

Вестник НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ Московского Основан в ноябре 1946 г. университета

Серия 25 **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА**

ТОМ 10 • № 3 • 2018 • ИЮЛЬ–СЕНТЯБРЬ

СОДЕРЖАНИЕ

Международная безопасность

- Бужинский Е.П., Веселов В.А. Ядерная политика США в XXI веке: преемственность и различия в подходах администраций Дж. Буша-мл., Б. Обамы и Д. Трампа 3

Иностранная помощь

- Кулькова О.С. Европейские программы помощи Марокко в 1999–2011 гг.: ориентиры, компоненты, результаты 48
- Хлебникова Л.Р. США и проблемы обеспечения стабильного развития Иорданского Хашимитского Королевства в исторической ретроспективе 79

Международное развитие

- Гомбоин З.Э. Информационно-коммуникационные технологии для развития: логика эволюции международного дискурса 121

Международные организации

- Никифоров И.А. АСЕАН как сообщество безопасности: проблемы теоретического осмысления 154

Научные обзоры и рецензии

- Юдин Н.В. Новые решения для новых проблем. *Рецензия на книгу Е.М. Харитоновой «“Мягкая сила” Великобритании»* . . 175

© Издательство Московского университета.
«Вестник Московского университета», 2018

Moscow University

Bulletin of World Politics

ISSN 2076-7404

Vol. 10 • No. 3 • SUMMER • 2018

CONTENTS

International Security

- Buzhinsky E.P., Veselov V.A. The US Nuclear Policy in the XXI Century: Continuity and Change in the Strategies of the George W. Bush, Barack Obama, and Donald Trump Administrations . . . 3

Foreign Assistance

- Kulkova O.S. The European Union's Assistance to Morocco (1999–2011): Strategic Directions, Priority Areas, and Main Outcomes 48
- Khlebnikova L.R. The United States and the Challenges of the Hashemite Kingdom of Jordan's Internal Stability: A Historical Retrospective 79

International Development

- Gomboin Z.E. Information and Communication Technologies for Development: Evolution of International Discourse 121

International Organizations and International Integration

- Nikiforov I.A. ASEAN As a Security Community: Challenges of Conceptualization 154

Review Essays and Book Reviews

- Yudin N.V. New Challenges Require New Solutions. *Book review of 'The Soft Power of the United Kingdom' by E.M. Kharitonova* . . . 175

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Е.П. Бужинский, В.А. Веселов*

ЯДЕРНАЯ ПОЛИТИКА США В XXI ВЕКЕ: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И РАЗЛИЧИЯ В ПОДХОДАХ АДМИНИСТРАЦИЙ ДЖ. БУША-МЛ., Б. ОБАМЫ И Д. ТРАМПА

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

За два десятилетия XXI в. в США сменились три администрации, ядерная политика которых содержит как общие черты, так и свои особенности. Приближение к концу второго десятилетия, возникшая неопределенность относительно судьбы Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ) после февраля 2021 г. делают актуальным анализ ядерной политики США на большом отрезке времени, с тем чтобы отделить конъюнктурные изменения от долгосрочных тенденций. В свою очередь это позволяет создать основу для прогнозирования дальнейшей эволюции американской стратегии в ядерной сфере вне зависимости от исхода выборов 2020 г. В этой связи в настоящей статье рассмотрены особенности ядерной политики США в период администраций Дж. Буша-мл., Б. Обамы и Д. Трампа, изложенные в «Обзорах ядерной политики» (Nuclear Posture Review) 2002, 2010 и 2018 гг. и связанных с ними документах стратегического планирования, а также их материального наполнения в виде планов развития стратегических ядерных сил и нестратегического ядерного оружия. Показаны истоки ядерной политики администрации Д. Трампа и оценена степень преемственности по отношению к предшествующим администрациям. Особое внимание уделено планам масштабной модернизации всех ключевых компонентов ядерной триады США, изложенным в «Обзоре» 2018 г. Обозначены возможные последствия выхода Вашингтона из Договора

* Бужинский Евгений Петрович — генерал-лейтенант запаса, кандидат военных наук, руководитель Центра политико-военных проблем безопасности факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: evgbujin@mail.ru); Веселов Василий Александрович — старший преподаватель факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: vves@fmp.msu.ru).

о ликвидации ракет средней и меньшей дальности и непродления ДСНВ. Авторы заключают, что если в отношении Ирана и КНДР администрация Д. Трампа будет развивать подходы, разработанные при Дж. Буше-мл., придав им более наступательный характер за счет готовности использовать ядерное оружие в качестве не просто средства сдерживания, но реального военно-силового инструмента, то в отношении России и КНР может быть взята на вооружение так называемая доктрина Шлесинджера. Иными словами, речь идет об откате к установкам «холодной войны» с поправкой лишь на принципиально усложнившуюся архитектуру глобальной стратегической стабильности. Авторы подчеркивают, что подобный откат чреват повторением событий кризисов 1962 и 1983 гг., и выражают надежду, что уроки истории и переговорный опыт, накопленный в годы «холодной войны», проложат дорогу новому компромиссу.

Ключевые слова: Соединенные Штаты Америки, «Обзор ядерной политики», Д. Трамп, Б. Обама, Дж. Буш-мл., ядерная триада, стратегическая стабильность, военно-политическое прогнозирование, ДСНВ, ДРСМД, ДНЯО.

Резкие заявления президента США Д. Трампа в октябре 2018 г. во время предвыборных поездок по стране о выходе из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) и возможности наращивания американского ядерного арсенала¹ имеют пока скорее символическое значение, поскольку не воплотились в такие конкретные шаги, как подтверждение на официальном уровне и материальное наполнение озвученных планов. Однако любые символы и жесты в политике, особенно в такой «тонкой материи», как сфера ядерных вооружений, могут играть очень важную роль.

Символично, что новый курс в американской ядерной стратегии провозглашен в год 50-летия Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Если администрация Д. Трампа будет последовательной в реализации заявленных мер, то после февраля 2021 г. миру предстоит возвращение в ситуацию 1968 г., когда между США и СССР не было ни договоров, ни переговоров. Авторы считают необходимым напомнить, что

¹ Remarks by President Trump before Air Force One Departure. Elko, Nevada. 20.10.2018 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-air-force-one-departure-4/> (accessed: 12.11.2018); Remarks by President Trump before Marine One Departure. South Lawn. 22.10.2018 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-marine-one-departure-18/> (accessed: 12.11.2018).

2018 год — юбилей не только ДНЯО, но и первой попытки начать диалог двух сверхдержав по стратегическим наступательным и оборонительным вооружениям (ОСВ и ПРО), и этот первый шаг оказался неудачным.

Сразу после подписания ДНЯО 1 июля 1968 г. было объявлено о решении Москвы и Вашингтона начать двусторонние переговоры, что вытекало из их обязательств по статье VI: «Каждый Участник настоящего Договора обязуется в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению, а также о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем»². В этой связи на сентябрь того же года были запланированы визит в Советский Союз президента США Л. Джонсона и его встреча с председателем Совета министров СССР А.Н. Косыгиным в Ленинграде, которая должна была стать продолжением в новых условиях диалога, начатого годом ранее в Глассборо.

Визит не состоялся вследствие событий в Чехословакии, причем, как очевидно сегодня, ввод контингентов вооруженных сил государств — участников Организации Варшавского договора 21 августа 1968 г. стал не причиной, а поводом для отказа от переговоров. Причины были глубже. Вашингтон явно стремился выиграть время для создания более благоприятной стартовой позиции. Дело в том, что, с одной стороны, все более очевиден был стратегический паритет между СССР и США, но с другой — у американцев существовала надежда на получение односторонних преимуществ благодаря внедрению разделяющихся головных частей с боевыми блоками индивидуального наведения, поскольку это обесценивало бы паритет по носителям (первое испытание новой разработки в составе межконтинентальной баллистической ракеты (МБР) «Минитмен III» состоялось 16 августа 1968 г. [Gibson, 1996]). Играл роль и внутривнутриполитический фактор: отказ Л. Джонсона участвовать в президентских выборах обесценивал значение договоренностей в случае их достижения.

Полвека спустя круг замкнулся. США и Россия вновь стоят перед выбором: идти по пути гонки вооружений или совместно искать способы обеспечения стратегической стабильности и

²Договор о нераспространении ядерного оружия. Статья VI // Организация Объединенных Наций. Доступ: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml (дата обращения: 12.08.2018).

международной безопасности. В принятии правильного решения весьма полезными могут быть уроки истории. Переговоры между Советским Союзом и Соединенными Штатами все же начались в ноябре 1969 г., и в итоге 26 мая 1972 г. были подписаны два документа: Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (Договор ОСВ-1) и Договор об ограничении систем противоракетной обороны (Договор по ПРО). Эти документы не просто стали соглашениями по контролю над вооружениями, но сформировали «негласный кодекс» поведения сверхдержав в ядерном веке на основе признания принципов взаимного сдерживания и стратегической стабильности (хотя последний термин тогда еще не использовался официально). В следующем году этот «негласный кодекс» был дополнен еще двумя документами, содержание которых весьма актуально в современных условиях: Соглашением о предотвращении ядерной войны и Основными принципами переговоров о дальнейшем ограничении стратегических наступательных вооружений, подписанными во время визита Л.И. Брежнева в США в июне 1973 г.

Могут ли эти события вселять оптимизм, показывая, что стороны рано или поздно возвращаются к диалогу (еще один пример — возобновление переговоров в 1985 г. после острейшего кризиса осенью 1983 г.)? Возможно. Неслучайно некоторые исследователи проводят параллели между взглядами Д. Трампа и Р. Никсона [Cha, Jungkun, 2018]. Присутствие в кругу советников сегодняшнего главы Белого дома архитектора внешнеполитического курса начала 1970-х годов Г. Киссинджера служит дополнительным аргументом в пользу такого вывода. Действительно, оба президента столкнулись с проблемой формирования нового взгляда на позиционирование США в мире в связи с утратой былых преимуществ. Оба вынуждены делать это в условиях глубокого раскола в обществе, что не может не влиять на принятие внешнеполитических решений. Однако выбор Р. Никсона и Г. Киссинджера можно трактовать скорее как адаптацию США к новым реалиям, стремление к сотрудничеству вместо соперничества (это послужило базой для политики «разрядки»).

Д. Трамп, видимо, желает подгонять складывающиеся условия под собственные представления, а подписанные или одобренные им документы однозначно указывают на предпочтение им со-

перничества держав как главной характеристики современной мировой политики (см. далее). Его лозунг «Вернем Америке былое величие» («Make America great again»)³ вызывает вопрос: к чему относится «again», что президент считает эталоном величия? Этот вопрос имеет самое непосредственное отношение к ядерной политике США. Можно высказать предположение, что таким эталоном для главы Белого дома служит период формирования однополярного мира сразу после распада СССР, за которым последовала череда «упущенных возможностей» (более подробное рассмотрение внешнеполитических взглядов Д. Трампа выходит за рамки настоящей статьи).

Авторы видят свою задачу в анализе эволюции представлений трех американских администраций о роли и месте ядерного оружия в мировой политике и реализации внешнеполитических интересов США в первые два десятилетия XXI в. Такой анализ, однако, невозможен без краткого обращения к периоду 1990-х годов, разделяющих первый и второй «ядерные века».

* * *

Исходя из изложенного, истоки ядерной политики администрации Д. Трампа следует искать на рубеже 1980–1990-х годов, когда происходило осмысление последствий «холодной войны» и формировались взгляды на оптимальный, с точки зрения США, мировой порядок, задачи во внешнеполитической и военной сферах.

Одним из ключевых центров выработки решений в 1989–1992 гг. было Министерство обороны, где тогда работали будущие сотрудники администрации Дж. Буша-мл. — Р. Чейни, Р. Перл, П. Вулфовиц, Д. Фейт, З. Халилзад, а в числе экспертов были будущие авторы всех четырех «Обзоров ядерной политики» (1994, 2002, 2010, 2018) — К. Пейн, Ф. Миллер, Дж. Харви, Б. Робертс и др. Применительно к мировому порядку речь тогда шла о формировании такой центросиловой структуры, которая решала бы стоявшую перед США задачу предотвращения появления на территории бывшего СССР или еще где-либо «равных» (peer) или «примерно равных» (near peer) конкурентов, недопущения превращения региональных соперников в глобальных [Wolfowitz,

³Trump D.J. The Inaugural Address. 20.01.2017 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/> (accessed: 12.08.2018).

2011; Mann, 2004; Brands, 2018b]. В закрытых разработках Пентагона отмечалось, что США с помощью превосходства в силе должны убеждать потенциальных претендентов (если таковые появятся) в бесперспективности попыток бросать вызов американоцентричному устройству мира⁴. В несколько смягченном виде эта задача вошла в открытый документ, подписанный министром обороны Р. Чейни в январе 1993 г.: «Не позволить враждебной державе [hostile power] доминировать в регионе, критически важном для интересов США, поставить барьеры на пути возрождения глобальной угрозы интересам США и их союзников»⁵. В качестве критически важных регионов были названы Европа, Восточная Азия, Ближний Восток, Латинская Америка.

Вскоре после выхода этого документа его разработчики были вынуждены покинуть Пентагон, но 8 лет спустя продолжили свою деятельность уже в администрации Дж. Буша-мл. При этом в коридорах власти осталась сама идея управления региональными балансами сил и предотвращения появления «равных соперников» с помощью поддержания неоспоримого военного превосходства США. Так, первый из «Четырехлетних обзоров в области обороны», выпущенный в открытом виде администрацией У. Клинтона в 1997 г., содержал требование «поддерживать военное превосходство [military superiority] над существующими и потенциальными противниками»⁶. Фактически речь шла о реализации именно того курса, который был намечен предшественниками, хотя к этой преемственности старались не привлекать внимания.

Первоначально задача предотвратить появление нового «равного соперника» была тождественна недопущению возрождения старого. Такая постановка вопроса повлияла в том числе на определение параметров Договора СНВ-2, подписанного в самом начале 1993 г., и содержание «Обзора ядерной политики», выпущенного в сентябре 1994 г., в котором значительное внимание

⁴FY 94-98 Defense Planning Guidance Sections for Comment. 18.02.1992. P. 2 // U.S. Department of Defense (DOD). Available at: https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc03_full.pdf (accessed: 12.10.2018).

⁵Secretary of Defense Dick Cheney. Defense Strategy for the 1990s: The Regional Defense Strategy. January 1993. P. 3 // U.S. DOD. Available at: <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc15.pdf> (accessed: 12.10.2018).

⁶Report of the Quadrennial Defense Review. May 1997. P. 5 // U.S. DOD. Available at: <http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR1997.pdf?ver=2014-06-25-110930-527> (accessed: 12.10.2018).

уделялось страховке от возможных рисков⁷. О завершении пересмотра ядерной стратегии министр обороны У. Перри объявил в ежегодном докладе президенту и Конгрессу в феврале 1995 г. В качестве первой задачи было указано «сдерживание враждебного правительства Российской Федерации [hostile Russian government] путем угрозы ее объектам, представляющим ценность для российского политического и военного руководства», а второй — «поддержание резерва стратегических сил страны для обеспечения сдерживания других ядерных держав»⁸. При определении количественных параметров стратегических ядерных сил (СЯС) У. Перри руководствовался принципом «воссоздания» (reconstitution), который он называл «страховкой на случай резких изменений политической системы в России».

Лишь убедившись в необратимости преобразований в России, администрация У. Клинтона во второй половине 1990-х годов поставила в центр ядерной политики проблему распространения ядерного оружия (ЯО) и средств его доставки, а также способы противодействия данным процессам — «контрраспространение» и ПРО [Ritchie, 2008]. Следует также отметить, что до намеченной на 1995 г. Конференции по рассмотрению действия и продления ДНЯО, которая должна была решить судьбу договора, Вашингтону было невыгодно акцентировать в своей политике силовые методы противодействия. Несмотря на это, приоритет подобных подходов выражался в том числе в возложении задачи контрраспространения на новую структуру — Объединенное стратегическое командование (ОСК) Вооруженных сил (ВС) США⁹, которое включило военное реагирование в планы применения ЯО [Kristensen, 2008]. В настоящее время эти задачи сохраняются за ОСК, которое после решений, принятых министром обороны Дж. Мэттисом в октябре 2018 г., становится фактически монополистом в управлении ядерными силами США (см. далее).

⁷ Nuclear Posture Review slides. 23.09.1994 // U.S. DOD. Available at: <http://www.nukestrat.com/us/reviews/DODnprslides092294.pdf> (accessed: 12.10.2018).

⁸ William J. Perry, Secretary of Defense. Annual Report to the President and the Congress. Washington, D.C. February 1995. P. 87. Available at: https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/annual_reports/1995_DOD_AR.pdf?ver=2014-06-24-152712-813 (accessed: 12.10.2018).

⁹ Сменило упраздненное Стратегическое авиационное командование ВВС, в подчинении которого в период «холодной войны» находились два из трех компонентов ядерной триады.

Таким образом, в 1990-е годы, несмотря на количественные сокращения ядерного арсенала, роль ЯО в американской внешней политике не только не уменьшилась, а, наоборот, возросла, поскольку на него были возложены дополнительные задачи по контрраспространению в его силовом варианте. Уже в 1990-е годы, т.е. еще до публичного провозглашения этого подхода Дж. Бушем-мл., планировалось нанесение превентивных ударов по объектам в «подозреваемых» странах [Kristensen, 2008]. В рамках силового подхода к контрраспространению именно тогда наметилась тенденция к стиранию грани между стратегическим и нестратегическим ЯО. О том, что это различие окончательно упразднено, объявил министр обороны Дж. Мэттис в феврале 2018 г. в связи с принятием очередного «Обзора ядерной политики»¹⁰.

Новые приоритеты в ядерной сфере и дальнейшие перспективы развития американских СЯС были обозначены в президентской директиве № 60 (Presidential Decision Directive № 60) «Указания по политике применения ядерного оружия», подписанной У. Клинтоном в ноябре 1997 г.¹¹ В данном документе была отражена позиция военно-политического руководства США в отношении вероятности конфликтов с применением ЯО, их возможных масштабов, целей и способов ведения. Несмотря на то что Россия к тому времени по-прежнему находилась в списке главных потенциальных противников США, в качестве «примерно равного соперника» в Вашингтоне начали рассматривать Китай. Судя по имеющейся информации, в соответствии с указанной директивой У. Клинтона во введенный в действие в октябре 1999 г. план применения ядерных сил SIOP-00 впервые после 1982 г. были включены цели на территории КНР (они были исключены по решению Р. Рейгана). В плане были также намечены цели в Ираке, Иране и КНДР — будущей «оси зла» президента Дж. Буша-мл. [Kristensen, 2000: 9–10].

* * *

Идейную основу ядерной политики новой администрации до 11 сентября 2001 г. составляли наработки 1989–1992 гг. [Mann,

¹⁰ Mattis: There is no such thing as a ‘tactical’ nuke // Military.com. 06.02.2018. Available at: <https://www.military.com/defensetech/2018/02/06/mattis-there-no-such-thing-tactical-nuke.html> (accessed: 12.10.2018).

¹¹ PDD/NSC 60. Nuclear Weapons Employment Policy. November 1997 // The White House. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd60.htm> (accessed: 10.08.2018).

2004]. При этом пришлось учитывать такие проявившиеся к концу 1990-х годов изменения на мировой арене, как выдвижение Китая на роль «примерно равного соперника», усиление ядерной многополярности после испытаний в Индии и Пакистане в 1998 г. и др. О том, что именно на рубеже веков руководство США начало готовиться к серьезному противостоянию с КНР, косвенно свидетельствует включение Северной Кореи в провозглашенную Дж. Бушем-мл. в январе 2002 г. «ось зла». При всем желании связать Пхеньян с событиями 11 сентября было невозможно, но если рассматривать «ось зла» не как политический лозунг, а в качестве программы действий, то она вполне логична: после смены режимов в Ираке и Иране должна была прийти очередь «демократизации» государств Центральной Азии с превращением их во второй фронт против Китая, а «окончательное решение ядерной проблемы Корейского полуострова» должно было замкнуть кольцо вокруг КНР.

В первое время после терактов в Нью-Йорке и Вашингтоне ядерное сдерживание оказалось на периферии внимания новой администрации, поскольку найти для него адекватное место в наборе средств антитеррора так и не удалось. На смену сдерживанию в качестве основного инструмента ядерной политики США пришла концепция превентивных действий, в теоретическом плане проработанная еще в 1990-е годы в рамках политики контрраспространения. При этом были отставлены и такие принципиальные представления 1970–1980-х годов, как «взаимное сдерживание», «паритет», «стратегическая стабильность». На смену симметричности отношений с СССР и Россией пришла асимметрия: решительный перевес США над противниками, что позволило администрации Дж. Буша-мл. внести в ядерную политику принцип свободы рук — пока только применительно к ограниченному кругу субъектов. При этом ЯО рассматривалось не как средство политического давления, а как чисто военный инструмент, выполняющий функцию разгрома (defeat) потенциального противника. Данный подход, корни которого находятся в начальном этапе «холодной войны», сохраняется для части задач ЯО и в настоящее время: именно так формируется ядерная политика США в отношении Ирана и КНДР в «Обзоре» 2018 г.¹²

¹² Nuclear Posture Review. February 2018 // U.S. DOD. Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: 11.10.2018).

«Обзор ядерной политики» администрации Дж. Буша-мл. был представлен помощником министра обороны по вопросам международной безопасности Дж. Краучем на пресс-конференции в Пентагоне 9 января 2002 г. Сам документ был закрытым, но на брифинге помимо презентации были озвучены достаточно обширные «выдержки» (excerpts)¹³, которые дают представление о взглядах администрации на роль ЯО в достижении внешнеполитических целей США и задачи политики ядерного сдерживания, об основных количественных и качественных параметрах СЯС и нестратегического ядерного оружия (НСЯО), о связи между ядерным сдерживанием и контролем над вооружениями (в условиях объявленного выхода из Договора по ПРО и реализации Договора СНВ-1), о планах модернизации компонентов СЯС, состоянии инфраструктуры ядерного оружейного комплекса и перспективах ее изменения с учетом долгосрочных потребностей.

В «Обзоре» 2002 г. администрация Дж. Буша-мл. подчеркивала роль ЯО и его превентивного применения для сдерживания угрозы нападения на США с использованием обычных средств поражения или оружия массового уничтожения (ОМУ). Допускалось также нанесение превентивных ядерных ударов по объектам противника, воздействие по которым неядерными средствами малоэффективно¹⁴. «Стратегия национальной безопасности США» того же года закрепила это положение: «...в будущем нанесение упреждающих ударов будет важным орудием в арсенале американских средств реагирования на весь спектр угроз, начиная от террористической и заканчивая угрозами, исходящими от государств-изгоев, занятых производством ядерного, химического и биологического оружия»¹⁵. Слово «ядерный» перед термином «упреждающий удар» в данной формуле отсутствует, тем не менее такая опция явно не исключается. При этом США расширили перечень вероятных противников, в отношении которых может

¹³ Nuclear Posture Review report. 31.12.2001 // U.S. DOD. Available at: <http://www.defense.gov/news/ian2002/d20020109npr.pdf> (accessed: 11.10.2018); Nuclear Posture Review slides. 09.01.2002 // U.S. DOD. Available at: http://fas.org/spp/starwars/program/news02/dplus2002_47_2.pdf (accessed: 11.10.2018); Nuclear Posture Review excerpts. 08.01.2002 // U.S. DOD. Available at: <http://web.stanford.edu/class/polisci211z/2.6/NPR2001leaked.pdf> (accessed: 11.10.2018).

