 41).

Рассуждая о политической партии «Вперед, Республика!», созданной Э. Макроном, писатель акцентирует внимание на смелости молодого президента, способной, с точки зрения Э. Фотторино, привести к успеху в политической игре. В главе достаточно подробно повествуется о карьерном пути, личностном становлении Э. Макрона и его наставниках (работа у банкиров Ротшильдов, встреча с предшественником на посту президента Франсуа Олландом и т.д.). Э. Фотторино характеризует Э. Макрона как человека, обладающего незаурядными качествами, способного именно управлять, а не руководить (с. 45).

Схожие воззрения на политическую деятельность французского лидера прослеживаются и в главе «Начало нового этапа исторического развития», содержащей интервью известного европейского политика Даниэля Кон-Бендита. По его словам, партия «Вперед, Республика!» несет огромную ответственность перед проголосовавшими за нее: «...правительство Э. Макрона должно заново создать парламентскую систему, не допустив при этом политического раскола» (с. 53). Вместе с тем Д. Кон-Бендит очень высоко оценивает политический потенциал действующего президента Пятой республики: «Через пять лет перед нами предстанет абсолютно новая политическая реальность с другой концепцией понятия “республика”. Макрон и макронизм — важнейший этап исторического развития нашего государства, иными словами, развития демократического общества» (с. 54). Интересен также психологический портрет президента, приводимый Д. Кон-Бендитом: «Э. Макрон — исключительно открытый человек с живым цепким умом. Поражает его желание не только слушать, но и слышать. Олланд также слушал, но ни к чему не прислушивался и никак не реагировал впоследствии. Макрон мгновенно схватывает все, о чем ему говорят. Поражает молниеносный и фантастический его приход к власти. Я убежден в его абсолютной способности трансформировать французскую демократическую систему» (с. 56).

Перу выдающегося французского политолога Паскаля Перрино, директора и почетного профессора Института политических исследований г. Парижа (он же — «Science Po», самый авторитетный центр политических наук во Франции, где, в частности, проходил обучение действующий президент), в рецензируемом издании при-

надлежит глава под названием «Макрон — политик, опережающий время (играющий на опережение)».

По мнению П. Перрино, Э. Макрон в своем политическом курсе следует по стопам Шарля де Голля, но «в несколько ускоренном темпе». При этом П. Перрино особенно подчеркивает отсутствие у Э. Макрона значительного политического опыта к моменту избрания на пост президента республики. «Никто из президентов нашей страны не пришел к власти фактически из ниоткуда, не имея за плечами политической карьеры» (с. 62). Партию Э. Макрона «Вперед, Республика!» П. Перрино характеризует как «своего рода политический стартап-проект с огромной верой в своего молодого лидера» (с. 62–63).

Интересен взгляд П. Перрино на распространенное во французском обществе и экспертной среде мнение, что Э. Макрон — «президент богатых». Политолог опровергает данную точку зрения, говоря о том, что уже в первом туре голосования молодой кандидат набрал 24% голосов, и это были прежде всего голоса представителей средних и малообеспеченных слоев французского населения, поэтому, отмечает П. Перрино, «обвинение Э. Макрона в том, что он — президент богатых, выглядит весьма карикатурно» (с. 64).

Указывая на некую «хрупкость структуры» правительства Э. Макрона, П. Перрино подчеркивает: «Он вынужден существовать после эпохи правления “Саркози–Олланд”, в течение которой сам статус президентской власти и степень доверия к главе государства были подорваны». По мнению П. Перрино, Э. Макрону необходимо создать новую и более эффективную систему управления (с. 65). В целом эксперт оптимистично оценивает способность Э. Макрона решить эту задачу и именуется президента «настоящим реформатором» (с. 67).

Французский политолог Г. Брюстье в своей статье говорит о главе государства как об «абсолютно парадоксальном явлении современной политической жизни», обращая внимание на необычную манеру речи политика: использование идиом, лексических новообразований, устаревших лексем, которые, «с одной стороны, удивили молодое поколение и, с другой стороны, заинтриговали пожилых» (с. 71).

Г. Брюстье ставит следующий вопрос: «Что же представляет собой этот загадочный президент, воплощающий, с одной стороны, всю юность, молодость, динамизм настоящего, а с другой стороны, чувствующий себя абсолютно непринужденно и в контексте уходящей эпохи?» (с. 71). По мнению политолога, Э. Макрон стремится придать своей власти «монархический размах» (с. 71) и в этом отношении

действительно является воплощением власти элиты, высших слоев общества, т.е. тем самым «президентом богатых» (с. 73). В то же время Г. Брюстье полагает, что политические взгляды Э. Макрона не склоняются ни в сторону левого крыла, ни в сторону партий правого толка: «Прежде всего, речь идет о Пятой республике. Это подсознательная, но ключевая мысль и идея Э. Макрона. Понятие “макронизм” подразумевает в первую очередь возвращение к фундаментальным принципам Конституции 1958 года...» (с. 73).