¹⁴ Nuclear Posture Review excerpts. 08.01.2002 // U.S. DOD. Available at: <http://web.stanford.edu/class/polisci211z/2.6/NPR2001leaked.pdf> (accessed: 11.10.2018).

¹⁵ The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C.: The White House, 2002. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (accessed: 11.10.2018).

быть применено ЯО, включив в него «спонсоров международного терроризма» (КНДР, Иран, Сирию). Закрепляющая основные положения «Обзора» президентская директива № 14 «Указания по планированию применения ядерного оружия» была выпущена в июне 2002 г. [Kristensen, 2005] и действовала более 10 лет, до принятия аналогичной директивы Б. Обамы.

Уже в «Обзоре ядерной политики» Дж. Буша-мл. были намечены контуры программ модернизации компонентов стратегической триады, которые окончательно сформировались при администрации Б. Обамы, а реализацией их будут заниматься Д. Трамп и его преемники. Было принято принципиальное решение о сохранении ядерной триады в полном составе, несмотря на предложения ряда экспертов (в числе которых — будущий министр обороны Э. Картер) о переходе к диаде за счет отказа от наземного компонента. Вместе с тем была отвергнута инициатива разработки единой баллистической ракеты для наземного и морского базирования. В то же время запланировано создание нового пилотируемого стратегического бомбардировщика и новой крылатой ракеты в ядерном оснащении для него (целесообразность последнего решения оспаривается по сей день).

Одной из основных новаций «Обзора» 2002 г. была трансформация «старой» триады СЯС в «новую», состоящую из ядерных и неядерных наступательных сил; средств активной (в том числе противоракетной) обороны и объединяющей их системы разведки, управления и связи; а также гибкой (responsive) инфраструктуры производства ЯО и обеспечения его боевого применения, способной при необходимости к новому наращиванию возможностей (reconstitution). Следует также отметить, что принятая вскоре президентская директива № 23 упразднила существовавшее ранее деление ПРО на национальную (прикрывающую континентальную часть США) и ПРО театра военных действий (ТВД)¹⁶. Тем самым было подчеркнуто ключевое свойство создаваемой системы ПРО — глобальность ее охвата за счет новых возможностей информационных средств (при ограниченных способностях собственно перехватчиков).

Особое внимание в ядерной политике Дж. Буша-мл. было уделено обеспечению возможностей по разрушению укрепленных

¹⁶ National Security Presidential Directive/NSPD-23. National Policy on Ballistic Missile Defense. 16.12.2002 // The White House. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-23.pdf> (accessed: 11.10.2018).

подземных объектов — «укрытий террористов» и хранилищ ОМУ. В этой связи были сняты установленные Конгрессом в начале 1990-х годов ограничения на разработку ядерных боеприпасов малой мощности («мини-ньюков»). В 2003 г. при обсуждении проекта бюджета на 2004 фин. г. была отменена часть «поправки Спрэтта—Фурс» 1994 г., запрещающая финансирование исследований по созданию ЯО малой мощности (менее 5 кт в тротиловом эквиваленте), и выделены средства на такие работы.

Уже в тот период была сформулирована конечная цель идеологов современной ядерной политики США — сделать ЯО реально применимым в качестве инструмента решения внешнеполитических задач, причем круг их в настоящее время шире, чем контрраспространение (как было при У. Клинтоне) или борьба с терроризмом (при Дж. Буше-мл.). Появление качественно новых ядерных боеприпасов, сочетающих точность наведения и высокую проникающую способность, создает потенциал для нанесения контрсилowych и обезглавливающих ударов по шахтным пусковым установкам и подземным пунктам управления любых противников — не только государств-изгоев, но и «примерно равных соперников». Дискуссия о возможности нанесения подобных ударов, начатая публикацией в 2006 г. статей двух молодых ученых — К. Либера и Д. Пресса [Lieber, Press, 2006a, 2006b], продолжается и в настоящее время.

Формально за рамками ядерной политики находится принятая администрацией Дж. Буша-мл. в 2003 г. концепция «быстрого глобального удара» (БГУ; Prompt Global Strike, PGS), поскольку ее основным содержанием является применение неядерных средств поражения [Герасев, 2017]. Однако, судя по имеющейся информации, первоначальный вариант концепции был шире и включал в том числе возможность использования ЯО малой мощности. Косвенным подтверждением этого служат, во-первых, почти синхронное снятие барьера на пути создания «мини-ньюков», о чем уже было сказано, а во-вторых — возрождение ядерной модификации концепции БГУ администрацией Д. Трампа, включившей в «Обзор» 2018 г. план оснащения баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) «Трайдент II» (D5) специально разработанным маломощным зарядом, которому позднее было присвоено обозначение W76-2¹⁷. Еще до выхода указанного

¹⁷ Nuclear Posture Review. February 2018 // U.S. DOD. Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: 11.10.2018).

«Обзора» под это подводилась теоретическая база. Например, в августе 2017 г. заместитель председателя Объединенного комитета начальников штабов (ОКНШ) генерал П. Селва, выступая в тесно связанном с ВВС США Институте имени У. Митчелла, прямо заявил, что ядерные заряды малой мощности служат основой ядерного сдерживания в будущем, поскольку могут быть реально применимы в конфликтах¹⁸.

* * *

Президент Б. Обама уже через три месяца после инаугурации сделал громкое заявление в Праге о намерении добиваться безъядерного мира (что вскоре принесло ему Нобелевскую премию)¹⁹. Помимо размытой формулировки, содержащейся в пражской речи, глава Белого дома впоследствии еще несколько раз говорил о стремлении предпринимать конкретные шаги в сторону «глобального нуля», в том числе дальнейшее количественное сокращение ядерных сил и снижение роли ЯО в политике США²⁰.

Подтверждением решимости идти по этому пути стало подписание год спустя в той же Праге нового Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ), что в преддверии Обзорной конференции по ДНЯО должно было также служить свидетельством приверженности Статье VI последнего. Но одновременно с этим (за три дня до подписания ДСНВ) администрация опубликовала свой «Обзор ядерной политики», который, в отличие от аналогов 1994 и 2002 гг., был открытым документом (это должно было символизировать новизну подхода Б. Обамы по сравнению с предшественниками)²¹. При этом содержательная часть «Обзора»

¹⁸ Remarks by General Paul Selva at the Mitchell Institute for Aerospace Studies Strategic Deterrence Breakfast Series. Washington, D.C. 03.08.2017. Available at: http://docs.wixstatic.com/ugd/a2dd91_42600cd1e305487cbdfae0a02827bc7.pdf (accessed: 11.10.2018).

¹⁹ Remarks by President Barack Obama in Prague, Czech Republic. 05.04.2009 // The White House. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered> (accessed: 12.10.2018).

²⁰ Наиболее важным в этом ряду было выступление в Берлине, приуроченное к 50-летию известной речи Дж. Кеннеди и 65-летию «воздушного моста». См.: Remarks by President Obama at the Brandenburg Gate. Berlin, Germany. 19.06.2013 // The White House. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/19/remarks-president-obama-brandenburg-gate-berlin-germany> (accessed: 11.10.2018).

²¹ Nuclear Posture Review Report. 06.04.2010 // U.S. DOD. Available at: <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf> (accessed:

базировалась не на пражской речи президента, а на положениях доклада созданной Конгрессом двухпартийной комиссии во главе с двумя бывшими министрами обороны — У. Перри и Дж. Шлесинджером, которая рекомендовала проведение консервативной ядерной политики²².

В «Обзоре» 2010 г. администрация Б. Обамы подтвердила приверженность сделанному США в 1978 г. заявлению о неприменении ядерного оружия против добросовестных участников ДНЯО. Вместе с тем Вашингтон оставлял за собой право нанести ядерный удар первым для сдерживания масштабных неядерных атак, оговорив, правда, при этом небольшую вероятность такого сценария. Кроме того, в документе была подчеркнута фундаментальная роль ЯО в качестве инструмента сдерживания противников от применения ОМУ против самих США и их союзников [подробнее см.: Есин 2016, 2017; Козин, 2014; Кортуннов, 2011].

В «Обзоре» 2010 г. были сформулированы пять ключевых задач ядерной политики Соединенных Штатов, которые ранжировались следующим образом:

- 1) предотвращение распространения ЯО и ядерного терроризма;
- 2) уменьшение роли ЯО в «Стратегии национальной безопасности США»;
- 3) обеспечение сдерживания и стратегической стабильности при пониженных уровнях ядерных сил;
- 4) укрепление регионального сдерживания и поддержание у союзников уверенности в гарантиях безопасности со стороны США;
- 5) поддержание надежного, безопасного и эффективного ядерного арсенала.

Приоритетную задачу — предотвращение распространения ЯО и ядерного терроризма — предполагалось решать путем укрепления режима нераспространения и его основы — ДНЯО

11.10.2018); 2010 Nuclear Posture Review Report. Fact Sheet. 06.04.2010 // U.S. DOD. Available at: <http://www.defense.gov/npr/docs/npr%20fact%20sheet%20april%202010.pdf> (accessed: 11.10.2018); Nuclear Posture Review background briefing slides. 05.04.2010 // U.S. DOD. Available at: <http://www.defense.gov/npr/docs/NPR101.pdf> (accessed: 11.10.2018); Nuclear Posture Review rollout briefing slides. 06.04.2010 // U.S. DOD. Available at: <http://www.defense.gov/npr/docs/10-04-06 NPR%20201%20Briefing%20-%201032.pdf> (accessed: 11.10.2018).

²² Perry W.J., Schlesinger J.R. et al. America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2009. Available at: http://media.usip.org/reports/strat_posture_report.pdf (accessed: 10.10.2018).

за счет нейтрализации ядерных амбиций Ирана и КНДР и приверженности системе гарантий Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ); обеспечения физической безопасности всех потенциально уязвимых ядерных материалов в мире; вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г. (до сих пор не ратифицированного США); лишения террористов возможности доступа к ядерным объектам и приобретения ими расщепляющихся материалов.

Что же касается второй по значимости задачи — снижения роли ЯО, то ее следует рассматривать не как отголосок пражской речи Б. Обамы, а как отражение объективной тенденции роста возможностей неядерных средств поражения, обеспечиваемой новыми технологиями, прежде всего информационно-коммуникационными. Неслучайно именно при администрации Б. Обамы в США была начата подготовка (в форме «третьей стратегии компенсации») к новой революции в военном деле [Кокошин и др., 2015].

Помимо военно-технических новаций было принято стратегическое решение о «переносе центра тяжести в Азию» (rebalance to Asia). Публично о новом курсе объявили в конце 2011 г. президент Б. Обама и государственный секретарь Х. Клинтон²³. По сути, это стало возвращением к тому курсу, который намечался администрацией Дж. Буша-мл. до 11 сентября 2001 г, однако был отложен (но не отменен) в связи с началом «глобальной войны с террором». Военно-политическая часть «переноса центра тяжести» была сформулирована в новом документе — «Стратегических указаниях по обороне»²⁴, который занимает необычное место в ряду базовых материалов стратегического планирования США. Стандартным является набор из четырех документов, разрабатываемых ключевыми ведомствами и определяющих основные направления политики действующей администрации в области национальной безопасности, а именно: «Стратегия национальной безопасности» (подписывает президент), «Наци-

²³ Remarks by President Obama to the Australian Parliament. Canberra, Australia. 17.11.2011 // The White House. Available at: www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament (accessed: 11.10.2018); Clinton H. America's Pacific Century // Foreign Policy. 2011. No. 189. P. 56–63.

²⁴ Defense Strategic Guidance. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. Washington, D.C.: Department of Defense. 03.01.2012. Available at: <http://www.defense.gov/news/defense-strategic-guidance.pdf> (accessed: 11.10.2018).

ональная оборонная стратегия» (утверждает министр обороны), «Национальная военная стратегия» (подписывает председатель ОКНШ), «Обзор ядерной политики» (готовят совместно Министерства обороны и энергетики). В данном случае «Указания» были составлены в Пентагоне, сопроводительное письмо к ним подписано министром обороны, но документ открывается двухстраничным текстом за подписью Б. Обамы. Это показывает, что президент делегировал выработку нового стратегического курса военному ведомству, как это уже было в 1989–1992 гг. (см. ранее).

С учетом объявленной «перебалансировки», а также положений «Обзора ядерной политики» 2010 г. велась выработка новой директивы по применению ЯО, которая должна была заменить NSPD-14 Дж. Буша-мл. 12 июня 2013 г. новый министр обороны Ч. Хейгел представил Конгрессу доклад «Стратегия применения ядерного оружия США»²⁵. После того как документ получил одобрение законодателей, Б. Обама 19 июня 2013 г. подписал разработанную на его основе президентскую политическую директиву № 24 (PPD-24), определяющую стратегию применения ЯО²⁶. Содержащиеся в директиве указания были учтены при разработке обновленных оперативных планов использования ядерных сил США. Судя по имеющейся информации, директива PPD-24 сохраняет свое значение и в настоящее время, поскольку аналогичный документ Д. Трампа пока не принят (похожая ситуация существовала и в 2009–2013 гг., когда при администрации Б. Обамы сохраняла силу директива Дж. Буша-мл.).

С учетом названного «переноса центра тяжести» была существенно скорректирована унаследованная от предшественника концепция БГУ, прежде всего в части ее «глобальности». Так, первоначальным ее положением была необходимость поражать цели именно с континентальной части США, поскольку после начала «войны с террором» быстро выяснилось, что из-за сокращения в 1990-е годы передового присутствия на зарубежных ТВД удары по непредсказуемо возникающим целям действительно придется наносить с межконтинентальной дальности. Но гло-

²⁵ Report on Nuclear Employment Strategy of the United States. Specified in Section 491 of 10 USC. 12.06.2013 // U.S. DOD. Available at: <http://www.defense.gov/pubs/ReporttoCongressUSNuclearEmploymentStrategy-Section491.pdf> (accessed: 11.10.2018).

²⁶ Nuclear Weapons Employment Strategy of the United States. Fact Sheet. 19.01.2013 // The White House. Office of the Press Secretary. Available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/19fact-sheet-nuclear-weapons-employment-strategy-united-states> (accessed: 11.10.2018).

бальная досягаемость (в этом смысл концепции) не обязательно требует глобальной дальности средств поражения. Вопрос: откуда можно нанести безнаказанный удар?

В 2010-х годах проблема была уже не в отсутствии инфраструктуры на потенциальных ТВД и непредсказуемости источников угроз, а в том, что противник изменился. Теперь это были не появляющиеся в любом месте террористы, а локализованный в пространстве Китай. Таким образом, районы развертывания средств поражения могут располагаться ближе к потенциальным целям, поскольку противники уже определены, а ТВД оборудованы. Иными словами, произошел перенос концепции с глобального на региональный уровень, что было отражено уже в «Обзоре ядерной политики» 2010 г., где возможности БГУ рассматривались в качестве «важного элемента эффективной региональной архитектуры безопасности, позволяющего усилить американский потенциал регионального сдерживания»²⁷.

Такое изменение приоритетов неизбежно должно было поставить вопрос о судьбе ДРСМД. В документах Конгресса упоминается датированный сентябрем 2013 г. доклад председателя ОКНШ «О возможностях неядерного быстрого глобального удара в случае освобождения от ограничений ДРСМД»²⁸, который, судя по всему, готовился параллельно с PPD-24. Этот документ, видимо, является закрытым (его текст не удалось найти на доступных информационных ресурсах), однако сам факт его существования не скрывается, т.е. открыто признается, что проработка «новых возможностей» велась как минимум за 5 лет до заявления Д. Трампа о выходе из договора.

Характерно, что уже в 2014 г. конгрессмены поручили Пентагону создать дополнительные «военные возможности» (military capabilities) помимо содержащихся в названном докладе. Весьма показательно, что одновременно от военного ведомства потребовали оценить вероятность существенного наращивания средств

²⁷ Nuclear Posture Review Report. 06.04.2010. P. 34 // U.S. DOD. Available at: <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf> (accessed: 12.10.2018).

²⁸ Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Report on Conventional Prompt Global Strike Options if Exempt from the Restrictions of the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics. September 2013. Документ упоминается, например, в: Public Law 115–91. December 12, 2017. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018. Sec. 1242 (7) // U.S. Government Publishing Office. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-115publ91/pdf/PLAW-115publ91.pdf> (accessed: 12.10.2018).

ПРО, включая размещение информационных компонентов и комплексов «Иджис Эшор» и ТНААД в Восточной Европе, Прибалтике, Закавказье, Японии и других «государствах-союзниках в Восточной Азии», а также развертывание кораблей с системой «Иджис» в Северном, Черном, Балтийском и Белом (!) морях, создание инфраструктуры для тактического ядерного оружия (ТЯО) в Восточной Европе²⁹.

Администрация Б. Обамы при пересмотре задач БГУ должна была также учитывать, что США теперь противостоит не только хорошо известный, но и хорошо вооруженный (в отличие от террористов) противник. Начиная с лета 2013 г. специализированные издания прямо отмечают, что в связи с переносом фокуса внимания Пентагона на Китай Управление перспективных исследовательских проектов (ДАРПА; Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA) и ВВС сосредоточили усилия на проработке возможностей прорыва гиперзвуковыми средствами поражения современной интегрированной системы противовоздушной обороны (ПВО)³⁰. Этот приоритет сохраняется и при администрации Д. Трампа. Так, отвечающий в ВВС за разработку гиперзвуковых летательных аппаратов генерал-лейтенант А. Банч подчеркивает, что цель испытаний новых технологий — подтверждение возможностей поражения объектов в условиях сильного противодействия со стороны ПВО³¹.

Перенос задач БГУ со стратегического уровня на тактический (точнее, на оперативный, так как имеется в виду операция по подавлению ПВО противника) создает сильный стимул для разработки средств средней дальности, запрещенных по условиям ДРСМД. Неслучайно именно в 2013 г. в США началось нагнетание обвинений в адрес России в части соблюдения норм договора. Видимо, принципиальное решение о выходе из него США было принято где-то в 2013–2014 гг., но его реализацию Б. Обама оставил своему преемнику.

²⁹ H.R. 4435 — FY15 National Defense Authorization Bill. Subcommittee on Strategic Forces. Directive Report Language. P. 101–102 // U.S. House of Representatives. Available at: <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS29/20140430/102126/BILLS-113HR4435ih-U1.pdf> (accessed: 12.10.2018).

³⁰ DARPA refocuses hypersonics research on tactical missions // Aviation Week & Space Technology. 08.07.2013. Available at: <http://aviationweek.com/awin/darpa-refocuses-hypersonics-research-tactical-missions> (accessed: 12.10.2018).

³¹ Accelerating hypersonics development. 09.05.2017 // U.S. Air Force. Available at: <http://www.hill.af.mil/News/Article-Display/Article/1177338/accelerating-hypersonics-development/> (accessed: 12.10.2018).

27 января 2017 г. президент Дональд Трамп подписал свой первый меморандум по национальной безопасности NSPM-1 «Перестройка вооруженных сил США»³². В числе задач по наращиванию военных возможностей глава Белого дома поручал Пентагону начать разработку новых «Обзора ядерной политики» и «Обзора по ПРО» со сроком представления президенту до конца 2017 г. Возможно, одновременно был подписан и закрытый документ, касающийся модернизации ядерных сил, о чем спустя полгода Д. Трамп сообщил в Твиттере³³.

Разработка «Обзора по ПРО» сильно затянулась, а «Обзор ядерной политики» был опубликован с некоторым опозданием — 2 февраля 2018 г. К этому времени уже были выпущены новые «Стратегия национальной безопасности» и открытая часть «Национальной оборонной стратегии».

Главным отличием перечисленных документов от их аналогов, изданных предыдущими администрациями, является констатация новой геополитической реальности, что прямо зафиксировано в «Национальной оборонной стратегии» и в той или иной форме повторяется в остальных. Сложившиеся условия описываются следующим образом: «В настоящее время главный элемент национальной стратегии США в области безопасности — не борьба с терроризмом, а межгосударственное стратегическое соперничество. Безусловным приоритетом является долгосрочное стратегическое соперничество с Россией и Китаем»³⁴. И если во всех предыдущих оборонных стратегиях последние определялись как региональные державы, представляющие угрозу для США регионального масштаба, то нынешняя характеризует их как глобальных игроков с соответствующими амбициями.

С этой точки зрения «Обзор» 2018 г. значительно отличается от предшествующих документов (1994, 2002, 2010). Несмотря

³² Presidential Memorandum on Rebuilding the U.S. Armed Forces. 27.01.2017 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/presidential-memorandum-on-rebuilding-us-armed-forces> (accessed: 12.10.2018).

³³ 'My first order as President was to renovate and modernize our nuclear arsenal. It is now far stronger and more powerful than ever before'. 09.08.2017 // Donald J. Trump Official Twitter. Available at: https://twitter.com/realDonaldTrump/status/895252459152711680?ref_src (accessed: 12.10.2018).

³⁴ Office of the Secretary of Defense. Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Washington, D.C.: Department of Defense, 2018. Available at: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (accessed: 12.10.2018).

на определенные различия в подходах к оценке международной обстановки администраций У. Клинтона, Дж. Буша-мл. и Б. Обамы, все они в своих «Обзорах» исходили из того, что ни одно государство в мире не представляет экзистенциальной угрозы Соединенным Штатам, поэтому роль ЯО при решении задач силового сдерживания должна постепенно снижаться. Авторы нового «Обзора» руководствуются принципиально иными установками. Во-первых, в условиях постоянно меняющейся и неопределенной ситуации в плане международной безопасности Россия и в меньшей степени Китай создают реальную военную угрозу для США. Во-вторых, в военном противостоянии этим странам роль ЯО объективно возрастает. Кроме того, в определенной степени опасны для Америки «страны-изгои»: КНДР и Иран, т.е. остаток «оси зла» Дж. Буша-мл.

России и Китаю в «Обзоре» отведено немало места. В частности, отмечается, что «в то время как Соединенные Штаты продолжают сокращать количество и снижать значимость ядерных вооружений, другие страны, в том числе Россия и Китай, движутся в противоположном направлении». Они «пополняют свои арсеналы новыми видами ядерных средств, усиливают роль ядерных сил в своих стратегиях и планах и ведут себя все более агрессивно, в том числе в космическом пространстве и киберпространстве»³⁵. При этом, очевидно, в целях некоторого смягчения риторики документа подчеркивается, что «Соединенные Штаты не хотят считать ни Россию, ни Китай своими противниками, стараются поддерживать стабильные отношения с обеими странами» и рассчитывают на то, что когда-нибудь «сложатся такие условия, которые вновь позволили бы наладить прозрачное и конструктивное сотрудничество с Россией»³⁶.

Особенно заметны отличия нынешнего «Обзора» от аналогичного документа предыдущей администрации. Так, если в 2010 г. единственная роль ЯО определялась как сдерживание ядерного нападения на Соединенные Штаты, то в 2018 г. его применение допускается и в изначально неядерном конфликте. Кроме того, принципиально различаются и приоритеты ядерной стратегии администраций Б. Обамы и Д. Трампа. Как уже было

³⁵ Nuclear Posture Review. February 2018 // U.S. DOD. Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: 12.10.2018).

³⁶ Ibidem.

отмечено, «Обзор» 2010 г. сосредоточен на таких аспектах, как: предотвращение распространения ЯО и противодействие ядерному терроризму; снижение роли ЯО в «Стратегии национальной безопасности США»; обеспечение стратегического сдерживания и стратегической стабильности на пониженных уровнях ядерных сил; укрепление регионального сдерживания и обеспечение безопасности союзников и партнеров; поддержание в высокой степени готовности и безопасности эффективного ядерного арсенала. Приоритеты «Обзора» 2018 г. иные, и сформулированы они следующим образом:

- 1) предотвращение нападения на США с применением и без применения ЯО;
- 2) гарантии безопасности союзников и партнеров;
- 3) достижение целей государственной политики США в случае невозможности сдерживания;
- 4) способность реагировать на непредвиденные ситуации в будущем.

Правда, в документе содержится пассаж о том, что «предотвращение распространения ядерного оружия, материалов или знаний и навыков, необходимых для его создания, а также лишение возможности доступа к ним террористов также являются ключевыми соображениями, которыми руководствуются США, разрабатывая ядерную политику и соответствующие требования»³⁷.

Одним из основных приоритетов «Обзора» 2018 г. определено **предотвращение нападения с применением или без применения ядерного оружия**. Это положение является принципиальной новацией в подходах руководства США к возможности нанесения ядерного удара. При этом понятие «нападение без применения ядерного оружия» никак не конкретизируется и в принципе может означать все что угодно: от кибератаки до вмешательства в выборы. В документе дается следующее обоснование данного приоритета: «...потенциальные противники должны осознавать, что при любых возникающих угрозах и в любых ситуациях: 1) Соединенные Штаты способны распознать их и привлечь к ответственности за агрессивные действия, в том числе новые формы агрессии; 2) мы отразим любую атаку с применением неядерного стратегического оружия; 3) любая ядерная эскалация

³⁷ Ibidem.

не позволит противникам достичь своих целей, но обернется для них неприемлемыми последствиями»³⁸.

Следует отметить, что хотя возможность ядерного ответа на кибератаки в «Обзоре» 2010 г. не фигурирует, она упоминалась еще должностными лицами администрации Б. Обамы. Так, заместитель министра обороны У. Линн в июле 2011 г. заявил, что в случае «серьезной» (serious) кибератаки США оставляют за собой право на военный ответ «в месте и времени по нашему собственному выбору» (т.е. дословно повторяется формула «масшированного возмездия» 1953 г.)³⁹. В мае 2012 г. министр обороны Л. Панетта подчеркнул: «...нет сомнения в том, что кибератака против энергетической или финансовой системы США, а также органов государственного управления будет рассматриваться как акт войны»⁴⁰.

Следующим приоритетом «Обзора» являются **гарантии безопасности союзников и партнеров**. При этом речь идет о «расширенном сдерживании», т.е. способности США сдержать и при необходимости отразить любую агрессию со стороны потенциального противника в отношении союзников и партнеров в Европе, Азии и Тихоокеанском регионе с применением или без применения ЯО. Повторно эта тема поднимается в разделе о нераспространении. Интересна ее трактовка авторами документа. Так, отмечается: «Соединенные Штаты продолжают политику предоставления надежных ядерных гарантий более тридцати своим союзникам и партнерам, что совершенно необходимо для удовлетворения их нужд по решению задач ядерного сдерживания и делает неактуальным самостоятельное обладание ими ядерным оружием. Предоставление надежных гарантий ядерного сдерживания другим странам останется краеугольным камнем усилий США в области нераспространения ядерного оружия»⁴¹.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Remarks on the Department of Defense Cyber Strategy. As Delivered by Deputy Secretary of Defense William J. Lynn, III. Washington, D.C. National Defense University. 14.07.2011. Available at: <http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1593> (accessed: 12.10.2018).

⁴⁰ Secretary Panetta Interview with ABC News Jake Tapper. 27.05.2012 // U.S. DOD. Available at: <https://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5041> (accessed: 12.10.2018).

⁴¹ Nuclear Posture Review. February 2018 // U.S. DOD. Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: 12.10.2018).

Разъяснение в «Обзоре» приоритета **достижения целей государственной политики США в случае невозможности сдерживания** сводится к констатации готовности Вашингтона применить ЯО с целью положить конец любому конфликту «с минимально возможными потерями и на максимально выгодных условиях для США, их союзников и партнеров»⁴².

Наконец, последним приоритетом обозначена **способность реагировать на непредвиденные ситуации в будущем**, которая с учетом «возрастающего значения ядерного оружия в оборонной политике и стратегии потенциальных противников, а также неопределенности в развитии ситуации в плане характера угроз» сводится к готовности модифицировать ядерный потенциал США для нейтрализации всего спектра потенциальных рисков.

При этом главной задачей ядерной политики администрации Д. Трампа является проведение широкомасштабной модернизации ядерного комплекса США, включая все компоненты ядерной триады (подводные лодки (ПЛАРБ), вооруженные баллистическими ракетами, МБР наземного базирования, стратегические бомбардировщики, оснащенные бомбами свободного падения или крылатыми ракетами воздушного базирования, нестратегические ядерные силы, системы управления и связи, а также исследовательский, испытательный и производственный комплексы). Стоимость этой модернизации в течение ближайших 30 лет должна составить 1,2 трлн долл.⁴³ Правда, министр обороны США Д. Мэттис в своем сопроводительном письме к «Обзору» пишет, что программа совсем не обременительна для бюджета Пентагона и составляет всего 6,4% его нынешнего объема⁴⁴.

Следует отметить, что задача модернизации американских ядерных сил была поставлена еще в «Обзоре» 2010 г. Однако администрация Б. Обамы подчеркивала, что она не собирается создавать новые типы ядерных носителей и боеприпасов, а сосредоточится на продлении жизнеспособности существующих.

⁴² Ibidem.

⁴³ Approaches for Managing the Costs of U.S. Nuclear Forces, 2017 to 2046 // Congress of the United States. Congressional Budget Office. Available at: <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53211-nuclearforces.pdf> (accessed: 12.10.2018).

⁴⁴ Nuclear Posture Review. February 2018 // U.S. DOD. Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: 12.10.2018).

Анализ состояния ядерной триады ВС США и определение основных направлений ее модернизации занимают в «Обзоре» 2018 г. значительное место. Кроме того, одной из главных особенностей данного документа является отведение важной роли НСЯО.

Что касается планов модернизации составляющих триады, то, по мнению авторов «Обзора», она для решения задач эффективного сдерживания должна отвечать следующим основным требованиям:

- выживаемость, необходимая для сохранения потенциала для ответа после удара вероятного противника и устойчивости в течение всего кризиса или конфликта;
- способность к временной или постоянной передислокации на территорию союзника или партнера части ядерного арсенала для достижения необходимого политического или военного эффекта;
- разнообразие ядерных средств с точки зрения мощности боезарядов, их типов и носителей для обеспечения максимально эффективной поддержки любых операций против любого противника;
- точность доставки боезарядов для поражения выбранных целей на территории противника при минимизации непреднамеренного ущерба;
- способность преодолевать активную и пассивную оборону, включая поражение укрепленных и подземных сооружений, для безусловного отражения возникающих угроз и достижения поставленных военных целей;
- наличие средств с разнообразной дальностью поражения для обеспечения необходимой поддержки любых видов проводимых операций;
- способность к быстрому разворачиванию и боевому применению для отражения любого вида угроз;
- способность к разворачиванию сил и средств в разнообразных географических районах со сложным рельефом местности для затруднения противнику процесса планирования активной и пассивной обороны;
- способность к быстрому перенацеливанию имеющихся в распоряжении средств для облегчения процесса планирования и боевого применения.

По мнению авторов «Обзора», в совокупности с эффективной системой управления и связи данные требования могут обеспечить гибкость и надежность ядерной триады.

Конкретно все три ее компонента будут модернизированы в соответствии с утвержденными программами.

Силы сдерживания морского базирования. В настоящее время ВМС США имеют на вооружении ПЛАРБ класса «Огайо» с БРПЛ «Трайидент II». Морской компонент триады считается самым надежным с точки зрения выживания в ядерном конфликте, прежде всего в силу своей малозаметности, что в значительной степени затрудняет его обнаружение. Тем не менее развитие современных средств противолодочной борьбы у вероятного противника требует дальнейшего совершенствования имеющихся в распоряжении ВМС США с 1981 г. ПЛАРБ класса «Огайо». Срок их службы истекает в 2042 г. Начиная с 2031 г. на вооружение начнут поступать ПЛАРБ класса «Колумбия». Всего в составе ВМС планируется иметь 12 лодок этого класса. БРПЛ «Трайидент II» были приняты на вооружение в 1990 г. и останутся до 2042 г., т.е. до полной замены ПЛАРБ класса «Огайо». Разработка новой БРПЛ начнется в 2020 г.

Силы сдерживания наземного базирования имеют на вооружении 400 МБР «Минитмен III» с моноблочной головной частью, развернутых в шахтах (еще 50 пусковых установок находятся в резерве). Данный компонент триады считается самым боеготовым в силу постоянного нахождения в высшей степени готовности к пуску. МБР «Минитмен III» находятся на вооружении ВС США с 1970 г. и прошли уже несколько программ продления жизненного цикла. Последняя такая программа была рассчитана до 2030 г., после этого данные МБР будут сняты с вооружения. В рамках создания системы оружия наземного базирования для обеспечения стратегического сдерживания (Ground-Based Strategic Deterrent, GBSD) начиная с 2029 г. они будут меняться на аналогичное количество новых МБР. Программой также предусматривается модернизация 450 шахтных пусковых установок для МБР.

Силы сдерживания воздушного базирования представлены 46 тяжелыми бомбардировщиками В-52Н и 20 тяжелыми бомбардировщиками В-2А, выполненными по технологии «стелс». Они могут нести различные виды ядерного оружия, а именно крылатые ракеты большой дальности и бомбы свободного падения В-61-11 и В-83-1, которые в 2020 г. будут заменены на бомбы В-61-12. В соответствии с имеющимися планами данные самолеты будут заменены на стратегические бомбардировщики

следующего поколения В-21 «Райдер». Крылатые ракеты воздушного базирования, которыми уже более 25 лет оснащаются бомбардировщики В-52Н, подлежат замене на новые ракеты, разрабатываемые в рамках программы модернизации крылатых ракет дальнего радиуса действия (Long-Range Stand-Off, LRSO).

Одним из основных моментов, отличающих политику администрации Д. Трампа в области применения ЯО от подхода его предшественников, является место в ней НСЯО. В начале 1990-х годов в рамках односторонних инициатив президентов РФ и США американцы значительно сократили свои запасы данного оружия, оставив лишь бомбы свободного падения и крылатые ракеты морского базирования (КРМБ), от которых Б. Обама отказался в 2012 г. После этого в арсенале американского НСЯО остались лишь бомбы свободного падения В-61, которыми оснащены истребители-бомбардировщики F-15E и самолеты двойного назначения союзников США, подлежащие замене на многоцелевые истребители F-35 начиная с 2024 г.

Очевидно, что конкретные количественные параметры программ модернизации СЯС будут определяться в зависимости от решения вопроса о судьбе ДСНВ, поскольку существующие планы пока составлены с учетом его ограничений.

Важным компонентом ядерных сил США является **система управления и связи**, состоящая из таких элементов, как спутники системы предупреждения, радиолокационные станции (РЛС) обнаружения и оповещения, спутники связи, летательные аппараты и наземные станции, стационарные и мобильные командные пункты и центры управления ядерными силами. В частности, система включает следующие основные компоненты:

- системы раннего предупреждения: стационарные РЛС с антенной фазированной решеткой, систему инфракрасного обнаружения космического базирования и национальную систему засечки взрывов;
- системы связи: военные спутники передачи данных стратегического и тактического звена, СВЧ-спутники, широкий спектр наземных передающих систем во всем диапазоне радиочастот и передающий самолет системы ТАСАМО;
- стационарные пункты управления: Национальный центр военного управления и Центр управления глобальными операциями ОСК. Данные пункты также включают линии связи с американскими ядерными силами передового базирования

в составе Европейского командования и в других регионах мира. Существуют и мобильные пункты управления, в частности Национальный воздушный командный пункт на базе самолетов Е4В, воздушные пункты управления и связи ВМС на базе самолетов Е6В и наземные мобильные системы.

В «Обзоре» утверждается, что последний раз комплексная модернизация системы проводилась почти три десятилетия назад, и в настоящее время «страдает от проблем, обусловленных как старением ее компонентов, так и новыми усиливающимися угрозами XXI века, такими как угрозы в космическом пространстве и киберпространстве»⁴⁵.

Как сообщил командующий ОСК ВС США генерал Дж. Хайтен, 3 октября 2018 г. министр обороны Дж. Мэттис подписал директиву о централизации управления и связи СЯС, предусматривающую в том числе наделение командующего ОСК дополнительными полномочиями, которые ранее принадлежали коллегиальному органу в Пентагоне⁴⁶. Под это решение уже создается соответствующая инфраструктура: в настоящее время ведется строительство новой штаб-квартиры ОСК в Омахе (штат Небраска) с центром управления СЯС, которое планируется завершить в 2019 г.

Отдельно прописаны в «Обзоре» состояние и перспективы развития **инфраструктуры ядерного оружия**, которая включает программы НИОКР, испытаний, аттестации и производства в соответствии с установленными Министерством обороны требованиями в отношении боезарядов. Характеризуя современное состояние инфраструктурного комплекса, авторы документа отмечают, что «более половины его объектов старше 40 лет, а четвертая их часть была создана еще во времена Манхэттенского проекта»⁴⁷. В рамках программы модернизации инфраструктуры ядерного оружия в течение ближайших 12 лет планируется продлить сроки службы авиационных бомб свободного падения

⁴⁵ Nuclear Posture Review. February 2018 // U.S. DOD. Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: 12.10.2018).

⁴⁶ Gen. Hyten defends updating U.S. nuclear arsenal, aims to 'strike fear' in potential enemies // Omaha World-Herald. 02.12.2018. Available at: https://www.omaha.com/news/military/gen-hyten-defends-updating-u-s-nuclear-arsenal-aims-to/article_acbed90ef083-5122-9e12-e09d87f8f299.html (accessed: 12.10.2018).

⁴⁷ Nuclear Posture Review. February 2018 // U.S. DOD. Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: 12.10.2018).

B61-12, головных частей ракет с зарядами W76-1, W88, W80-4, W78, а также перенести запланированную дату снятия с вооружения авиабомбы B83-1 до тех пор, пока не будет найдена подходящая замена. Кроме того, будет активизирована программа разработки крылатой ракеты воздушного базирования нового поколения и сформулированы требования в отношении боевой части баллистических ракет, в том числе изучены возможности использования общих систем головных частей в ВВС и ВМС США.

Примечательно, что в «Обзоре» 2018 г. предусмотрен комплекс мер по восстановлению потенциала предприятий по производству ядерного оружия, которые входят в сферу ответственности Министерства энергетики США. В частности, планируются создание стабильных мощностей для выпуска плутониевых сердечников в количестве не менее 80 в год, восстановление производства литийсодержащих соединений, финансирование комплекса по переработке урана в полном объеме и обеспечение наличия достаточного количества низкообогащенного урана для военных нужд. Кроме того, документом предусматривается разработка плана деятельности Национального управления по ядерной безопасности, в котором «производственные возможности должны быть приведены в соответствие с потребностями модернизации и задачами обеспечения готовности к непредвиденным ситуациям»⁴⁸.

В отличие от «Обзора ядерной политики» 2010 г., основные приоритеты Б. Обамы, а именно противодействие ядерному терроризму, нераспространение и контроль над вооружениями, в новом документе занимают последние два места.

В очень коротком разделе, посвященном **противодействию ядерному терроризму**, основные направления деятельности администрации практически не отличаются от тех, которые были характерны для ее предшественниц:

- обеспечение сохранности ядерного оружия, ядерных материалов и технологий в целях недопущения их злонамеренного использования;
- усиление взаимодействия с союзниками, партнерами и международными институтами для борьбы с ядерным терроризмом;
- сдерживание государственной поддержки ядерного терроризма посредством продвинутых практик судебного преследования и установления истины;

⁴⁸ Ibidem.

- усиление защиты от ядерного терроризма в целях предотвращения нанесения ущерба американскому народу и интересам Соединенных Штатов внутри страны и за рубежом;
- повышение готовности к уменьшению негативных эффектов ядерных инцидентов.

Наиболее интересным пассажем в данном разделе «Обзора» является следующий: «Несмотря на то что роль ядерного оружия США в противодействии ядерному терроризму ограничена, наши противники должны понимать, что террористическая атака с применением ядерного оружия против Соединенных Штатов, наших союзников и партнеров будет считаться “чрезвычайной ситуацией”, в которой Соединенные Штаты не исключают возможности принятия крайних мер в качестве ответного удара»⁴⁹. Таким образом, можно предположить, что акт терроризма с использованием «грязной бомбы» на территории США или их союзников и партнеров, осуществленный представителями движения «Талибан», может привести к удару ядерным оружием по территории Афганистана.

Последний раздел «Обзора» посвящен проблематике **нераспространения и контроля над вооружениями**.

Раздел начинается с оценки важности ДНЯО. В частности, авторы констатируют, что этот документ «является краеугольным камнем режима нераспространения. Он обеспечивает формальные юридически закреплённые международным правом рамки использования мер ограничения и воспрещения доступа к ядерному оружию потенциальным распространителям, а также выявления, сдерживания и санкционного наказания нарушителей режима нераспространения. Договор определяет легальные рамки использования ядерной энергии в мирных целях, позволяя государствам реализовывать гражданские ядерные программы под международным контролем. Это обеспечивает транспарентность и уверенность в том, что данные программы не будут использованы для распространения ядерного оружия»⁵⁰. В целом США остаются приверженными нераспространению ядерного оружия и будут продолжать работу по укреплению режима ДНЯО.

В этой области Вашингтон намерен решать следующие задачи:

- сведение к минимуму количества государств, обладающих ядерным оружием, в том числе путем проведения политики

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

- ядерного сдерживания и предоставления странам гарантий безопасности;
- лишение террористических организаций доступа к ядерному оружию и материалам;
 - осуществление строгого контроля за материалами, технологиями и знаниями, используемыми для производства ядерного оружия;
 - стремление к заключению способствующих безопасности соглашений о контроле над вооружениями, подлежащих исполнению и поддающихся проверке.

В отличие от политики предшественников, администрация Д. Трампа не ставит задачу ратификации и вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, но будет продолжать поддержку работы Подготовительного комитета Договора, а также Международной системы мониторинга и Международного центра данных. Что касается возобновления натуральных испытаний ядерного оружия, то США и дальше станут воздерживаться от них, если это не будет необходимо для обеспечения безопасности и эффективности американского ядерного арсенала.

В заключение раздела, посвященного нераспространению, дается оценка нового Договора о запрещении ядерного оружия. В частности, отмечается, что «открытый для подписания в ООН в 2017 г., данный Договор основан на абсолютно нереалистичных ожиданиях ликвидации ядерных арсеналов без предшествующей ей трансформации системы международной безопасности. Действия инициаторов заключения Договора раскололи международное сообщество и преследуют цель включения вопросов контроля над вооружениями в проблематику нераспространения, потенциально ставя под угрозу сам режим. Договор может нанести ущерб безопасности Соединенных Штатов и многих их союзников и партнеров, которые полагаются на американские гарантии ядерного сдерживания. Положения Договора о запрещении ядерного оружия также могут подорвать текущее и перспективное военное сотрудничество между Соединенными Штатами и странами-подписантами, критичное для осуществления надежного ядерного сдерживания в интересах союзников и партнеров»⁵¹.

⁵¹ Ibidem.

Последним по значимости в «Обзоре» 2018 г. его авторы поставили продолжение процесса сокращения стратегических наступательных вооружений. Предсказуемо Россия обвиняется в нарушении «целого ряда договоров и обязательств», а именно ДРСМД, Договора об обычных вооруженных силах в Европе и Договора по открытому небу, Будапештского меморандума, Хельсинкских договоренностей и Президентских односторонних инициатив, а также в том, что она «противостоит усилиям, прилагаемым США по организации очередного раунда переговоров в целях заключения нового ДСНВ и отказывается от предложений США о сокращении нестратегических ядерных сил»⁵². Правда, не совсем понятно, какое отношение к инициативе Б. Обамы о продолжении процесса сокращения арсеналов СНВ имеет действующий президент США, который критиковал это предложение еще в период предвыборной кампании, а своими заявлениями в октябре вообще его перечеркнул. При этом о российских инициативах по продолжению процесса сокращения СНВ путем придания ему комплексного характера (с включением в переговоры проблематики ПРО и военного космоса) авторы «Обзора» не упоминают вовсе. Одновременно отмечается, что США допускают возможность продления действующего Договора о сокращении СНВ на очередной пятилетний период, если будет достигнута соответствующая договоренность.

Отдельный пассаж в «Обзоре» посвящен ДРСМД. Безапелляционно утверждается, что «Соединенные Штаты соблюдают положения Договора и привержены его сохранению»⁵³. И это несмотря на то что Россия с начала 2000-х годов выражает озабоченность по крайней мере тремя случаями несоблюдения Вашингтоном положений ДРСМД (ракеты-мишени «Гера», ударные беспилотники, универсальные пусковые установки Мк-41 в составе информационно-управляющей системы «Иджис», развернутые на территории Румынии и планируемые к размещению в Польше и Японии). Более того, в «Обзоре» заявляется, что «на протяжении четырех лет Соединенные Штаты оказывают давление на Россию с целью заставить ее вернуться к соблюдению положений Договора и продолжают его оказывать для того, чтобы сохранить Договор»⁵⁴. Обоснование возможного выхода США из

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

ДРСМД и непродления Договора о СНВ следующее: «...тем не менее Москва должна понять, что Соединенные Штаты не будут бесконечно терпеть несоблюдение Россией положений Договора. Статус-кво, в котором США продолжают выполнять Договор, а Россия продолжает развертывание [крылатых ракет наземного базирования большой дальности. — *Авт.*], неприемлемо». И далее: «...соглашения, которые нарушаются, не могут обеспечить предсказуемость, подрывают перспективы продолжения процесса контроля над вооружениями, могут нанести ущерб безопасности Соединенных Штатов, их союзников и партнеров. Заключение новых соглашений с государством, нарушающим многочисленные действующие соглашения, продемонстрирует терпимость к несоблюдению и подорвет процесс контроля над вооружениями в целом»⁵⁵.