Похожих оценок придерживается и другой автор рассматриваемой книги — корреспондент швейцарского периодического издания «Le Temps» Ричард Верли: «В Эммануэле Макроне есть что-то от военного. Эммануэль Макрон — чистый продукт президентского наследия Ш. де Голля» (с. 76). Так же, как и предыдущие авторы, Р. Верли отмечает высокий интеллектуальный уровень Э. Макрона, великолепное образование, незаурядный ум и нестандартную манеру речевого поведения политика, не всегда понятную иностранцам.

В книге представлена также глава, в которой приводится интервью французского режиссера Ива Жёланда, высказавшего особый взгляд на политический имидж Э. Макрона в целом. Ив Жёланд отмечает отточенность жестов политика, прекрасную манеру держаться и производить должное впечатление. Как говорит режиссер, «Э. Макрон напоминает в чем-то В. Жискара д’Эстена» (с. 93).

В целом в рецензируемом издании содержится достаточно полная характеристика действующего президента Франции. Книга может быть рекомендована как политологам, политтехнологам, так и специалистам по международной коммуникации, лингвистам, переводчикам, а также студентам и магистрантам, изучающим французский язык.

P.G. Loginova

THE PHENOMENON OF EMMANUEL MACRON

Book review of ‘Qu’est-ce que le macronisme?’

edited by E. Fottorino

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

The book under review is a collection of essays ‘Qu’est-ce que le macronisme?’ (‘What is Macronism?’), published by ‘Philippe Rey’ in 2018. The reviewer thoroughly considers the structure and the contents of the book.

Each chapter represents an essay, an interview or an article by a prominent scholar, a politician or a journalist who present their views on the presidency of E. Macron and prospects for the development of France. The reviewer notes that the general tenor of the book is positive: all authors emphasize high intelligence and ambitions of the French leader, which facilitated greatly his career development from a little-known politician to the head of the state. The reviewer concludes that this popular science edition offers a sufficiently accurate political portrait of E. Macron, provides interesting biographical details and can be recommended for IR scholars, political scientists, journalists, and linguists since it is written in an impressive and elegant French language. The book under review can also prove useful in studying the role of an individual in history.

Keywords: Emmanuel Macron, Macronism, France, the Fifth Republic, political psychology, political mentalities, political values.

About the author: *Polina G. Loginova* — PhD (Philology), Senior Lecturer at the Chair of International Communication, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: polina-loginova@inbox.ru).

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор

КОКОШИН А.А.

Заместитель главного редактора

ЮДИН Н.В.

Члены редколлегии:

БАБЫНИНА Л.О.

БАРСЕНКОВ А.С.

БАРТЕНЕВ В.И.

БЕЛОКРЕНИЦКИЙ В.Я.

ГЛАЗУНОВА Е.Н.

ЗВЯГЕЛЬСКАЯ И.Д.

КУЗНЕЦОВ В.А.

ПАНОВ А.Н.

ПОТЕМКИНА О.Ю.

ПРОХОРЕНКО И.Л.

РЫХТИК М.И.

СЕРГУНИН А.А.

СИДОРОВ А.А.

СТЕПАНОВА Е.А.

ФЕНЕНКО А.В.

ХАХАЛКИНА Е.В.

ЯКОВЛЕВ А.И.

Редактор

МАЛЕВАННАЯ Е.А.

Адрес редакции:

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, 1-й учеб. корпус гуманитарных факультетов, факультет мировой политики, к. 601.

Тел. 8 (495) 939-52-71.

E-mail: vestnik.fmp@gmail.com

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) РФ. Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-35059 от 23 января 2009 г.

Подписано в печать 15.05.2020. Формат 60 × 90^{1/16}. Бумага офс. № 1.

Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 13,0. Уч.-изд. л. 12,2. Тираж экз.

Изд. № 11567. Заказ №

Издательство Московского университета.

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 15 (ул. Академика Хохлова, 11)

Тел.: (495) 939-32-91. E-mail: secretary-msu-press@yandex.ru

Отдел реализации. Тел.: (495) 939-33-23; e-mail: zakaz@msupress.com

Сайт Издательства МГУ: <http://msupress.com>

Отпечатано: Публичное акционерное общество «Т8 Издательские Технологии».

109316 Москва, Волгоградский проспект, дом 42, корпус 5.

ИНДЕКС 88513 (каталог «Пресса России»)

ISSN 0201-7385. ISSN 2076-7404

ВЕСТН. МОСК. УН-ТА. СЕР. 25. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА. 2020. Т. 12. № 1. 1–208.