Достаточно странно читать подобные безапелляционные утверждения в программном документе страны, положившей начало развалу системы контроля над стратегическими ядерными вооружениями своим односторонним выходом из Договора по ПРО. В этом свете не выглядит неожиданным, что пришедший через два месяца после выхода данного «Обзора» на ключевой пост в администрации Дж. Болтон быстро повел дело к развалу ДРСМД и Договора об СНВ.

«Обзор» 2018 г. является первым официальным американским документом, в котором зафиксирован миф о том, что в силу значительного преимущества в количестве нестратегических ядерных боеприпасов у России якобы имеется доктрина применения НСЯО в целях деэскалации широкомасштабного конфликта с использованием обычных средств поражения («эскалация для деэскалации»).

Исходя из этого ложного посыла, нынешнее руководство Пентагона приняло решение о наращивании своего арсенала НСЯО. Для этого «в краткосрочной перспективе Соединенные Штаты планируют модифицировать небольшое число существующих баллистических ракет подводного базирования (БРПЛ), с тем чтобы иметь возможность использовать ядерные боеголовки малой мощности, а в более долгосрочной перспективе перейти к применению КРМБ»⁵⁶. При этом в отношении последних в «Обзоре» содержится следующий довольно интересный пассаж:

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

«КРМБ обеспечат необходимое региональное присутствие американского нестратегического ядерного оружия и гарантированный ответ на продолжающееся нарушение Россией положений Договора о РСМД. В случае если Россия вернется к соблюдению своих обязательств в области контроля над вооружениями, сократит свой арсенал НСЯО и скорректирует свое дестабилизирующее поведение, Соединенные Штаты могут пересмотреть свои подходы относительно КРМБ в ядерном оснащении»⁵⁷. Условия, прямо скажем, практически нереализуемые, если говорить о ведении равноправного уважительного диалога. В этом же тоне выдержаны и другие положения «Обзора»: «Действительно, возвращение в арсенал ВМС КРМБ в ядерном оснащении может побудить Россию приступить к серьезным переговорам о сокращении НСЯО так же, как развертывание в Европе в 80-е годы прошлого века американских БРСД [баллистических ракет средней дальности. — *Авт.*] привело к заключению ДРСМД». Очевидно, авторы обзора забыли, что ранее Российская Федерация и Соединенные Штаты спокойно взаимодействовали в условиях наличия на вооружении ВМС США (до 2012 г.) этих самых ракет. Что вызывает особое недоумение, так это то, что применять НСЯО американцы планируют исключительно на удаленных ТВД, прежде всего в Европе, почему-то полагая, что ядерный конфликт с применением НСЯО можно контролировать и он вряд ли перерастет в глобальный.

* * *

Возвращаясь к отмеченной ранее аналогии с событиями 1968 г., следует подчеркнуть, что мнимые нарушения со стороны России послужили лишь поводом, а причиной выхода из ДРСМД стали новые возможности Китая, серьезно ограничивающие свободу действий США в регионе (этой связи представители администрации и не скрывают) в условиях, когда начатый Б. Обамой курс на «перенос центра тяжести» не только не свернут, но и усиливается при Д. Трампе. Эту причину указывают и сам нынешний глава Белого дома, и его помощник по национальной безопасности Дж. Болтон.

В настоящее время для обозначения такого потенциала используется термин «противодействие доступу / воспреещение маневра» («anti-access / area denial»), введенный в употребление

⁵⁷ Ibidem.

в американской литературе в 2003 г., когда США, в то время занятые «глобальной войной с террором», неожиданно для себя обнаружили у Китая новые возможности, меняющие региональный баланс сил [Posen, 2003; Krepinevich et al., 2003]. В 2010 г. термин был включен в «Четырехлетний обзор» Министерства обороны⁵⁸ и с тех пор постоянно присутствует в документах. Согласно официальным трактовкам первый компонент (Anti-Access) направлен на то, чтобы замедлить развертывание сил противника на ТВД либо заставить его действовать с больших расстояний, т.е. на невыгодных условиях. Второй компонент (Area Denial) должен лишить оппонента свободы действий в пространстве, ограничить его маневр, если не удалось помешать его доступу на ТВД⁵⁹.

Истоки и самой этой концепции, и ее материального наполнения можно обнаружить в 1940-х годах. Невозможность перерезать воздушные и морские коммуникации выдвигала на первое место противодействие использованию противником наземной инфраструктуры. Только так можно было сорвать или хотя бы замедлить сосредоточение его группировки на ТВД. Тот факт, что это является «узким местом» при планировании, открыто признавал Д. Эйзенхауэр в своих мемуарах, вышедших в 1948 г. Характеризуя потенциальные возможности нового оружия — управляемых ракет, он отмечал: «Вероятно, если бы немцам удалось усовершенствовать это оружие месяцев шесть назад и пустить его в ход, то наше вторжение в Европу было бы крайне затруднено, а возможно, и исключено. Я убежден, что если бы противник сумел использовать такое оружие в течение этого времени против основных объектов в районе Портсмута, Саутгемптона, то вся операция “Оверлорд” могла бы оказаться перечеркнутой»⁶⁰. Впоследствии о том, к чему приводит отсутствие потенциала противодействия проецированию силы на ТВД, можно было судить по результатам войн в Корее (1950), Персидском заливе (1991, 2003), Югославии (1999). Вероятно, уроки всех

⁵⁸ Quadrennial Defense Review Report. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense. February 2010. P. 31. Available at: https://DOD.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf (accessed: 12.10.2018).

⁵⁹ Air-Sea Battle. Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges. An unclassified summary of the classified Air-Sea Battle Concept, Version 9.0. 12.05.2013. P. 2 // U.S. DOD. Available at: <http://archive.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf> (accessed: 12.10.2018).

⁶⁰ Эйзенхауэр Д. Крестовый поход в Европу / Пер. с англ. Е.М. Федотова. Смоленск: Русич, 2000. С. 298–299.

названных конфликтов внимательно изучали в КНР наравне с советским опытом строительства СЯС. Можно также предположить, что применительно к СССР задачу противодействия развертыванию противника на ТВД вплоть до подписания ДРСМД в 1987 г. могла решать группировка БРСД. В современных условиях Россия таких средств не имеет, зато ими располагает Китай, не связанный положениями ДРСМД.

По оценкам американских специалистов, создав потенциал для поражения объектов инфраструктуры в западной части Тихого океана (портов и авиабаз, а также «плавающих аэродромов» — авианосцев), Китай к середине 2010-х годов приобрел реальную возможность лишить США доступа на ТВД на такой интервал времени, в течение которого стремительное развитие конфликта (например, вокруг Тайваня) может привести к его завершению [Heginbotham, 2015].

Основа этого потенциала — группировка мобильных БРСД, известных как «Дунфэн-21» (в США им присвоено условное обозначение CSS-5), в нескольких модификациях, в том числе в неядерном оснащении (CSS-5 Mod. 3) [Kristensen, Norris, 2018]. Дальность полета в зависимости от варианта составляет от 1700 до 2500 км, что позволяет поражать все базы США на Японских островах и Корейском полуострове. 3 сентября 2015 г. на параде в Пекине в честь 70-летия победы над Японией была впервые продемонстрирована новая мобильная БРСД «Дунфэн-26», которая, по оценкам, в отличие от предыдущей, может достичь острова Гуам, что имеет принципиальное значение для США [Wilson, 2016]. В апреле 2018 г. официальный представитель Министерства обороны КНР заявил: «Ракетные войска НОАК [Народно-освободительной армии Китая. — *Авт.*] приняли на вооружение ракету “Дунфэн-26”, которая является полностью разработанной Китаем баллистической ракетой средней дальности нового поколения, она прошла все необходимые испытания и проверки на готовность к бою»⁶¹.

Можно предположить, что для нового комплекса также созданы различные виды боевого оснащения: ядерные, высокоточные обычные и специальные с самонаводящейся головной частью для поражения подвижных целей. Последний вариант оснащения

⁶¹ Армия Китая получила на вооружение баллистическую ракету средней дальности // РИА Новости. 26.04.2018. Доступ: <https://ria.ru/world/20180426/1519453674.html> (дата обращения: 12.10.2018).

уже эксплуатируется в составе ракетного комплекса «Дунфэн-21» (модификация CSS-5 Mod. 4) и способен поражать крупные надводные корабли, в первую очередь американские авианосцы. Именно его появление в 2000-х годах вызвало волну озабоченности в США. Следует отметить, что в данном случае Китай не только повторил советскую концепцию «противодействия доступу», но и пошел дальше. Заключение ДРСМД перечеркнуло возможность создания в СССР противозависимой системы наземного базирования на основе, например, БРСД «Пионер», что было бы совершенно логичным шагом в ответ на выдвинутую в середине 1980-х годов «морскую стратегию» (Maritime Strategy) администрации Р. Рейгана. Зато Китай в первом десятилетии XXI в. смог реализовать эту концепцию [Erickson, Yang, 2009].

Очевидно, что ликвидация данного потенциала КНР является для администрации Д. Трампа приоритетной задачей. При этом проработка возможных технических решений велась уже давно (например, средства, предлагавшиеся администрациями Дж. Буша-мл. и Б. Обамы в рамках концепции БГУ).

Взгляды на задачи БГУ, как отмечено ранее, были пересмотрены администрацией Б. Обамы. Несмотря на сохранение в названии термина «глобальный», акцент сделан на «региональных» действиях: требования к техническим средствам предусматривают возможность их применения в масштабах ТВД. Именно такой пересмотр концепции БГУ привел к отказу от ДРСМД. Правда, одновременно возникают проблемы для другого договора — СНВ, с учетом содержащегося в «Обзоре» 2018 г. положения об оснащении БРПЛ маломощным ядерным зарядом, что означает, по сути, возвращение к ранним вариантам БГУ, включавшим «ядерные опции».

Скорее всего, США пойдут по тому же пути, что и на заключительном этапе «холодной войны»: развертывание группировки средств средней дальности с последующим их «разменом» на ликвидацию китайского потенциала «противодействия доступу». Проработка одного из вариантов материального наполнения — создание крылатых ракет средней дальности наземного базирования — была разрешена еще принятым в декабре 2017 г. законом о расходах на оборону на 2018 фин. г.⁶² Предусмотренный тем же

⁶² Public Law 115–91. December 12, 2017. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018. Sec. 1243 (C) (2) // U.S. Government Printing Office. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-115publ91/pdf/PLAW-115publ91.pdf> (accessed: 12.10.2018).

документом доклад Пентагона о «дополнительных мерах военного характера» был представлен Конгрессу через несколько дней после заявления Д. Трампа о возможности выхода из ДРСМД. В частности, рассматриваются возможности повышения дальности существующих систем «тактического» назначения до уровня более 500 км, развертывание на передовых позициях крылатых и баллистических ракет наземного базирования (в том числе с маневрирующими головными частями)⁶³.

* * *

Таким образом, новый «Обзор ядерной политики» США, как и «Стратегия национальной безопасности» (2017) и «Национальная оборонная стратегия» (2018), характеризуется полной сменой политических приоритетов по сравнению с позицией администрации Б. Обамы. В то же время для двух «ядерных обзоров» характерна преемственность в отношении планов модернизации СЯС и обеспечивающей их инфраструктуры.

Главным приоритетом нынешней американской администрации является проведение полной модернизации всего ядерного комплекса с одновременным наращиванием его нестратегического компонента. По факту это означает отказ от проводившейся Соединенными Штатами после окончания «холодной войны» политики постепенного снижения роли ЯО и движения к «глобальному нулю», что предписано Статьей VI ДНЯО.

Определив в названных документах в качестве противников США две пары государств — Иран и КНДР, КНР и Россию, администрация Д. Трампа в своей ядерной стратегии синтезировала подходы предшественников. В отношении первой пары развивается линия администрации Дж. Буша-мл., в основе которой — нанесение упреждающих контрсилowych и обезглавливающих ударов. При этом ЯО рассматривается не в качестве средства сдерживания, а как реально применимый военно-силовой инструмент политики, используемый для нанесения противнику поражения (defeat) и последующей смены режима. Материальным обеспечением данного курса служат прежде всего ядерные заряды малой мощности — один из приоритетов «Обзора» 2018 г.

⁶³ McLeary P. Pentagon INF Report Hits Hill // Breaking Defense. 24.10.2018. Available at: https://breakingdefense.com/2018/10/pentagon-inf-report-hits-hill-putin-issues-threats/?_ga=2.120646856.1161200145.1540465286-1021196632.1540465286 (accessed: 12.10.2018).

Политика в отношении России и КНР сложнее и имеет более глубокие корни. В ее основе — ядерное сдерживание образца последних полутора десятилетий «холодной войны», которое базируется на «лишении противника выигрыша» (denial) при любом сценарии развития конфликта. Основные контуры этого подхода были изложены в «доктрине Шлесинджера», предполагавшей нанесение ограниченным нарядом сил, выделяемых для первого («дозированного») удара, такого ущерба, который был бы чувствительным для противника настолько, чтобы принудить его к политическому компромиссу, но не в той мере, чтобы спровоцировать его на эскалацию⁶⁴. Имеющаяся информация обо всех последующих концепциях использования СЯС США вплоть до директивы Б. Обамы 2013 г. (пока не замененной Д. Трампом) позволяет предположить, что такие базовые постулаты «доктрины Шлесинджера», как дозированное применение СЯС, управление эскалацией в целях скорейшего завершения конфликта на условиях США и др., сохраняют свое значение и в настоящее время с учетом поправок на реалии новой военно-политической обстановки, усложнение роли ядерного фактора в современной мировой политике, становление многомерности сдерживания. Новацией Д. Трампа, причем не собственной, а унаследованной от Б. Обамы, является распространение «доктрины Шлесинджера» на КНР, т.е. превращение модели в многомерную в горизонтальном измерении. Нетрудно заметить, что это становится серьезным вызовом для стратегической стабильности.

Следует отметить, что в отношении всей названной четверки противников США рассчитывают опираться на эскалационное доминирование, которое, в отличие от периода «холодной войны» и 1990-х годов, также становится многомерным. Подтверждением этого могут служить такие приоритеты администрации Д. Трампа, как создание ядерных боеприпасов малой мощности и намерение избавиться от ограничений ДРСМД, чтобы сделать «лестницу эскалации» более гибкой и эффективной.

⁶⁴ См.: National Security Decision Memorandum 242. Policy for Planning the Employment of Nuclear Weapons. 17.01.1974 // National Security Council. Available at: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB173/SIOP-24b.pdf> (accessed: 12.10.2018); Policy Guidance for the Employment of Nuclear Weapons. 03.04.1974 // The White House. Available at: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB173/SIOP-25.pdf> (accessed: 12.10.2018); Report of Secretary of Defense James R. Schlesinger to the Congress on the FY 1976 and transition budgets, FY 1977 authorization request and FY 1976–1980 defense programs. 05.02.1975 // U.S. DOD. Available at: http://history.defense.gov/resources/1976-77_DOD_AR.pdf (accessed: 12.10.2018).

Чего можно ожидать в дальнейшем? Скорее всего, избежать новой гонки вооружений не удастся. Однако, в отличие от «холодной войны», когда только начинались первые переговоры (середина 1960-х — диалог по ДНЯО, 1969 г. — Договоры ОСВ и ПРО) и не было опыта достижения компромиссов, сейчас в активе багаж нескольких десятилетий переговорного процесса, наработанные модели и форматы (официальные и неофициальные каналы), научные разработки (теоретические и прикладные). Дело будет в политической воле.

Авторы выражают надежду, что она появится, пусть и не сразу. Возможно, придется пройти через один или несколько опасных кризисов. Примерами могут служить события 1962 и 1983 гг., когда их участники вплотную подходили к опасной черте. В первом случае кризис происходил в условиях существенного американского превосходства в ядерных силах — аналогичная ситуация сложилась в настоящее время в отношениях между США и КНР. Во втором случае события развивались в условиях паритета — ситуации, которая существует ныне между США и Россией, хотя и не на таком высоком количественном уровне. Авторы рассчитывают, что уроки истории должны сыграть важную роль фактора, сдерживающего возможную эскалацию конфликтов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Герасев М.И. Концепция и технологии неядерного быстрого глобального удара // Влияние технологических факторов на параметры угроз национальной и международной безопасности, военных конфликтов и стратегической стабильности / Под ред. акад. РАН А.А. Кокошина. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2017. С. 220–255.
2. Есин В.И. Ядерная политика США и их ядерные силы // Россия–Америка в XXI веке. 2016. № 3. Доступ: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=517> (дата обращения: 06.08.2018).
3. Есин В.И. Ядерная стратегия США и перспективы развития их ядерных сил // Российско-американское сотрудничество и противоборство. Значение для национальной безопасности России / Под ред. С.М. Рогова. М.: Весь мир, 2017. С. 182–210.
4. Козин В.П. Ядерная стратегия Барака Обамы. М.: Изд-во Российского института стратегических исследований (РИСИ), 2014.
5. Кокошин А.А., Бартенев В.И., Веселов В.А. Подготовка революции в военном деле в условиях бюджетных ограничений: новые инициативы Министерства обороны США // США–Канада: экономика, политика, культура. 2015. № 11 (551). С. 3–22.

6. Кортунов С.В. Ядерный гамбит Барака Обамы // Индекс безопасности. 2011. Т. 17. № 3. С. 39–56.
7. Brands H. American grand strategy in the age of Trump. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018.
8. Brands H. Choosing primacy: U.S. strategy and global order at the dawn of the post-Cold War era // Texas National Security Review. 2018. Vol. 1. No. 2. P. 8–33.
9. Cha T., Jungkun S. Trump by Nixon: Maverick presidents in the years of US relative decline // Korean Journal of Defense Analysis. 2018. Vol. 30. No. 1. P. 79–96.
10. Erickson A., Yang D. Using the land to control the sea? Chinese analysts consider the anti-ship ballistic missile // Naval War College Review. 2009. Vol. 62. No. 4. P. 33–86.
11. Frühling S., O'Neil A. Nuclear weapons and alliance institutions in the era of President Trump // Contemporary Security Policy. 2017. Vol. 38. No. 1. P. 47–53.
12. Gibson J. Nuclear weapons of the United States: An illustrated history. Atglen: Schiffer Publishing, 1996.
13. Grieco K.A. The 2018 National Defense Strategy: Continuity and competition // Strategic Studies Quarterly. 2018. Vol. 12. No. 2. P. 3–8.
14. Heginbotham E. The U.S.-China military scorecard: Forces, geography, and the evolving balance of power, 1996–2017. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2015. Available at: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR392.html (accessed: 10.08.2018).
15. Hooker R.D. The grand strategy of the United States. Washington, D.C.: National Defense University Press. October 2014. Available at: <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/grand-strategy-us.pdf> (accessed: 10.08.2018).
16. Ikenberry G.J. After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2001.
17. Knopf J.W. Security assurances and proliferation risks in the Trump administration // Contemporary Security Policy. 2017. Vol. 38. No. 1. P. 26–34.
18. Knopf J.W. Wrestling with deterrence: Bush administration strategy after 9/11 // Contemporary Security Policy. 2008. Vol. 29. No. 2. P. 229–265.
19. Krepinevich A.F., Watts B.D., Work R.O. Meeting the anti-access and area denial challenge. Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2003. Available at: <https://csbaonline.org/uploads/documents/2003.05.20-Anti-Access-Area-Denial-A2-AD.pdf> (accessed: 10.08.2018).
20. Kristensen H.M. Counterproliferation and US nuclear strategy // International Journal. 2008. Vol. 63. No. 4. P. 803–820.
21. Kristensen H.M. The role of US nuclear weapons: New doctrine falls short of Bush pledge // Arms Control Today. 2005. Vol. 35. No. 7. Available at: <https://www.armscontrol.org/print/1875> (accessed: 10.08.2018).
22. Kristensen H.M. U.S. nuclear strategy reform in the 1990s. Berkeley: Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, 2000. Available at: <http://nautilus.org/wp-content/uploads/2015/05/StratRef.pdf> (accessed: 10.08.2018).
23. Kristensen H.M., Norris R.S. Chinese nuclear forces, 2018 // The Bulletin of the Atomic Scientists. 2018. Vol. 74. No. 4. P. 289–295.
24. Kroenig M. The logic of American nuclear strategy: Why strategic superiority matters. New York: Oxford University Press, 2018.
25. Kühn U. Deterrence and its discontents // Bulletin of the Atomic Scientists. 2018. Vol. 74. No. 4. P. 248–254.

26. Lieber K.A., Press D.G. The end of MAD? The nuclear dimension of US primacy // *International Security*. 2006. Vol. 30. No. 4. P. 7–44.
27. Lieber K.A., Press D.G. The rise of US nuclear primacy // *Foreign Affairs*. 2006. Vol. 85. No. 2. P. 42–54.
28. Lieber K.A., Press D.G. The new era of nuclear weapons, deterrence, and conflict // *Strategic Studies Quarterly*. 2013. Vol. 7. No. 1. P. 3–14.
29. Lieber K.A., Press D.G. The new era of counterforce: Technological change and the future of nuclear deterrence // *International Security*. 2017. Vol. 41. No. 4. P. 9–49.
30. Long A., Green B.R. Stalking the secure second strike: Intelligence, counterforce, and nuclear strategy // *Journal of Strategic Studies*. 2015. Vol. 38. No. 1–2. P. 38–73.
31. Mann J. *Rise of the Vulcans: The history of Bush's war cabinet*. New York: Viking, 2004.
32. Montgomery E.B. Contested primacy in the Western Pacific: China's rise and the future of U.S. power projection // *International Security*. 2014. Vol. 38. No. 4. P. 115–149.
33. Payne K.B. Nuclear deterrence in a new age // *Comparative Strategy*. 2018. Vol. 37. No. 1. P. 1–8.
34. Payne K.B., Foster J.S. *A new nuclear review for a new age*. Fairfax, VA: National Institute Press. 2017. Available at: <http://www.nipp.org/wp-content/uploads/2017/06/A-New-Nuclear-Review-final.pdf> (accessed: 12.08.2018).
35. Posen B.R. Command of the commons: The military foundation of US hegemony // *International Security*. 2003. Vol. 28. No. 1. P. 5–46.
36. Ritchie N. *US nuclear weapons policy after the Cold War: Russians, 'rogues', and domestic division*. New York: Routledge, 2008.
37. Roberts B. *The case for U.S. nuclear weapons in the 21st century*. Stanford: Stanford University Press, 2015.
38. Thakur R. Nuclear turbulence in the age of Trump // *Diplomacy & Statecraft*. 2018. Vol. 29. No. 1. P. 105–128.
39. Watson D.E. Rethinking the US nuclear triad // *Strategic Studies Quarterly*. 2017. Vol. 11. No. 4. P. 134–150.
40. Williams H. Strategic stability, uncertainty, and the future of arms control // *Survival*. 2018. Vol. 60. No. 2. P. 45–54.
41. Wilson J. *China's expanding ability to conduct conventional missile strikes on Guam*. U.S.-China Economic and Security Review Commission. Staff Research Report. 2016. Available at: https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Staff%20Report_China's%20Expanding%20Ability%20to%20Conduct%20Conventional%20Missile%20Strikes%20on%20Guam.pdf (accessed: 12.08.2018).
42. Wolfowitz P. *Shaping the future: Planning at the Pentagon, 1989-93* // *In uncertain times: American foreign policy after the Berlin Wall and 9/11* / Ed. by M.P. Leffler, J.W. Legro. Ithaca: Cornell University Press, 2011. P. 44–62.

E.P. Buzhinsky, V.A. Veselov

**THE US NUCLEAR POLICY IN THE XXI CENTURY:
CONTINUITY AND CHANGE IN THE STRATEGIES
OF THE GEORGE W. BUSH, BARACK OBAMA,
AND DONALD TRUMP ADMINISTRATIONS**

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

The nuclear policy of the three successive U.S. administrations over the last twenty years has revealed both continuity and change. However, a growing uncertainty over the future of the Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (New START) after February of 2021 necessitates a broader chronological perspective on the evolution of the U.S. nuclear policy in order to separate short-term considerations from long-term trends. In turn, this may provide the framework for forecasting trends in the U.S. nuclear policy development regardless of the outcome of the 2020 elections. This paper examines nuclear policies of the George W. Bush, Barack Obama and Donald Trump administrations as set out in the Nuclear Posture Reviews (NPR) of 2002, 2010, and 2018 respectively and related strategic planning documents, as well as its manifestations in both strategic and non-strategic nuclear weapons development plans. The authors track the origins of the Donald Trump's nuclear policy and demonstrate its continuity with the previous administrations' strategies. The paper examines plans of large-scale modernization of all components of the U.S. nuclear triad outlined in the 2018 NPR. The authors assess the potential consequences of both the U.S. withdrawal from the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty and the non-renewal of the New START. The conclusion is drawn that with regard to Iran and North Korea the Trump administration's policy will be largely similar to the policy of the G.W. Bush government but more assertive since the former considers nuclear weapons not only as a means of deterrence but as an efficient tool of military and political coercion. In its dealings with Russia and China the current administration might apply the so-called 'Schlesinger Doctrine', which might entail a return to the Cold War-era principles and strategies, though in a much more complex strategic environment. The authors warn of the risk of causing a recurrence of dramatic events similar to the 1962 and 1983 crises and express the hope that lessons drawn from the Cold War will pave the way for a new compromise.

Keywords: the United States, Nuclear Posture Review, Donald Trump, Barack Obama, George W. Bush, nuclear triad, strategic stability, military and political forecasting, INF Treaty, New START, NPT.

About the authors: *Evgeny P. Buzhinsky* — PhD (Military Science), General-Lieutenant (Rtd), Director of the Center for Political and Military Security Issues, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: evgbujin@mail.ru); *Vasily V. Veselov* — Senior Lecturer, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: vves@fmp.msu.ru).

REFERENCES

1. Gerasev M.I. 2017. Kontseptsiya i tekhnologii neyadernogo bystrogo global'nogo udara [Concept and technologies of the Prompt Global Strike]. In Kokoshin A.A. (ed.). *Vliyanie tekhnologicheskikh faktorov na parametry ugroz natsional'noi i mezhdunarodnoi bezopasnosti, voennykh konfliktov i strategicheskoi stabil'nosti* [The impact of technological factors on parameters of national and international security, military conflicts, and strategic stability]. Moscow, Moscow University Press, pp. 220–255. (In Russ.)
2. Esin V.I. 2016. Yadernaya politika SShA i ikh yadernye sily [U.S. nuclear policy and nuclear forces]. *Rossiya–Amerika v XXI veke*. No. 3. Available at: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=517> (accessed: 06.08.2018). (In Russ.)
3. Esin V.I. 2017. Yadernaya strategiya SShA i perspektivy razvitiya ikh yadernykh sil [U.S. nuclear strategy and prospects for their nuclear forces]. In Rogov S.M. (ed.). *Rossiisko-amerikanskoe sotrudnichestvo i protivoborstvo. Znachenie dlya natsional'noi bezopasnosti Rossii* [Russian and American confrontation and cooperation. The consequences for Russia's national security]. Moscow, Ves' Mir Publ., pp. 182–210. (In Russ.)
4. Kozin V.P. 2014. *Yadernaya strategiya Baraka Obamy* [Nuclear strategy of Barack Obama]. Moscow, Rossiiskii institut strategicheskikh issledovaniy Publ. (In Russ.)
5. Kokoshin A., Bartenev V., Veselov V. 2015. Podgotovka revolyutsii v voennom dele v usloviyakh byudzhetykh ogranichenii: novye initsiativy Ministerstva oborony SShA [Launching a revolution in military affairs in the age of austerity: New initiatives of the U.S. DoD]. *SShA–Kanada. Ekonomika, politika, kul'tura*, no. 11, pp. 3–22. (In Russ.)
6. Kortunov S.V. 2011. Yadernyi gambit Baraka Obamy [Barak Obama's nuclear gambit]. *Indeks bezopasnosti*, vol. 17, no. 3, pp. 39–56. (In Russ.)
7. Brands H. 2018a. *American grand strategy in the age of Trump*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
8. Brands H. 2018b. Choosing primacy: U.S. strategy and global order at the dawn of the post-Cold War era. *Texas National Security Review*, vol. 1, no. 2, pp. 8–33.
9. Cha T., Jungkun S. 2018. Trump by Nixon: Maverick presidents in the years of US relative decline. *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 30, no. 1, pp. 79–96.
10. Erickson A., Yang D. 2009. Using the land to control the sea? Chinese analysts consider the anti-ship ballistic missile. *Naval War College Review*, vol. 62, no. 4, pp. 33–86.
11. Frühling S., O'Neil A. 2017. Nuclear weapons and alliance institutions in the era of President Trump. *Contemporary Security Policy*, vol. 38, no. 1, pp. 47–53.

12. Gibson J. 1996. *Nuclear weapons of the United States: An illustrated history*. Atglen, Schiffer Publishing.
13. Grieco K.A. 2018. The 2018 National Defense Strategy: Continuity and competition. *Strategic Studies Quarterly*, vol. 12, no. 2, pp. 3–8.
14. Heginbotham E. 2015. *The U.S.-China military scorecard: Forces, geography, and the evolving balance of power, 1996–2017*. Santa Monica, CA, RAND Corporation. Available at: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR392.html (accessed: 10.08.2018).
15. Hooker R.D. 2014. *The grand strategy of the United States*. Washington, D.C., National Defense University Press. Available at: <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/grand-strategy-us.pdf> (accessed: 10.08.2018).
16. Ikenberry G.J. 2001. *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton, Princeton University Press.
17. Knopf J.W. 2017. Security assurances and proliferation risks in the Trump administration. *Contemporary Security Policy*, vol. 38, no. 1, pp. 26–34.
18. Knopf J.W. 2008. Wrestling with deterrence: Bush administration strategy after 9/11. *Contemporary Security Policy*, vol. 29, no. 2, pp. 229–265.
19. Krepinevich A.F., Watts B.D., Work R.O. 2003. *Meeting the anti-access and area denial challenge*. Washington, D.C., Center for Strategic and Budgetary Assessments. Available at: <https://csbaonline.org/uploads/documents/2003.05.20-Anti-Access-Area-Denial-A2-AD.pdf> (accessed: 10.08.2018).
20. Kristensen H.M. 2008. Counterproliferation and US nuclear strategy. *International Journal*, vol. 63, no. 4, pp. 803–820.
21. Kristensen H.M. 2005. The role of US nuclear weapons: New doctrine falls short of Bush pledge. *Arms Control Today*, vol. 35, no. 7. Available at: <https://www.armscontrol.org/print/1875> (accessed: 10.08.2018).
22. Kristensen H.M. 2000. *U.S. nuclear strategy reform in the 1990s*. Berkeley, Nautilus Institute for Security and Sustainable Development. Available at: <http://nautilus.org/wp-content/uploads/2015/05/StratRef.pdf> (accessed: 10.08.2018).
23. Kristensen H.M., Norris R.S. 2018. Chinese nuclear forces, 2018. *The Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 74, no. 4, pp. 289–295.
24. Kroenig M. 2018. *The logic of American nuclear strategy: Why strategic superiority matters*. New York, Oxford University Press.
25. Kühn U. 2018. Deterrence and its discontents. *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 74, no. 4, pp. 248–254.
26. Lieber K.A., Press D.G. 2006a. The end of MAD? The nuclear dimension of US primacy. *International Security*, vol. 30, no. 4, pp. 7–44.
27. Lieber K.A., Press D.G. 2006b. The rise of US nuclear primacy. *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 2, pp. 42–54.
28. Lieber K.A., Press D.G. 2013. The new era of nuclear weapons, deterrence, and conflict. *Strategic Studies Quarterly*, vol. 7, no. 1, pp. 3–14.
29. Lieber K.A., Press D.G. 2017. The new era of counterforce: Technological change and the future of nuclear deterrence. *International Security*, vol. 41, no. 4, pp. 9–49.
30. Long A., Green B.R. 2015. Stalking the secure second strike: Intelligence, counterforce, and nuclear strategy. *Journal of Strategic Studies*, vol. 38, no. 1–2, pp. 38–73.
31. Mann J. 2004. *Rise of the Vulcans: The history of Bush's war cabinet*. New York, Viking.

32. Montgomery E.B. 2014. Contested primacy in the Western Pacific: China's rise and the future of U.S. power projection. *International Security*, vol. 38, no. 4, pp. 115–149.
33. Payne K.B. 2018. Nuclear deterrence in a new age. *Comparative Strategy*, vol. 37, no. 1, pp. 1–8.
34. Payne K.B., Foster J.S. 2017. *A new nuclear review for a new age*. Fairfax, VA, National Institute Press. Available at: <http://www.nipp.org/wp-content/uploads/2017/06/A-New-Nuclear-Review-final.pdf> (accessed: 12.08.2018).
35. Posen B.R. 2003. Command of the commons: The military foundation of US hegemony. *International Security*, vol. 28, no. 1, pp. 5–46.
36. Ritchie N. 2008. *US nuclear weapons policy after the Cold War: Russians, 'rogues' and domestic division*. New York, Routledge.
37. Roberts B. 2015. *The case for U.S. nuclear weapons in the 21st century*. Stanford, Stanford University Press.
38. Thakur R. 2018. Nuclear turbulence in the age of Trump. *Diplomacy & Statecraft*, vol. 29, no. 1, pp. 105–128.
39. Watson D.E. 2017. Rethinking the US nuclear triad. *Strategic Studies Quarterly*, vol. 11, no. 4, pp. 134–150.
40. Williams H. 2018. Strategic stability, uncertainty, and the future of arms control. *Survival*, vol. 60, no. 2, pp. 45–54.
41. Wilson J. 2016. *China's expanding ability to conduct conventional missile strikes on Guam*. U.S.-China Economic and Security Review Commission. Staff Research Report. Available at: https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Staff%20Report_China's%20Expanding%20Ability%20to%20Conduct%20Conventional%20Missile%20Strikes%20on%20Guam.pdf (accessed: 12.08.2018).
42. Wolfowitz P. 2011. Shaping the future: Planning at the Pentagon, 1989–93. In Leffler M.P., Legro J.W. (eds.). *In uncertain times: American foreign policy after the Berlin Wall and 9/11*. Ithaca, Cornell university press, pp. 44–62.

ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ

О.С. Кулькова*

ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРОГРАММЫ ПОМОЩИ МАРОККО В 1999–2011 гг.: ОРИЕНТИРЫ, КОМПОНЕНТЫ, РЕЗУЛЬТАТЫ**

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Африки Российской академии наук»
123001, Москва, ул. Спиридоновка, 30/1*

Европейский союз, крупнейший коллективный донор мира, направляет значительную часть своей помощи в страны Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). Среди региональных партнеров ЕС особняком стоит Королевство Марокко, которое еще в 2000-е годы первым в Южном Средиземноморье получило статус привилегированного партнера и стало одним из крупнейших реципиентов помощи Брюсселя. В статье обозначены стратегические ориентиры, приоритетные направления и основные результаты европейских программ помощи Марокко в 1999–2011 гг., начиная с восшествия на трон короля Мухаммеда VI и заканчивая событиями «Арабского пробуждения».

Выявлено, какими соображениями руководствовался Евросоюз в своей политике оказания помощи Марокко с начала 2000-х годов, как они менялись в зависимости от хода политических процессов в стране и регионе и соответственно как это сказывалось на характере программ помощи. В статье изучены механизмы и условия предоставления поддержки со стороны ЕС, а также баланс между содействием, оказываемым правительству и структурам гражданского общества в Марокко. Дополнительно оценено соотношение между «политической» помощью, направленной на укрепление сектора правосудия, улучшение качества управления и т.д., и участием ЕС в развитии социальных и производственных секторов, партнерством в области безопасности.

По итогам исследования сделан вывод о том, что Брюссель рассчитывал посредством вовлечения Марокко в Европейскую политику соседства, предоставления стране статуса привилегиро-

* *Кулькова Ольга Сергеевна* — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института Африки РАН (e-mail: kulkova-olga@yandex.ru).

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

ванного партнера и реализации мер социально-экономической и институциональной поддержки добиться большей либерализации, нежели с помощью программ, направленных непосредственно на продвижение демократии. Подобный выбор в значительной мере был определен тем, что ЕС стремился обеспечить политическую стабильность в Королевстве Марокко, которое играло весьма важную роль в противодействии таким значимым для Европы транснациональным угрозам, как нелегальная миграция и терроризм. Приверженность этому подходу (характерному и для взаимодействия ЕС с другими монархическими и республиканскими авторитарными режимами в регионе БВСА) побуждала евробюрократов достаточно спокойно воспринимать произошедшее в 2000-е годы на фоне преобладания императивов борьбы с терроризмом замедление процессов либерализации в Марокко, в результате которого «Арабское пробуждение» не обошло Королевство стороной.

Ключевые слова: ЕС, Марокко, «Арабское пробуждение», государственное строительство, содействие развитию, официальная помощь развитию, укрепление потенциала, безопасность, миграция, Европейская политика соседства.

Европейский союз на протяжении нескольких десятилетий остается ключевым международным актором в вопросах оказания помощи в сфере государственного управления. Значительная ее часть направляется в государства Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). Среди стран — партнеров ЕС в регионе особняком стоит Королевство Марокко, в свое время стремившееся стать членом Европейского союза, а в 2008 г. получившее статус его привилегированного партнера — первым из всех соседей ЕС по Южному Средиземноморью. По сей день Марокко занимает ведущее место в рейтинге крупнейших получателей помощи со стороны ЕС в регионе БВСА¹. После событий «Арабского пробуждения» объемы поддержки Королевства со стороны Брюсселя лишь возросли.

В отечественной литературе заявленная проблематика рассматривалась лишь отчасти — в основном в формате статей или глав в коллективных монографиях [Конкин, 2011; Мохова, 2012; Подгорнова, 2016; Бабынина, Кузнецов, 2015]. Наиболее релевантной в контексте нашего исследования является статья коллег по научно-исследовательскому проекту (РФФИ № 17-37-01018-ОГН) В.А. Кузнецова и Л.Д. Оганисян [Кузнецов, Оганисян, 2018], по-

¹ Morocco // European Commission official website. Available at: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/morocco/> (accessed: 01.11.2018).

священная другим страновым кейсам и более позднему периоду, но авторы ставят в ней схожие в методологическом плане задачи. В зарубежной же литературе заявленной теме уделено значительно больше внимания. Европейские исследователи опубликовали значительное количество работ как в формате статей и докладов различных аналитических центров [Bergh, 2016; Dimitrova, 2009; Dworkin, El-Malki, 2018; Idrissi, 2011; Malka, Alterman, 2006; Meyer, 2007; Wennerholm et al., 2010], так и в виде монографий [Fontana, 2017; Holden, 2016; Bergh, 2017; Fernandez-Molina, 2015].

В целом в научной литературе недостаточно полно исследованы вопросы, как именно ЕС содействовал укреплению государственности и демократизации в Марокко с начала 2000-х годов и до событий «Арабского пробуждения», в каких формах осуществлялось такое содействие, какими были основные ограничения. Неполно также освещены темы, связанные с характером политической обусловленности помощи Марокко со стороны ЕС. Относительно малое внимание уделено сравнительному анализу различных инструментов и программ помощи, которые ЕС реализовывал в Марокко в годы, предшествовавшие событиям «арабской весны».

Данная статья призвана заполнить объективно существующую исследовательскую нишу. Ее цель — обозначить стратегические ориентиры, приоритетные направления и основные результаты европейских программ помощи Марокко в области содействия развитию и безопасности в 1999–2011 гг., начиная с восшествия на трон короля Мухаммеда VI и заканчивая событиями «Арабского пробуждения». Стоит сделать дополнительную оговорку, что выбор хронологических рамок продиктован логикой реализации упомянутого научно-исследовательского проекта, а не программными циклами самого Европейского союза, утвердившего в 2010 г., еще до «арабской весны», программу сотрудничества на три года, которая завершилась только в 2013 г., но была существенно пересмотрена в связи с событиями в регионе в целом и в Марокко в частности.

Автор ставит задачи показать, какими соображениями руководствовался Евросоюз в своей политике оказания помощи Марокко с начала 2000-х годов, как эти цели менялись в зависимости от хода политических процессов в стране и регионе и соответственно как это сказывалось на характере программ помощи. Кроме того, в статье предпринята попытка оценить, какие

механизмы предоставления помощи использовало руководство ЕС, каково было соотношение между помощью, оказываемой правительству и структурам гражданского общества в Марокко, на каких условиях оказывалась поддержка. Автор также пытается прояснить и проанализировать баланс между «политической» помощью, направленной на укрепление сектора правосудия, улучшение качества управления, развитие гражданского общества, и содействием развитию социальных и производственных секторов, сотрудничеством по вопросам безопасности.

Для решения этих задач использованы преимущественно традиционные качественные общенаучные методы, в том числе сравнительный анализ. При этом основополагающую роль играет обработка разнообразной статистической информации по программам помощи, представленной как в самих документах ЕС, так и в специализированных базах данных Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), составляемых по особой методологии.

* * *

В 1999 г. к власти в Марокко после 40-летнего правления Хасана II пришел его сын Мухаммед VI, от которого многие ожидали проведения фундаментальных реформ политической системы. Эти ожидания в значительной степени оправдались. Правление молодого монарха, по словам сотрудника Института востоковедения РАН И.М. Моховой, началось с «относительной либерализации внутриполитической жизни, обновления старых элит и постепенной демократизации политической системы» [Мохова, 2012: 377], что вызвало энтузиазм как в марокканском обществе, так и в западных странах, поддерживавших Королевство.

Устойчивость марокканской политической системы в 2000-е годы обеспечивала также динамичная экономическая политика Мухаммеда VI. В стране началась реализация крупных инфраструктурных проектов (строительство автомобильных и железных дорог, одного из крупнейших на Африканском континенте портов в Танжере), создавались промышленные и технологические парки в тесном сотрудничестве с европейскими партнерами. Марокко стремилось стать крупным транзитным центром воздушных (проект «Open Sky») и железнодорожных перевозок. Кроме того, в числе первых среди государств Южного Средизем-

номорья Королевство подтвердило свое участие в европейском проекте спутниковой навигации «Галилео» [Idrissi, 2011: 6].

Одним из приоритетов политики новых властей стала борьба с бедностью, от которой страдало, по разным оценкам, от 10 до 20% населения 30-миллионной страны. С этой целью в 2005 г. по велению короля была запущена Национальная инициатива в области человеческого развития². Кроме того, в 2000-х годах в Марокко особое внимание уделялось созданию привлекательного делового и инвестиционного климата, поскольку страна, не обладающая углеводородным сырьем и мощной промышленностью, была вынуждена в значительной степени полагаться на поступление ресурсов извне.

Доля внешней помощи между тем устойчиво росла: с 1,2% ВВП в 2000 г. она увеличилась до 1,6% в 2006 г. и 5% в 2010 г. [Idrissi, 2011: 6]. Поддержка из-за рубежа поступала в самых разных формах (гранты, кредиты, инвестиции и т.д.) от широкого круга акторов. Если в начале 2000-х годов грантовые выплаты были преобладающей формой помощи, то со временем все больше средств стало предоставляться в виде кредитов и поддержки общего бюджета (*general budget support*, GBS). Если в 2002 г. на долю последней приходилось около 12% всей помощи, поступавшей в Марокко, то в 2007–2008 гг. — уже 20% [Idrissi, 2011: 6]. Данный инструмент имеет как свои преимущества, так и недостатки (утрата донором контроля за распределением средств, резкое повышение вероятности репутационных издержек для донора в случае нецелевого расходования средств реципиентом, низкая степень заметности усилий донора и др.)³, однако риски его использования в Марокко доноры находили приемлемыми. Увеличение объемов бюджетной поддержки отражало предпочтения правительства Марокко, которое умело формулировало приоритеты и предложения по финансированию, демонстрируя высокую степень стратегического видения и ответственности. В целях привлечения внешних ресурсов марокканские власти проводили в 2000-х годах комплексные реформы, результатами которых стали упрощение инвестиционного законодательства,

²Initiative Nationale pour le Développement Humain // Kingdom of Morocco. Ministry of the Interior. Available at: <http://www.indh.ma/en> (accessed: 01.11.2018).

³Подробнее см. статью В.И. Бартенева «Помощь “хрупким государствам” сквозь призму риск-менеджмента: лабиринт объяснительных гипотез», принятую к печати в журнале «Международные процессы» (№ 4 2018 г.).

создание специальных налоговых режимов, развитие туризма, в том числе за счет отмены въездных виз.

Среди «традиционных» доноров — членов Комитета по содействию развитию ОЭСР ключевую роль играли институты ЕС и Франция, среди «нетрадиционных», не входящих в этот узкий «клуб», — Саудовская Аравия и другие монархии Персидского залива [Мохова, 2012: 382].

С начала 2000-х годов ускорению темпов модернизации марокканской экономики в наибольшей степени способствовало развитие отношений Марокко с Евросоюзом. Активизировался процесс реформирования системы государственного управления, продолжалась программа приватизации госпредприятий, предпринимались шаги по укреплению финансового сектора и интеграции Марокко в международные торговые сети. В 2000 г. вступило в силу Соглашение об ассоциации ЕС и Марокко, подписанное еще в 1996 г.⁴, после чего сотрудничество с Евросоюзом значительно расширилось и включило взаимодействие по вопросам политики и безопасности. Соглашение среди прочего предусматривало создание партнерами зоны свободной торговли, которая после 12-летнего переходного периода начала действовать 1 марта 2012 г.⁵, хотя стоит отметить, что ее функционирование на практике сталкивается с немалыми проблемами⁶.

Реформы 2000-х годов, проводившиеся в Марокко, частично финансировались ЕС, при этом Королевство стало крупнейшим бенефициаром общеевропейских программ. До «Арабского пробуждения» Брюссель содействовал развитию Марокко в основном посредством Европейской политики соседства (ЕПС) и ее сопутствующего финансового инструмента — программы MEDA⁷,

⁴Euro-Mediterranean Agreement, establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part. 18.03.2000 // EU Neighbourhood Library. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-association-agreement> (accessed: 01.11.2018).

⁵Morocco and the EU // Delegation of the European Union to Morocco. 10.05.2016. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/morocco/4347/node/4347_nl (accessed: 01.11.2018).

⁶Подробнее см.: [Бабынина, Кузнецов, 2015].

⁷Название программы происходит от французского словосочетания «MEsures D'Accompagnement», что означает «меры поддержки». Программа MEDA служила основным финансовым инструментом реализации целей средиземноморской политики ЕС, определенных в Барселонской декларации 1995 г.: поддерживать рыночные реформы, улучшать социально-экономическое положение, способствовать региональной интеграции и постепенно создавать Евро-Средиземноморскую зону

а с 2007 г. — с помощью Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП).

В общей сложности в период с 1995 по 2006 г. по программам MEDA I (1995–1999) и MEDA II (2000–2006) [Idrissi, 2011: 6] Марокко получило от институтов ЕС, в первую очередь на проведение экономических реформ, 1,4 млрд евро, из них 660 млн евро в рамках реализации Евро-Средиземноморского партнерства. По MEDA II в 2002–2006 гг. в Марокко были профинансированы программы по самому широкому спектру направлений, но наибольшие средства поступили именно в госсектор: на реформу государственного управления (децентрализация государственных услуг, развитие кадрового потенциала) — 81 млн евро в 2002–2004 гг., поддержку налоговой реформы — 80 млн евро в 2004–2006 гг., а также на содействие развитию наиболее проблемных зон — трущоб (90 млн евро в 2004–2006 гг.) и северных провинций (в общей сложности 104 млн евро в 2002–2006 гг.) [Meyer, 2007: 108–111]. Евросоюз также выделял средства на развитие системы образования и здравоохранения (в том числе содействуя реформам в сфере медицинского страхования, проводившимся с 2005 г.⁸), сельского хозяйства и дорожного строительства в Марокко [Подгорнова, 2016: 42].

В октябре 2002 г. был создан Фонд евро-средиземноморских инвестиций и партнерства (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership, FEMIP), что облегчило доступ стран Южного Средиземноморья к долгосрочным кредитам и к получению венчурного капитала под инновационные финансовые

свободной торговли. Программа выходила далеко за рамки традиционной помощи в целях развития. Бенефициарами мер поддержки в рамках MEDA выступали не только правительства, но и местные органы власти, региональные организации, государственные учреждения, местные общины, бизнес-ассоциации, кооперативы, ассоциации, фонды и неправительственные организации. Около 10% средств MEDA расходовались на поддержку общерегиональных проектов или программ (таких как MEDA-Water и SMAP (The Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme) — программа защиты окружающей среды в странах Средиземноморья) и почти 90% — на поддержку проектов в отдельных странах, разработанных на основе национальных индикативных программ. С 2004 г. средиземноморские партнеры были включены в ЕПС. См.: Barcelona Declaration, November 27–28, 1995. Available at: https://www.cvce.eu/en/obj/barcelona_declaration_27_and_28_november_1995-en-0beb3332-0bba-4d00-bd07-46d8f758d897.html (accessed: 01.11.2018).

⁸European Neighbourhood and Partnership Instrument. Morocco Strategy Paper. 2007–2013. P. 22 // European External Action Service (EEAS). Available at: eeas.europa.eu/archives/docs/.../enpi_csp_morocco_en.pdf (accessed: 01.11.2018).

продукты (долевое финансирование, кредиты, лизинг и микрофинансирование для малого бизнеса) [Idrissi, 2011: 6]. В период с октября 2002 г. по декабрь 2006 г. через этот фонд Марокко получило 1,04 млрд евро [Idrissi, 2011: 6] — это третий показатель среди стран Средиземноморского региона после Египта и Туниса. 67% финансируемых фондом проектов пришлось на развитие инфраструктуры (включая энергетику и транспорт) в Королевстве [Idrissi, 2011: 6].

В 2003 г. в Марокко была запущена рассчитанная на 6 лет Программа поддержки реформы системы государственного управления (Public Administration Reform Program, PARAP), которую финансировали Всемирный банк (кредит в размере 220 млн долл.), Африканский банк развития (кредит на сумму 206 млн долл.) и Европейский союз (грант в размере 99 млн долл.). Программа была призвана помочь правительству Марокко в осуществлении амбициозной инициативы реформирования государственного сектора посредством оказания технического содействия [Hennebert, 2009].

Программа содержала четыре основные цели⁹:

- 1) повышение эффективности управления государственным бюджетом;
- 2) повышение эффективности управления человеческими ресурсами;
- 3) обеспечение контроля за ростом расходов на заработную плату госслужащих;
- 4) упрощение и рационализация административных процедур.

По данным официального отчета о реализации программы, подготовленного в 2009 г., были зафиксированы следующие результаты [Hennebert, 2009]:

- 1) в отношении бюджетной реформы: децентрализованы процессы подготовки и исполнения бюджета, повышена его прозрачность, упрощено составление среднесрочных бюджетных планов, повышена эффективность работы ряда министерств путем внедрения внутреннего аудита, оценки и контроля эффективности (так, в 2007–2009 гг. было подготовлено четыре отраслевых среднесрочных финансовых плана (medium

⁹ Kingdom of Morocco. Public Administration Reform Support Programme. Phase I (PARAP I). Completion Report. June 2006. P. ii // African Development Bank. Available at: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/ADB-BD-IF-2006-153-EN-MOROCCO-PCR-PARAP-I.PDF> (accessed: 01.11.2018).

- term expenditure frameworks, MTEFs), в 2008–2010 гг. их число увеличилось до 9);
- 2) достигнута определенная степень децентрализации: 12 министерств реализовали децентрализованные бюджеты (devolved budgets) с 2005 г., к 2008 г. их стало уже 30, во всех министерствах были введены и схемы децентрализованного управления;
 - 3) расширена практика применения процедур внутреннего аудита и оценки эффективности работы ведомств: если в 2006 г. было составлено 14 отчетов об аудите эффективности, то в 2007 и 2008 гг. их число возросло до 20;
 - 4) внедрена методология оценки качества управления в 2006 г.; все министерства ввели новые режимы обучения к 2008 г.;
 - 5) сокращено число государственных служащих, соответственно затраты на оплату их труда уменьшились с 12,3% ВВП в 2006 г. до 11% в 2008 г. (по данным Всемирного банка, расходы правительств на оплату труда госслужащих в регионе БВСА были исключительно высокими по отношению к уровню развития страны, измерять ли их как долю от ВВП или как долю от доходов государства; такие затраты угрожали устойчивости государственных бюджетов стран региона, включая Марокко)¹⁰;
 - 6) создано множество подпрограмм по коммуникациям, закупкам, развитию государственно-частного партнерства, улучшению таможенного контроля и т.д.

Вместе с тем реализация PARAP, по мнению составителей итогового отчета, выявила и целый ряд проблем.

Во-первых, сама реформа государственного управления была чересчур комплексной. Для того чтобы разработать новые законы, нормативные акты и руководящие принципы, потребовалось 8 лет — от принятия первоначальной Белой книги по административной реформе в 2000 г.¹¹ до полной реализации основных разделов программы в 2008 г. Марокканский опыт показал, что подобную реформу нужно проводить во всех министерствах, чтобы достичь подлинно трансформационного результата.

¹⁰ Middle East and North Africa: Public employment and governance in MENA, World Bank. Report No: ACS18501, May 2016. P. 4 // World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/339381472236811833/pdf/ACS18501-WP-OUO-9-Final-Output-Document-has-been-approved-P147520.pdf> (accessed: 01.11.2018).

¹¹ La Reforme Administrative au Maroc. Le Livre Blanc 2000 // Royaume du Maroc. Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan002395.pdf> (accessed: 01.11.2018).

Во-вторых, осуществление программы децентрализации, бюджетных и кадровых реформ происходило особенно медленно, так как требовало внедрения новых способов работы в каждом ведомстве.

В целом же пример Марокко подтвердил приверженность ЕС работе преимущественно с правительственными структурами стран-партнеров, по крайней мере до «Арабского пробуждения», и нежелание инвестировать действительно значительные средства в поддержку гражданского общества и политических инициатив. Так, в соответствии с Национальной индикативной программой (НИП; National Indicative Program, NIP) для Марокко на 2003 г. ЕС и его странами-членами на поддержку инициатив по обеспечению гендерного равенства было выделено 1,3 млн евро, на помощь неправительственным организациям (НПО) — всего 275 тыс. евро. В то же время на обеспечение доступа к водным ресурсам и меры по улучшению санитарии было выделено 48 млн евро, на реформу транспортного сектора — 38 млн евро.

Таким образом, поддержка ЕС преимущественно выражалась в содействии социально-экономическому развитию Марокко. Как отмечали американские исследователи из Ближневосточной программы Центра стратегических и международных исследований Дж. Альтерман и Х. Малка, ЕС и его страны-члены намного охотнее предоставляли в тот период свою финансовую помощь соответствующим министерствам в стране-реципиенте или же НПО, базирующимся в Европе, а не местным организациям [Malka, Alterman, 2006: 66–67]. Кроме того, эксперты указывали, что к планированию европейской помощи намного реже привлекались профессиональные консультанты — предпочтение отдавалось официальным лицам страны-реципиента и сотрудникам НПО, базирующихся в самом ЕС.

* * *

В 2004 г. произошло очередное расширение Евросоюза, что дало новый толчок к переосмыслению отношений со странами-соседями, углублению политического диалога и укреплению экономической интеграции путем постепенного подключения к рынку ЕС. Средиземноморские партнеры были включены в ЕПС. По сути, Брюссель надеялся воспроизвести успех проекта расширения ЕС в направлении Центральной и Восточной Европы в тех государствах, у которых не было перспективы вступления в Евросоюз.

В 2005 г. ЕС принял первый совместный с Марокко план действий до 2010 г. Целью его, по сути, было приблизить марокканское законодательство к стандартам ЕС¹². Кроме того, была поставлена задача содействовать продвижению Королевства по пути устойчивого развития. План действий охватывал практически все возможные направления сотрудничества ЕС и Марокко в политике, экономике и торговле, в социальной сфере.

Была разработана страновая стратегия взаимодействия с Марокко, которая определила пять основных направлений¹³:

- 1) поддержка развития социальной политики;
- 2) поддержка надлежащего управления и защита прав человека;
- 3) поддержка институтов;
- 4) поддержка экономической модернизации;
- 5) обеспечение защиты окружающей среды.

В стратегию была заложена слабая форма политической обусловленности: Марокко, как и другим государствам — партнерам по ЕПС, было предложено добиваться прогресса на пути проведения политических, экономических и институциональных реформ в обмен на доступ к Общему рынку и укрепление взаимосвязей с Евросоюзом.

Согласно стратегии ЕС предполагал продолжать поддерживать реформу сектора юстиции, в частности ее новые компоненты, процессы реформирования пенитенциарных учреждений и обучения судей, а также организации, ответственные за защиту прав человека, такие как Консультативный комитет по правам человека. Что касается сотрудничества в области безопасности и правоохранительной деятельности, то в стратегии делалась оговорка, что оно будет рассматриваться более предметно, когда обе стороны сочтут это возможным¹⁴.

Стратегия конкретизировалась в двух НИП — на 2007–2010¹⁵ и 2011–2013 гг.¹⁶, которые финансировались преимущественно

¹² EU-Morocco Action Plan. 2005. P. 1–2. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-enp-action-plan> (accessed: 01.11.2018).

¹³ European Neighbourhood and Partnership Instrument, Morocco. Country Strategy Paper. 2007–2013 // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-morocco-2007-2013_en.pdf (accessed: 01.11.2018).

¹⁴ Ibid. P. 23–24.

¹⁵ European Neighbourhood and Partnership Instrument. Morocco. 2007–2010 National Indicative Programme // European Commission. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2007-2010> (accessed: 01.11.2018).

¹⁶ Mid-Term Review of the Country Strategy Paper Morocco 2007–2013 and National Indicative Program 2011–2013 // European Commission. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2007-2010>

из средств единого ЕИСП, заменившего в ходе реформы инструментов технического содействия ЕС программу MEDA и ряд других¹⁷. ЕИСП был призван содействовать обеспечению устойчивого развития и сближению стран-партнеров с политикой и стандартами ЕС через следование приоритетам, обозначенным в Планах действий ЕПС¹⁸.

В рамках ЕИСП Королевству Марокко на период 2007–2013 гг.¹⁹ было выделено 1,4 млрд евро. НИП на 2007–2010 гг. конкретизировала План действий и трансформировала его стратегические установки в конкретные. На реализацию этой программы ЕС выделил 654 млн евро (на четыре года)²⁰, их разбивка по направлениям представлена в таблице 1.

Общие приоритеты НИП в целом те же, что и направления страновой стратегии²¹:

- в рамках социальной политики ЕС поддерживал Национальную инициативу в сфере человеческого развития, программы образования и повышения грамотности среди населения, модернизацию образовательной политики, содействовал развитию здравоохранения, обеспечению повсеместного доступа к базовым медицинским услугам;
- в направлении поддержки надлежащего управления и защиты прав человека были предусмотрены содействие работе Министерства юстиции и воплощение рекомендаций Комиссии по восстановлению справедливости и примирению;

euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2011-2013 (accessed: 01.11.2018).

¹⁷ Европейский инструмент соседства (ЕИС). Доступ: <https://www.euneighbours.eu/ru/policy/evropeiskii-instrument-sosedstva-eis> (дата обращения: 01.11.2018).

¹⁸ Следует отметить, что в 2014 г. и этот инструмент был реформирован: ему на смену на период до 2020 г. пришел ЕИС, задача которого состоит в том, чтобы упорядочить финансовую поддержку, сосредоточить все внимание на согласованных политических целях и сделать процесс разработки программ более оперативным, целенаправленным и в конечном счете — более эффективным.

¹⁹ European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Morocco // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en (accessed: 01.11.2018).

²⁰ First EU-Morocco summit in Granada on March 7, 2010. Press release. 05.03.2010 // European Commission. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-242_en.htm (accessed: 01.11.2018).

²¹ European Neighbourhood and Partnership Instrument. Morocco. 2007–2010 National Indicative Programme // European Commission. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2007-2010> (accessed: 01.11.2018).

Программы в Марокко, поддержанные в рамках ЕИСП в 2007–2010 гг.

Направление	Объем финансирования (млн евро)
Поддержка Национальной инициативы в сфере человеческого развития	60
Программа поддержки национальной грамотности и стратегии неформального образования	17
Программа поддержки в сфере образовательной политики	93
Программа поддержки доступности базовых медицинских услуг	40
Секторальная поддержка здравоохранения	86
Поддержка Министерства юстиции	20
Поддержка реализации рекомендаций Комиссии по восстановлению справедливости и примирению	8
Завершение реформы государственного управления	20
Программа поддержки реализации Плана действий	20
Программа поощрения инвестиций и продвижения экспорта марокканской продукции	20
Программа профессионального обучения	50
Поддержка сельского хозяйства	40
Продолжение поддержки строительства дороги (Rocade Project)	25
Содействие улучшению сообщения с изолированными районами (строительство социальной дорожной инфраструктуры)	25
Поддержка реформы энергетического сектора в Марокко	40
Итого	564

- в сфере поддержки институтов приоритетами стали завершение реформы государственного управления (институциональные преобразования в этот период в первую очередь касались усовершенствования механизмов бюджетирования, программирования, внедрения внутреннего аудита, оценки и контроля эффективности на уровне министерств, введения новых систем управления персоналом и ресурсами и др.) [Khakee, 2010: 3]);
- в области проведения экономической модернизации Марокко Евросоюз помогал в осуществлении программы поддержки частного сектора путем привлечения инвестиций и расширения экспорта, содействовал профессиональному обучению,

- поддерживал сельское хозяйство, реализовал два проекта в сфере дорожного строительства, помогал реформированию энергетического сектора страны;
- в области экологии ЕС поддерживал борьбу с промышленным загрязнением окружающей среды (был создан специальный фонд — Industrial Depollution Fund, FODEP), а также проекты по обработке сточных вод.

Объем финансовой поддержки реализации Плана действий по направлению «Поддержка институтов», согласно данной НИП, составил 65 млн евро [Khakee, 2010: 3]. В свою очередь на направление «Управление и права человека» было выделено в общей сложности 28 млн евро, что составило лишь около 4% общего объема пакета помощи [Khakee, 2010: 3]. В частности, ЕС финансировал выплаты репараций общинам, пострадавшим от репрессий во время правления короля Хасана II, в соответствии с рекомендациями учрежденной его сыном, королем Мухаммедом VI, Комиссии по восстановлению справедливости и примирению. Кроме того, оказывалась поддержка в разработке и осуществлении Национального плана мероприятий в сфере продвижения демократии и соблюдения прав человека, в создании Марокканского института современной истории, где должны были храниться материалы Комиссии по восстановлению справедливости и примирению, а также помощь архивам.

В целом уже в середине 2000-х годов Марокко было одним из самых либеральных государств в регионе БВСА, и Европейскому союзу казалось логичным помочь этой стране в ее продвижении к большей демократизации. На этом поле действовало множество игроков: США, в меньшей степени Канада, отдельные страны ЕС, такие как Испания и Германия (через свои политические фонды), а также агентства ООН и западные НПО [Khakee, 2010: 1]. Однако самую значимую поддержку развитию демократии в Королевстве оказывал именно ЕС.

В 2007 г. Марокко одним из первых государств — участников ЕПС получило дополнительное финансирование (28 млн евро) через Фонд содействия управлению в рамках ЕПС — в качестве вознаграждения за приверженность политическим реформам [Khakee, 2010: 3]. Эти средства также были использованы для продолжения реформы государственного управления. Кроме того, помощь марокканским НПО оказывалась посредством Европейского инструмента поддержки демократии и прав человека (ЕИДПЧ). Однако эти средства были не столь значительными.

По сути, в стране осуществлялись лишь микропроекты, на которые суммарно выделялось от 500 тыс. до 1 млн евро в год [Youngs, 2006: 4].

Отдельные страны — члены ЕС со своей стороны также выделяли Ближнему Востоку меньше средств на продвижение демократии, чем любому другому региону мира (за исключением Центральной Азии). Например, по данным, приводимым Р. Янгсом (Университет Уорик), Франция в 2003 г. потратила 365 млн евро на помощь Северной Африке и Ближнему Востоку, но лишь 5 млн из этой суммы были направлены на программы в области государственного управления [Youngs, 2006: 4].

Согласно исследованию А. Хаки из Университета Мальты, усилия ЕС по содействию демократизации в Марокко не принесли каких-либо заметных результатов. Этот вывод был сделан ею в том числе на основе многочисленных интервью с марокканскими респондентами (учеными, журналистами, политиками, представителями НПО и т.д.) [Khakee, 2010: 2]. На реформы, осуществлявшиеся в Марокко в 2000–2010 гг., международное сообщество если и оказало некоторое влияние, то весьма скромное, в основном в таких областях, как повышение статуса женщин, развитие гражданского общества; в меньшей степени — на процедуры выборов. По таким же направлениям, как реформирование судебной системы, повышение эффективности политических партий, противодействие коррупции, где у правительства не было сильного внутреннего импульса к переменам, возможностей повлиять извне практически не существовало. На некоторые сферы, такие как защита трудовых и социально-экономических прав граждан, СМИ и журналистика, образование, взаимодействие с представителями бизнеса, внешние акторы, в том числе ЕС, обращали недостаточное внимание [Khakee, 2010: 2]. В то же время, с точки зрения А. Хаки, Евросоюз оказал позитивное воздействие на развитие гражданского общества в Марокко, повысив профессионализм марокканских НПО, их открытость общим ценностям, способность мобилизоваться, участвовать в международном политическом диалоге, доводить свое мнение до правительства, хотя их способность договариваться с ним и менять общественное мнение оценивалась А. Хаки как весьма невысокая [Khakee, 2010: 9].

Б. Димитрова (Центр европейских политических исследований, Брюссель) изучила факторы развития гражданского общества в Марокко в контексте ЕПС. По ее мнению, в 2000-х

годах марокканское правительство и международное сообщество были более заинтересованы в вопросах регулирования гражданских и политических прав населения страны (права человека, защита прав женщин), в то время как соблюдение социально-экономических прав оставалось по большей части вне фокуса внимания [Dimitrova, 2009: 1]. Вместе с тем, указывает аналитик, на данной стадии государственного строительства в Марокко делегирование реализации социально-экономических прав населения организациям гражданского общества могло быть чревато новыми расколами внутри Королевства.

Исследователь также отмечает, что с начала 1990-х годов в Марокко сформировалось процветающее и относительно свободное гражданское общество, что по сравнению с ситуацией в других странах Магриба по состоянию на конец 2010-х годов стало большим достижением. Однако политическая трансформация государства в тот период находилась в самом разгаре и не была завершена. В Марокко была сформирована разветвленная структура неправительственных организаций, каждая из которых играла свою роль в политической и общественной жизни страны. Б. Димитрова акцентирует внимание на следующем моменте. Некоторые западные исследователи полагали, что поддержка независимого гражданского общества — одно из главных условий обеспечения подлинной демократии и развития в Марокко, и, как следствие, отстаивали необходимость интенсификации политики демократизации. При этом они упускали из виду, что гражданское общество в Королевстве весьма разнородно, его позиция изменчива; иногда оно готово поддержать европейские инициативы, а зачастую выступает равнодушным или даже враждебным по отношению к неолиберальной повестке ЕС [Dimitrova, 2009: 3] и отнюдь не всегда настроено оппозиционно по отношению к правительству.

В общем и целом, по мнению А. Хаки, а также Веры ван Хюллен, профессора Университета Люнебурга (Германия), ЕС в 2000–2010 гг. играл важную роль в поддержке внутренних инициатив по реформированию [Van Hüllen, 2012: 117], однако подлинно значимые институциональные изменения инициировать не смог. Несмотря на проводимые королем Мухаммедом VI преобразования, качество государственного управления в стране оставляло желать лучшего. Есть свидетельства того, что в 2000-е годы серьезно усугубилась проблема коррупции [Мохова, 2012: 381], в стране процветали nepотизм, несправедливое и неэф-

фективное распределение государственных доходов. Кроме того, правительство оказалось неспособно существенно сократить разрыв между богатыми и бедными, создать достаточное количество рабочих мест, особенно для молодежи, чтобы удержать население от желания перебраться в Европу, в том числе нелегально. Эту проблему не удавалось решить даже путем принятия целенаправленных мер Евросоюзом (ужесточение иммиграционного законодательства) и марокканскими властями (усиление патрулирования прибрежной зоны) [Мохова, 2012: 385]. Весьма негативно на Марокко сказался и финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., лишь обостривший указанные проблемы.

Однако отсутствие прогресса в области повышения качества государственного управления не помешало ЕС уже на первом этапе реализации стратегии на 2007–2013 гг. осуществить целый ряд значимых действий поощрительного характера по отношению к Марокко.

Ряд реформ либерального толка, проведенных по инициативе марокканского монарха, таких как учреждение Комиссии по восстановлению справедливости и примирению и нового подкомитета Совета ассоциации Марокко–Евросоюз по правам человека, демократизации и вопросам управления, полномасштабный пересмотр Семейного кодекса, получили широкое международное одобрение, и в 2008 г. Марокко был присвоен статус привилегированного партнера ЕС²². Королевство получило его первым из всех государств Южного Средиземноморья.

Данный статус предполагал вовлечение страны в деятельность ряда программ и агентств ЕС, постепенную интеграцию с Единым внутренним рынком ЕС при оказании соответствующей финансовой помощи и подразумевал:

- укрепление диалога и сотрудничества в сферах политики и безопасности;
- осуществление конвергенции норм и практик;
- расширение партнерства путем включения новых участников²³.

²² Analysis of the National Indicative Programme and the Mid-Term Review of the Country Strategy Paper (2007–2013) of Morocco. European Parliament. EP/EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot4/01. 22.01.2010. P. 6 // European Parliament. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/433730/EXPO-AFET_NT\(2010\)433730_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/433730/EXPO-AFET_NT(2010)433730_EN.pdf) (accessed: 01.11.2018).

²³ Morocco and the EU. 10.05.2016 // European Union External Action. Available at: https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404_en/4347/Morocco%20and%20the%20EU (accessed: 01.11.2018).

Тогда же было намечено заключение глубокого и всеобъемлющего Соглашения о свободной торговле между ЕС и Марокко.

Обретение статуса привилегированного партнера укрепило позиции марокканской монархии как в собственной стране, так и в регионе, но взамен Марокко пришлось пойти на значительные уступки в стратегически важных для страны сферах, таких как либерализация торговли сельхозпродукцией, человеческая мобильность и финансовое содействие. Соответствующие изменения должны были быть произведены до 2014 г. В 2009 г. ЕС запустил четырехлетнюю программу бюджетной поддержки объемом 60 млн евро, нацеленную на содействие инвестициям и экспорту в Марокко²⁴.

В январе 2010 г. Конференция председателей политических групп Европарламента приняла решение учредить Объединенный парламентский комитет ЕС–Марокко²⁵. Первое заседание этого комитета состоялось в мае 2010 г. Его основной задачей стало укрепление диалога между Европарламентом и парламентом Марокко. В комитете был применен оригинальный метод работы «парами»: один марокканский парламентарий и один член Европарламента работали вместе и готовили совместный документ по тому или иному аспекту партнерства ЕС–Марокко, будь то политические или экономические отношения, социальные вопросы или проблемы защиты прав человека²⁶. Результат деятельности таких «двоек» затем докладывался перед всем комитетом на ежегодном совещании. Этот метод помог среди прочего создать прочные межличностные отношения между марокканскими и европейскими парламентариями.

Наконец, в марте 2010 г. был проведен саммит ЕС–Марокко — первый в своем роде двусторонний саммит между ЕС и арабской или африканской страной, подчеркнувший значение, которое придавалось взаимодействию с Марокко как обладателем статуса продвинутого партнера. Интересно, что по итогам саммита стороны приняли совместное заявление (а не два отдельных, как

²⁴ Morocco and the EU // Delegation of the European Union to Morocco. 10.05.2016. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/morocco/4347/node/4347_nl (accessed: 01.11.2018).

²⁵ Joint statement. European Union-Morocco Summit. Granada, 07.03.2010 // European Commission. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-10-54_en.htm?locale=en (accessed: 01.11.2018).

²⁶ DMAG: Delegation for relations with the Maghreb countries and the Arab Maghreb Union // European Parliament. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dmag/about/introduction> (accessed: 01.11.2018).

практиковалось на заседаниях Совета об ассоциации) [Bremberg, 2016], в котором указали на необходимость разработки нового Плана действий по ЕПС и тем самым — реализации на практике преимуществ нового статуса. Саммит состоялся при заинтересованном участии страны-хозяйки — Испании, которая в то время председательствовала в ЕС и для которой отношения с Марокко были важным направлением внешней политики.

В 2010 г. была принята вторая НИП на 2011–2013 гг. с фокусом в первую очередь на поддержке институтов (например, деятельности органов правосудия). Объемы финансирования были увеличены на 20% и составили 580,5 млн евро (на 3 года), что позволяло Марокко стать крупнейшим получателем помощи ЕС в регионе²⁷.

В данной индикативной программе акцент был смещен с социальных на политические сектора. Объемы поддержки социальных программ уменьшились практически вдвое. Это вызвало озабоченность у европейских экспертов, так как ранее поддерживаемые ЕС социальные проекты в Марокко находились в стадии имплементации и при сокращении финансирования могли завершиться без достижения намеченных результатов²⁸. Важнейшим приоритетом стала поддержка институтов. Значимость проведения политических реформ была подчеркнута в новой НИП тем, что на них из общего бюджета программы выделяли 15% (а не 4%, как в более ранней версии) (табл. 2).

Была продолжена поддержка судебной реформы в стране, но прекращена ранее оказываемая Евросоюзом помощь в реализации рекомендаций Комиссии по восстановлению справедливости и примирению. Впрочем, и относительно успешности преобразования всей судебной системы в Марокко у аналитиков Европарламента, оценивавших прогресс реализации НИП в 2013 г., были сильные сомнения: «Реформы зависят от политической воли монарха, чей религиозный авторитет предполагает его ключевую роль в отслеживании и определении пределов и возможностей либерализации. Учитывая эти структурные черты политической системы Марокко и отсутствие возможности настаивать со стороны ЕС, программа реформы судебной системы <...> вряд

²⁷ Mid-Term Review of the Country Strategy Paper Morocco 2007–2013 and National Indicative Program 2011–2013. P. 11 // European Commission. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2011-2013> (accessed: 01.11.2018).

²⁸ Ibid. P. 6.

ли будет реализована в ближайшем будущем. Даже если законодательные реформы будут введены, они останутся во многом бессмысленными, поскольку будут основываться на сильном вмешательстве государства и будут переплетены с религиозными принципами управления»²⁹.

Таблица 2

Финансовые параметры Национальных индикативных программ ЕС для Марокко 2007–2010 и 2011–2013 гг.

Направление	Национальная индикативная программа для Марокко (2007–2010)		Национальная индикативная программа для Марокко (2011–2013)	
	Запрограммировано, %	Выделено, %	Запрограммировано, %	Выделено, %
Социальный сектор	45,3	42,9	20	26,2
Управление и права человека	4,3	1,1	15	6,4
Поддержка институтов	6,1	12,9	40	35,6
Экономический сектор	36,7	36,2	10	8,5
Окружающая среда	7,6	6,9	15	5,2
Всего, млн евро	654	722,6	580,5	555,5

Источник: European Neighbourhood and Partnership Instrument. 2007–2013. Overview of Activities and Results. P. 28 // EuropeAid. Available at: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/overview_of_enpi_results_2007-2013_en_0.pdf (accessed: 01.11.2018).

Во второй НИП была заложена программа поощрения гендерного равенства в поддержку реализации положений нового Семейного кодекса. Осуществление данного направления предполагало необходимое взаимодействие со светскими и религиозными сегментами марокканского общества и учет того, что ислам является неотъемлемой частью марокканской национальной и социальной идентичности. Важным фактором, на который указывали европарламентарии, стала возможность консервативно настроенной марокканской диаспоры в странах ЕС оказывать влияние на восприятие реформ в сфере гендерного равенства в самом Марокко³⁰.

²⁹ Analysis of the National Indicative Programme and the Mid-Term Review of the Country Strategy Paper (2007–2013) of Morocco. European Parliament. EP/EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot4/01. 22.01.2010. P. 6 // European Parliament. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/433730/EXPO-AFET_NT\(2010\)433730_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/433730/EXPO-AFET_NT(2010)433730_EN.pdf) (accessed: 01.11.2018).

³⁰ Ibid. P. 7.

Вместе с тем, по мнению С. Берг, в большей степени интенсификация сотрудничества в этот период стала следствием усилий Марокко по предотвращению нелегальной миграции и наркотрафика в пределы Европы, нежели свидетельством уверенности ЕС в своих намерениях и способности правительства Королевства обеспечить экономический и политический прогресс [Bergh, 2016: 1]. Европейский союз оказывал Марокко содействие в области обеспечения безопасности, в том числе в сфере противодействия терроризму, тем самым укрепляя свои внешние рубежи.

Исламистский терроризм издавна был угрозой для стран Магриба, однако с начала 2000-х годов он стал укреплять свои связи с международными террористическими группировками, в частности «Аль-Каидой». Так появилась «Аль-Каида в исламском Магрибе». Особенностью Марокко было то, что страна служила и базой, и мишенью для ряда террористических объединений [Wennerholm et al., 2010: 15]. Марокко с 2001 по 2013 г. подверглось девяти террористическим атакам³¹. Наиболее крупная из них имела место 16 мая 2003 г. в Касабланке, где террористы-смертники осуществили серию одновременных нападений в разных точках города. В теракте погибли 45 человек (включая 12 террористов), более 100 человек получили ранения.

Для руководства и граждан Марокко террористические атаки стали шоком, и в этих условиях правительство взяло курс на последовательную борьбу с исламистами.

Необходимость противодействия террористам привела к изменению законодательства в государстве. Было расширено определение терроризма, у правоохранительных органов появилось больше полномочий по борьбе с экстремизмом, были осуждены и помещены в тюрьмы несколько сотен людей, подозреваемых в терактах. Кроме того, были введены новые ограничения на деятельность СМИ, профессиональных ассоциаций, организаций гражданского общества и отдельных политических групп. Летом 2006 г. последовали новые задержания членов оппозиционных исламистских группировок в Марокко [Youngs, 2006: 1].

Королевство присоединилось к «войне с террором», объявленной США, значимым союзником Марокко. Приоритетными

³¹ Pham J.P. Morocco's vital role in Northwest Africa's security and development // Atlantic Council Africa Center. Issue Brief. November 2013. P. 3. Available at: https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Moroccos_Vital_Role.pdf (accessed: 01.11.2018).

также стали реализация Соглашения о свободной торговле с ЕС и применение мер по улучшению государственного управления [Zemni, Bogaert, 2006]. Предполагалось, что борьба с бедностью населения также лишит терроризм питательной почвы.

Общим вызовом для Марокко и ЕС выступала проблема нелегальной миграции. Марокко уже много лет служило транзитной площадкой для переселенцев из государств Северной и Тропической Африки в Европу, в связи с чем правительство страны предпринимало комплексные усилия по регулированию миграционных потоков, включая как гуманитарные мероприятия, так и меры в области обеспечения безопасности. ЕС со своей стороны оказывал Королевству финансовую поддержку в этой деятельности — задолго до событий «Арабского пробуждения» и миграционного кризиса.

Для Марокко было важно развивать двустороннее сотрудничество с европейскими государствами в данном направлении. Королевство установило продуктивное взаимодействие со многими странами — членами ЕС, обмениваясь информацией и опытом по линии спецслужб. Основными партнерами для Марокко выступали Франция и Испания. Взаимоотношения по вопросам безопасности были настолько важны, что даже в периоды политической и дипломатической напряженности между Марокко и ЕС сохранялось взаимопонимание, несмотря на критику методов, используемых спецслужбами арабских государств, со стороны европейских правозащитников³².

Марокканское сотрудничество с европейскими странами и с США в сфере противодействия терроризму выступало не только элементом политики в области безопасности, но и важнейшим компонентом долгосрочной стратегии Рабата по укреплению экономических и политических связей с этими государствами. Цели Марокко состояли в том, чтобы свести к минимуму международную озабоченность проблемой Западной Сахары, поощрять приток иностранных инвестиций, содействовать развитию туризма, поддерживать доступ к западной военной технике и программам обучения персонала, а также содействовать интеграции Марокко в стратегические планы НАТО [Dworkin, El-Malki, 2018: 27].

³² Cavatorta F., Chari R., Kritzinger S. The European Union and Morocco. Security through authoritarianism? Institute for Advanced Studies, Vienna. June 2006. P. 22. Available at: http://aei.pitt.edu/6784/1/pw_110.pdf (accessed: 01.11.2018).

Стоит отметить также, что Марокко, будучи с 1995 г. членом Средиземноморского диалога НАТО, в значительных объемах получало военную технику из стран ЕС, несмотря на то что Кодекс поведения Европейского союза в отношении экспорта оружия предусматривал выдачу соответствующих лицензий на экспорт вооружений только в те государства, которые зарекомендовали себя как устойчивые демократии. Королевство таковым, по различным европейским критериям, не было, но, к примеру, в 2003 г. получило от ЕС 13 различных категорий вооружений по 124 экспортным лицензиям³³, в том числе из Франции, Германии, Италии и Португалии. Закупаемое Марокко оружие впоследствии использовалось, например, при патрулировании морского побережья страны и для укрепления охраны испанских анклавов на территории Марокко в целях предотвращения притока нелегальных мигрантов.

Статус привилегированного партнера ЕС позволил Марокко получить возможность на ситуативной основе присоединяться к заявлениям Брюсселя в рамках Общей внешней политики и политики безопасности. Был учрежден двусторонний диалог в рамках Общей политики безопасности и обороны, что было особенно важно в связи с интенсификацией борьбы с терроризмом [Бабынина, Кузнецов, 2015: 514–515].

В ЕС присутствовало понимание того, что в Марокко в оппозиции действовали умеренные исламистские движения и что с ними нужно было также налаживать взаимодействие. Однако этот вопрос был весьма политически чувствительным для марокканских властей, поэтому чиновники Еврокомиссии установили связь с теми исламистскими партиями, которые были «санкционированы» правительством и выступали в целом за сохранение статус-кво (например, Партия справедливости и развития). Вместе с тем ЕС избегал контактов с запрещенным, но в то же время более социально ориентированным движением «Справедливость и духовность» [Youngs, 2006: 5].

В период до «Арабской весны» повестка отношений ЕС–Марокко в сфере безопасности предусматривала участие Королевства в операциях по урегулированию кризисов (военных и невоенных) совместно с ЕС. Кроме того, партнерство предполагало развитие механизмов пограничного контроля, участие представителей Марокко в обучающих программах Европейского

³³ Ibidem.

полицейского колледжа, заключение соглашения о сотрудничестве между Марокко и Европейским полицейским управлением, а также углубление взаимодействия с Европейским центром мониторинга оборота наркотиков и наркомании (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA) [Idrissi, 2011: 9].

Исследователи Европейского совета по международным делам А. Дворкин и Ф.-З. Эль-Малки указывают, что представители ЕС воспринимали Марокко в качестве надежного партнера в сфере безопасности, поскольку правительство этой страны внимательно следило за своим населением и контролировало религиозную сферу жизни общества [Dworkin, El-Malki, 2018: 1–2]. Однако аналитики отмечали, что такой контроль осуществлялся достаточно репрессивной политической системой, которая сопротивлялась реформаторским «призывам извне». Кроме того, эксперты настаивали на том, что тем странам ЕС, у которых имеются особенно тесные связи с Марокко, следует приложить больше усилий для совместной работы по предотвращению радикализации и для решения проблем социально-экономической маргинализации и управления сферой безопасности.

Эксперты Стокгольмского института международных отношений в свою очередь, проанализировав взаимодействие ЕС и Марокко в сфере противодействия терроризму, отмечали, что террористическая угроза переплетается с вызовами институционального и социально-экономического развития того или иного государства. Именно в борьбе с этими вызовами как раз и был бы весьма востребован многомерный и ценностный подход, который стремится исповедовать Евросоюз. Тем не менее аналитики указали, что объемы помощи и уровень рекомендаций ЕС, связанных с противодействием терроризму и экстремизму в Марокко, как, впрочем, и в других рассмотренных ими государствах (Алжире, Йемене, Пакистане и Индонезия) был на удивление невысок. К тому же, по их мнению, эффективность осуществляемых мер подрывалась «несогласованностью деятельности различных органов ЕС, отсутствием понимания местных условий, усилением роли отдельных государств Евросоюза или стран, не входящих в ЕС, а также некоторой робостью Брюсселя перед лицом самых деликатных случаев» [Wennerholm et al., 2010: 6]. Эксперты подчеркнули, что хотя Марокко было приоритетным партнером для Евросоюза, это не особо отразилось на интенсивности содействия Брюсселя борьбе с терроризмом: вовлеченность ЕС, по крайней мере на уровне финансирования

проектов посредством ЕИСП или ЕИДПЧ, оставалась весьма ограниченной [Wennerholm et al., 2010: 16].

Сотрудничество по вопросам снятия трансграничных угроз безопасности — противодействие терроризму и потокам нелегальной миграции — несомненно, укрепило связи между ЕС и Марокко. В то же время объективная необходимость сосредоточить усилия именно на этом направлении повлекла за собой замедление прогресса в осуществлении политических реформ в Марокко и ослабление политических требований со стороны ЕС. В итоге, хотя за 10 лет — с 2001 по 2011 г. — Королевству удалось достичь значительных успехов в продвижении к Целям устойчивого развития ООН³⁴, в стране назревало недовольство внутривластной ситуацией и сформировались предпосылки к тому, чтобы «Арабское пробуждение» 2010–2011 гг. не обошло Марокко стороной.

* * *

В целом можно констатировать, что в годы, предшествовавшие событиям «Арабского пробуждения», взаимоотношения между Марокко и ЕС развивались весьма интенсивно.

С начала 2000-х годов Европейский союз оказывал Королевству содействие, направленное в первую очередь на экономическую модернизацию, проведение институциональных реформ и решение социально-экономических проблем. В своих программах помощи Евросоюз обозначил в качестве приоритетов устойчивый, инклюзивный, «зеленый» экономический рост, обеспечение равного доступа к социальным услугам, демократическое управление, верховенство закона.

В меньшей степени поддержка ЕС была направлена на либерализацию и развитие гражданского общества в Марокко. Деятельность в этой сфере осуществлялась весьма осторожно, сбалансированно, в относительно небольших объемах и принесла весьма скромные результаты. Импульсы политических преобразований в случае с Марокко исходили от монарха и приближенной к нему элиты, имевших свое видение того, какой должна быть демократия в стране и какими темпами следует к

³⁴ Evaluation of Policy Based Operations in the African Development Bank, 1999–2009. Country Case Study: Morocco. P.i. // African Development Bank Group. 2011. Available at: <https://www.oecd.org/countries/morocco/49414466.pdf> (accessed: 01.11.2018).

ней продвигаться. Однако ЕС не готов был оказывать жесткое политическое давление на короля Мухаммеда VI, что целиком и полностью вписывалось в ту логику, которой Евросоюз придерживался в выстраивании отношений и с другими странами БВСА, сотрудничая с правительствами независимо от степени их приверженности идеалам демократии.

Руководство ЕС в целом осознавало особенности взаимодействия с политическим истеблишментом страны и рассчитывало на то, что с помощью политической обусловленности — через предоставление Марокко статуса привилегированного партнера, через развивающуюся интеграцию с ЕС, путем иных опосредованных мер — можно добиться большей либерализации, чем напрямую финансируя программы поддержки демократии, гражданского общества и т.п. Подобные программы также имели место, но объемы их были незначительными. Представляется, что Брюссель осознавал их заведомо невысокую эффективность в государстве, где политическая жизнь в значительной степени регламентировалась монархом и его ближним кругом. В качестве основных партнеров в стране ЕС рассматривал короля и правительство, в силу чего взаимодействие шло в основном по официальным государственным каналам.

Акцент во взаимоотношениях с Марокко, как и с другими странами Южного Средиземноморья, был сделан на упрочнении внутренней стабильности, совместном противодействии терроризму и нелегальной миграции. Для руководства ЕС поддержка взаимодействия на данных направлениях объективно имела большее значение, чем обеспечение приверженности арабских стран демократии и следование декларируемым нормативным принципам.

События «Арабского пробуждения», изменившие расклад политических сил в регионе, стали для ЕС в значительной степени неожиданными. Король и правительство Марокко сумели избежать критических потрясений в ходе протестов 2011 г., осуществив умеренные политические реформы. ЕС в свою очередь поддержал и одобрил вектор на демократизацию внутренней жизни Марокко, однако это уже предмет отдельного исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабынина Л.О., Кузнецов В.А. ЕС и страны Магриба // Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / Под ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова. М.: Весь мир, 2015. С. 508–540.

2. Кавешников Н.Ю. Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны // Европейская интеграция: Учебник для вузов / Под ред. О.В. Буториной, Н.Ю. Кавешникова. М.: Аспект-Пресс, 2017. С. 414–441.
3. Конкин К.С. Марокко и Евросоюз: новый уровень взаимоотношений // Вестник РУДН. Серия «Международные отношения». 2011. № 1. С. 20–31.
4. Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Дилеммы демократизации: политика Евросоюза в Тунисе и Египте после «Арабского пробуждения» // Современная Европа. 2018. № 5. С. 25–36.
5. Мохова И.М. Марокко // Ближний Восток, «Арабское пробуждение» и Россия: что дальше? Сборник статей / Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов; ИВ РАН; факультет мировой политики и ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: ИВ РАН, 2012. С. 376–401.
6. Подгорнова Н.П. Марокко — Евросоюз: специфика взаимоотношений и сотрудничества // Страны Магриба в поисках оптимального пути развития: Сборник статей. М.: Институт Ближнего Востока, 2016. С. 35–50.
7. Balfour R., Fabbri F., Youngs R. Democracy assistance from the European Union to the Middle East and North Africa. EU Spring. Report. 2016.
8. Bergh S.I. The politics of development in Morocco: Local governance and participation in Africa. London; New York: I.B. Tauris, 2017.
9. Bergh S.I. Public sector governance reforms and ‘advanced regionalization’ in Morocco: What role for the European Union? Robert Schuman Centre for Advanced Studies BORDERLANDS Project. EUI Working Paper RSCAS 2016/56.
10. Bremberg N. Diplomacy and security community-building. EU crisis management in the Western Mediterranean. New York: Routledge, 2016.
11. Dimitrova B. Reshaping civil society in Morocco: Boundary setting, integration and consolidation. Centre for European Policy Studies Working Document No. 323. December 2009. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/148852705.pdf> (accessed: 01.11.2018).
12. Dworkin A., El-Malki F.-Z. The Southern front line: EU counter-terrorism cooperation with Tunisia and Morocco. European Council on Foreign Relations. Policy Brief. 15.02.2018.
13. Fernandez-Molina I. Moroccan foreign policy under Mohammed VI, 1999–2014. London: Routledge, 2015.
14. Fontana I. EU Neighbourhood Policy in the Maghreb: Implementing the ENP in Tunisia and Morocco before and after the Arab Uprisings. London: Routledge, 2017.
15. Hennebert P. Public administration reform in Morocco. EuropAid report. May 2009.
16. Holden P. In search of structural power: EU Aid Policy as a global political instrument. London; New York: Routledge, 2016.
17. Idrissi B.I. Analysis of Morocco-European Union partnership within the framework of the Advanced Status. Main features and challenges. Europatredningen. Report No. 21. 2011.
18. Khakee A. Assessing democracy assistance: Morocco. FRIDE Project Report. May 2010.
19. Malka H., Alterman J.B. Arab reform and foreign aid: Lessons from Morocco. Center for Strategic and International Studies. Washington: The CSIS Press,

2006. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/malkamoroccobook4webuse.pdf (accessed: 01.11.2018).

20. Meyer E. Democracy promotion by the European Union in Morocco within the framework of the European Neighbourhood Policy. Potsdam University. 2007. Available at: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1820/file/meyer_diplom.pdf (accessed: 01.11.2018).

21. Van Hüllen V. Europeanisation through cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia // *West European Politics*. 2012. Vol. 35. Iss. 1. P. 117–134.

22. Wennerholm P., Brattberg E., Rhinard M. The EU as a counter-terrorism actor abroad: Finding opportunities, overcoming constraints. European Policy Centre Issue Paper No. 60 (In cooperation with the Swedish Institute of International Affairs). September 2010.

23. Youngs R. Europe's flawed approach to Arab democracy. Centre for European Reform. Available at: https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_youngs_arab_democracy-1423.pdf (accessed: 01.11.2018).

24. Zemni S., Bogaert K. Morocco and the mirages of democracy and good governance. UNISCI Discussion Papers, No. 12 (October / October 2006). Ghent University. P. 103–120. Available at: <https://biblio.ugent.be/publication/372204/file/459864> (accessed: 01.11.2018).

O.S. Kulkova

**THE EUROPEAN UNION'S
ASSISTANCE TO MOROCCO (1999–2011):
STRATEGIC DIRECTIONS, PRIORITY AREAS,
AND MAIN OUTCOMES**

*Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences
30/1 Spiridonovka, Moscow, 123001*

The European Union — the world's largest collective donor — directs much of its assistance to the Middle East and North Africa countries. The Kingdom of Morocco is, however, a special case among the EU partners in the MENA. It was the first Southern Mediterranean country to receive a status of a 'privileged partner' back in the 2000s, and has been the largest beneficiary of aid from Brussels ever since. The paper identifies strategic directions, priority areas, and main outcomes of the EU assistance programs in Morocco in 1999–2011, from the King Mohammed VI's ascension to throne to the Arab Awakening. Special attention is paid to the evolution of motives behind the EU assistance and changes in the nature of aid programs implemented in Morocco in interrelation with the political processes within the country. The author examines aid delivery mechanisms, distribution of aid through the Government and to civil society institutions in Morocco, as well as terms of such assistance. The paper also considers balance between

the so called policy assistance aimed at strengthening the justice sector, promotion of good governance and so on, on the one hand, promotion of economic and social development and security sector reforms — on the other. The conclusion is drawn that in their efforts to ensure further liberalization of Morocco the EU leaders tend to rely on the European Neighbourhood Policy (ENP), the privileged partnership, social, economic and institutional support rather than on programs directly aimed at democracy promotion. This approach stems largely from the intent to promote political stability in the Kingdom of Morocco — the EU key partner in countering such transnational threats as illegal migration and terrorism. This approach (typical of the EU cooperation with other autocratic regimes in the MENA, both monarchical and republican) explains a relatively low-key reaction of the EU bureaucrats to the slowdown — of the liberalization processes in the 2000s, which occurred in the face of unfolding war on terror and resulted in Morocco being affected by the Arab Awakening.

Keywords: EU, Morocco, Arab Spring, state-building, development assistance, official development aid, capacity building, security, migration, the European Neighbourhood Policy.

About the author: *Olga S. Kulkova* — PhD (History), Senior Research Fellow, Centre for Studies of Russian-African Relations and Foreign Policy of African countries, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: kulkova-olga@yandex.ru).

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Foundation for Basic Research, project № 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Babynina L.O., Kuznetsov V.A. 2015. ES i strany Magriba [The EU and the Maghreb countries]. In Gromyko A.I., Nosov M.G. (eds.). *Evropeiskii Soyuz v poiske global'noi roli: politika, ekonomika, bezopasnost'* [The European Union in search of a global role: Politics, economy, security]. Moscow, Ves' mir Publ., pp. 508–540. (In Russ.)
2. Kaveshnikov N.Yu. 2017. Obshchaya vneshnyaya politika, politika bezopasnosti i oborony [Common Foreign and Security Policy]. In Butorina O.V., Kaveshnikov N.Yu. (eds.). *European integration: A handbook*. Moscow, Aspect-Press Publ., pp. 414–441. (In Russ.)
3. Konkin K.S. 2011. Marokko i Evrosoyuz: novyi uroven' vzaimootnoshenii [Morocco and European Union: New level of the relationship]. *Vestnik RUDN. Seriya 'Mezhdunarodnye otnosheniya'*, no. 1, pp. 20–31. (In Russ.)
4. Kuznetsov V.A., Oganisyan L.D. 2018. Dilemmy demokratizatsii: politika Evrosoyuza v Tunise i Egipte posle arabskogo probuzhdeniya [Dilemmas of democracy promotion: The EU policies in Tunisia and Egypt after the Arab Awakening]. *Contemporary Europe*, no. 5, pp. 25–36. (In Russ.)

5. Mokhova I.M. 2012. Marokko [Morocco]. In Naumkin V.V., Popov V.V., Kuznetsov V.A. (eds.). *Blizhnii Vostok, Arabskoe probuzhdenie i Rossiya: chto dal'she?* [Middle East, Arab Awakening and Russia: what comes next?]. Moscow, IV RAN Publ., pp. 376–401. (In Russ.)
6. Podgornova N.P. 2016. Marokko — Evrosoyuz: spetsifika vzaimootnosheniy i sotrudnichestva [Morocco-EU: Specific characteristics of relations and cooperation]. In Podgornova N.P. (ed.). *Strany Magriba v poiskakh optimal'nogo puti razvitiya* [The Maghreb countries in search of optimal development approaches]. Moscow, Institut Blizhnego Vostoka Publ., pp. 35–50. (In Russ.)
7. Balfour R., Fabbri F., Youngs R. 2016. *Democracy assistance from the European Union to the Middle East and North Africa*. EU Spring. Report.
8. Bergh S.I. 2017. *The politics of development in Morocco: Local governance and participation in Africa*. London, New York, I.B. Tauris.
9. Bergh S.I. 2016. *Public sector governance reforms and 'advanced regionalization' in Morocco: What role for the European Union?* Robert Schuman Centre for Advanced Studies BORDERLANDS Project. EUI Working Paper RSCAS 2016/56.
10. Bremberg N. 2016. *Diplomacy and security community-building. EU crisis management in the Western Mediterranean*. New York, Routledge.
11. Dimitrova B. 2009. *Reshaping civil society in Morocco: Boundary setting, integration and consolidation*. Centre for European Policy Studies Working Document No. 323. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/148852705.pdf> (accessed: 01.11.2018).
12. Dworkin A., El-Malki F.-Z. 2018. *The Southern front line: EU counter-terrorism cooperation with Tunisia and Morocco*. European Council on Foreign Relations. Policy Brief.
13. Fernandez-Molina I. 2015. *Moroccan foreign policy under Mohammed VI, 1999–2014*. London, Routledge.
14. Fontana I. 2017. *EU Neighbourhood Policy in the Maghreb: Implementing the ENP in Tunisia and Morocco before and after the Arab Uprisings*. London, Routledge.
15. Hennebert P. 2009. *Public Administration Reform in Morocco*. EuropAid report.
16. Holden P. 2016. *In search of structural power: EU Aid Policy as a global political instrument*. London, New York, Routledge.
17. Idrissi B.I. 2011. *Analysis of Morocco-European Union partnership within the framework of the Advanced Status. Main features and challenges*. Europautredningen. Report No. 21.
18. Khakee A. 2010. *Assessing democracy assistance: Morocco*. FRIDE Project Report.
19. Malka H., Alterman J.B. 2006. *Arab reform and foreign aid: Lessons from Morocco*. Center for Strategic and International Studies. Washington: The CSIS Press. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/malkamoroccobook4webuse.pdf (accessed: 01.11.2018).
20. Meyer E. 2007. *Democracy promotion by the European Union in Morocco within the framework of the European Neighbourhood Policy*. Potsdam University. Available at: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1820/file/meyer_diplom.pdf (accessed: 01.11.2018).
21. Van Hüllen V. 2012. Europeanisation through cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia. *West European Politics*, vol. 35, iss. 1, pp. 117–134.

22. Wennerholm P., Brattberg E., Rhinard M. 2010. *The EU as a counter-terrorism actor abroad: Finding opportunities, overcoming constraints*. European Policy Centre Issue Paper No. 60 (In cooperation with the Swedish Institute of International Affairs).

23. Youngs R. 2006. *Europe's flawed approach to Arab democracy*. Centre for European Reform. Available at: https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_youngs_arab_democracy-1423.pdf (accessed: 01.11.2018).

24. Zemni S., Bogaert K. 2006. *Morocco and the mirages of democracy and good governance*. UNISCI Discussion Papers, No. 12. Ghent University, pp. 103–120. Available at: <https://biblio.ugent.be/publication/372204/file/459864> (accessed: 01.11.2018).

Л.Р. Хлебникова*

**США И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
ИОРДАНСКОГО ХАШИМИТСКОГО КОРОЛЕВСТВА
В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ****

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

Иорданское Хашимитское Королевство играет важную роль в ближневосточной подсистеме международных отношений и регулярно оказывается в эпицентре событий, происходящих в зоне палестино-израильского конфликта, Ираке или Сирии. Внешние факторы осложняют преодоление внутренних вызовов экономического и социально-политического характера иорданским властям, которые время от времени сталкиваются с достаточно масштабными протестными выступлениями. Это в свою очередь обуславливает высокую степень зависимости Иордании от помощи извне. Основной ее объем поступает из США, которые считают обеспечение стабильности Иордании одним из важных национальных интересов в регионе и часто выступали связующим звеном в отношениях Израиля и Иордании. В статье подробно рассмотрены мотивы предоставления американской помощи Королевству и использования ее в качестве инструмента давления на иорданские власти на разных этапах американо-иорданских отношений с акцентом на периоде между двумя волнами протестов — 1989 и 2011 гг. Выявлены ключевые изменения в объемах и структуре помощи. Особое внимание уделено «израильскому фактору», играющему важнейшую роль в американо-иорданских отношениях. В первой части статьи дается экскурс в историю взаимоотношений США и Иордании в эпоху «холодной войны», во второй внимание сосредоточено на последнем десятилетии правления короля Хусейна (1989–1999), в третьей — на событиях, происходивших при его преемнике — Абдалле II — с момента прихода к власти до «Иорданской весны» 2011 г. Автор делает вывод, что США изначально осознавали степень хрупкости

* Хлебникова Луиза Романовна — кандидат исторических наук, научный сотрудник факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, заместитель директора по развитию международных и общественных связей Центра проблем безопасности и развития ФМП МГУ (e-mail: lkhlebnikova@fmp.msu.ru).

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

иорданской государственности, построенной вокруг фигуры короля. Однако важность Иордании для решения стержневых региональных проблем, будь то противодействие распространению влияния Египта и Советского Союза, арабо-израильский конфликт и — на более поздних этапах — палестино-израильский мирный процесс или война с терроризмом, заставляла администрации США независимо от их партийной принадлежности закрывать глаза на отсутствие реального прогресса в реализации либеральных реформ. Более того, именно устойчивый приток внешней помощи позволял иорданским властям отказываться от обещанных преобразований. В этой ситуации начавшееся в Магрибе «Арабское пробуждение» не могло не затронуть и Хашимитское Королевство, став наиболее серьезным вызовом для правящего режима с конца 1980-х годов.

Ключевые слова: Иордания, США, Израиль, Палестина, Ирак, Ближний Восток, арабо-израильский конфликт, мирный процесс, война с терроризмом, внешняя помощь, демократизация, беженцы.

«Арабское пробуждение», начавшееся с акта самосожжения тунисского торговца фруктами Мухаммеда Буазизи перед мэрией города Сиди-Бузид, затронуло почти все страны Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). Волна протестных выступлений докатилась и до Иорданского Хашимитского Королевства, где в 2011 г. сначала на юге страны, а позже и в других ее частях люди вышли на улицы, требуя незамедлительного проведения политических и экономических реформ [Демченко, 2012: 328–332]. Выступления носили массовый характер (более значительный, чем в ноябре 2010 г. имели демонстрации против признания результатов выборов в нижнюю палату парламента, когда победу одержали лояльные королю кандидаты), вовлекли приверженцев различных идейных взглядов (исламистов, либералов, коммунистов и т.п.). На определенном этапе развития протестной активности все чаще и громче стал звучать вопрос, находится ли в опасности иорданская монархия¹. Американский эксперт по Иордании К. Райан сравнил протесты 2011 г. («иорданскую весну») с выступлениями граждан страны против повышения цен в 1989 г. [Ryan, 2011]. Тогда правительство — в том числе под влиянием региональных факторов — на фоне начала первой палестинской интифады и отказа от планов возвращения Западного берега реки Иордан, включая Восточный Иерусалим,

¹ Susser A. Is the Jordanian monarchy in danger? // Brandeis University. Crown Center for Middle East Studies. Middle East Brief No. 72. April 2013. Available at: <https://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB72.pdf> (accessed: 25.10.2018).

провело первые либеральные реформы. В 2011 г. власть также была вынуждена реагировать на требования граждан и пойти на уступки. Были отрегулированы цены на товары первой необходимости и топливо, правительство было отправлено в отставку, а в новое были приглашены исламисты, которые, впрочем, ответили отказом. Иордания выдержала испытание «арабской весной», однако в 2018 г. в стране начались новые выступления, продемонстрировавшие уязвимость Хашимитского Королевства к различным внутренним и внешним вызовам.

Один из признаков этой уязвимости — высочайшая степень зависимости Иордании от внешней помощи. На сегодняшний день крупнейший донор Королевства — Соединенные Штаты Америки, для которых обеспечение безопасности и стабильности Иордании вот уже в течение многих десятилетий является одним из ключевых национальных интересов в регионе. США часто выступали как связующее звено в отношениях Израиля и Иордании, динамика развития которых во многом до сих пор также зависит от Вашингтона.

Проблема участия США в обеспечении стабильного развития Иордании, в том числе посредством применения механизмов внешней помощи, в российской науке практически не получила освещения. Исследовательский фокус отечественных авторов направлен в основном на изучение внутренней обстановки в самом Королевстве. В первую очередь стоит выделить работы сотрудника Института востоковедения А.В. Демченко. В своих статьях он подробно анализирует ситуацию в Иордании, сложившуюся в последние годы, в том числе вопрос о противостоянии исламистов и властей страны [Демченко, 2011, 2014]. Более ранней истории Иордании посвящено фундаментальное исследование известного российского востоковеда Р.Г. Ланды «История Иордании. XX век» [Ланда, 2016]. Рассмотрению ключевых проблем развития Королевства уделили внимание в своих научных изысканиях профессор кафедры востоковедения МГИМО (У) МИД России А.В. Крылов [Крылов, 2013] и президент Московского международного ближневосточного клуба (IMESClub) Мария Аль-Макалех (Дубовикова) [Аль-Макалех (Дубовикова), 2018]. Особенно стоит отметить исследования заведующего кафедрой новой и новейшей истории и международных отношений Томского государственного университета В.П. Румянцева, одного из ведущих отечественных специалистов по изучению политики США и Великобритании на Ближнем Востоке в 1950–1960-е

годы. Автор несколько своих статей посвятил непосредственно Иордании [Румянцев, 2008, 2010].

В зарубежной историографии вопросы внутренней и внешней политики Иордании изучены более подробно. Одним из ведущих американских экспертов по данной проблематике является профессор политологии Департамента государственного управления и юстиции Аппалачского государственного университета К. Райан, перу которого принадлежит ряд крупных работ, в частности монография, посвященная преодолению Иорданией вызовов «Арабского пробуждения» [Ryan, 2002, 2018].

Анализом актуальных проблем Иордании, в том числе угроз стабильности правящего режима, активно занимаются эксперты ведущего американского аналитического центра — Института Брукингса². В данной статье мы использовали по большей части труды Шади Хамида, старшего научного сотрудника Центра изучения ближневосточной политики Института Брукингса и специалиста по политическому исламу в Ближневосточном регионе [Hamid, Freer, 2011].

Эксперты из Вашингтонского института ближневосточной политики исследуют вопросы внутренней и внешней политики Хашимитского Королевства, в частности, связанные с развитием американо-иорданских отношений. Крупнейшим специалистом этого авторитетного научного центра является Дэвид Шенкер, директор Программы арабских исследований имени Бет и Дэвида Гедульда [Schenker, 2003, 2014]. Д. Шенкер имеет за плечами богатый опыт работы на различных государственных должностях. При Дж. Буше-мл. он занимал пост в Пентагоне, а в 2018 г. был номинирован Д. Трампом на должность помощника государственного секретаря США по делам Ближнего Востока.

При написании статьи были использованы тексты израильских ученых, исследующих историю и современное состояние израильско-иорданских отношений, а также роль «палестинской проблемы» в этих отношениях [Shlaim, 1998, 2009; Shemesh, 2002].

С опорой как на описанный библиографический комплекс, так и на широкий круг других источников (были изучены документы исполнительной власти, в том числе изначально не предназначавшиеся для широкой общественности данные, опубликованные Wikileaks материалы Исследовательской службы Конгресса и средств массовой информации) в настоящей статье предпри-

²Jordan blog posts // The Brookings Institution. Available at: <https://www.brookings.edu/topic/jordan/> (accessed: 15.10.2018).

нята попытка найти ответы на следующие основные вопросы: 1) какими мотивами была обусловлена поддержка Иордании Соединенными Штатами и как эти мотивы менялись с течением времени; 2) какую роль играл израильский фактор; 3) в каких формах США предпочитали содействовать стабильному развитию Иорданского Хашимитского Королевства и почему.

В данной работе, первой в ряду публикаций по заявленной теме, автором особенно подробно изучена специфика связей между Вашингтоном и Амманом в 1989–2011 гг. — период между первой и второй волнами протестов, т.е. до «Арабского пробуждения», обозначившего новый этап в развитии макрорегиона БВСА, который продолжается по сей день. Вместе с тем логика оказания США экономической и военной помощи Иордании не может адекватно быть понята без обращения к периоду, когда были заложены основы иорданской государственности, сформированы внутренние и внешние факторы ее имманентной «хрупкости», а также ключевые принципы взаимоотношений с основными региональными и внерегиональными акторами. Эти аспекты рассмотрены в первом, вступительном, разделе статьи. Во втором разделе внимание сосредоточено на последнем десятилетии правления короля Хусейна (1989–1999), в третьем — на событиях, происходивших при его преемнике Абдалле II — с момента прихода к власти до «иорданской весны» 2011 г.

* * *

Государственная система Иордании начала складываться еще во времена британского мандата (1918–1946), когда по англо-трансиорданским договорам (первый был заключен еще в 1928 г.) правительство эмирата Трансиордания получило полную автономию во внутренних делах, но сохранило зависимость от Лондона в проведении внешней и финансовой политики [Гулынская, 2014: 176–177]. В 1946 г. была провозглашена независимость государства Иордания от Великобритании³, а примерно через год принята первая Конституция. Новая, либерализованная версия основного закона была принята во время правления короля Талала ибн Абдаллы (1951–1952), и согласно ей Иордания была провозглашена конституционной монархией. Конституция 1952 г. действует до сих пор, однако в разное время в нее вносили поправки. Особая роль в основном законе отведена королю, обладающему неоспо-

³Трансиордания была официально переименована в Иорданское Хашимитское Королевство в июне 1949 г.

римым авторитетом и всей полнотой власти в стране. В ст. 30 указано: «Король — глава государства и пользуется иммунитетом от любой ответственности и обязанности»⁴. По Конституции наследовать престол могут только родственники мужского пола основателя династии Хашимитов, первого эмира Трансиордании (1921–1946) и первого короля Иордании (1946–1951) Абдаллы ибн Хусейна (1882–1951)⁵. Все ключевые решения во внутренней и внешней политике принимает лично король. Он назначает премьер-министра на неограниченный срок, судей, а также является верховным главнокомандующим. Во время кризисных ситуаций в стране происходит смена главы правительства, на которого часто и возлагается ответственность за происходящее.

На стабильность Иордании и характер ее внешних связей уже с самых первых лет ее существования в качестве независимого государства значительно влияли ее взаимоотношения с Израилем. Несмотря на острые арабо-израильские противоречия, Хашимитское Королевство и еврейское государство поддерживали секретные контакты напрямую и через США⁶. В глазах израильтян Иордания выделялась на фоне других арабских государств тем, что у нее не было намерений уничтожить Израиль. Амман выступал в составе антиизраильского арабского блока во время войны 1948–1949 гг., но впоследствии стороны не единожды вели переговоры о заключении мирного соглашения. Однако этому препятствовал ряд факторов, среди которых стоит выделить резкое противодействие других арабских государств и «палестинский вопрос», ставший серьезной внутренней проблемой для Иордании в последующие десятилетия.

Дело в том, что первая арабо-израильская война имела для Королевства несколько последствий. Во-первых, произошла аннексия Западного берега реки Иордан в 1950 г., где проживали не менее 400 тысяч палестинцев [Аганин, Соловьева, 2003: 17], которым иорданские власти предоставили гражданство. Во-вторых, имел место наплыв палестинских беженцев. В марте

⁴Широкие полномочия короля включают: назначение премьер-министра, Совета министров, судей и губернаторов 12 мухафаз; роспуск двухпалатного парламента — Народного собрания Иордании, состоящего из Собрания аянов и Палаты представителей; объявление войны и подписание мирных договоров и др.

⁵С момента превращения Эмирата Трансиордания в Иорданское Хашимитское Королевство сменились четыре короля: «Отец иорданской нации» Абдалла ибн Хусейн (1946–1951), Талал ибн Абдалла (1951–1952), Хусейн ибн Талал (1952–1999), Абдалла II ибн Хусейн (1999–н.в.).

⁶См., например: [Shlaim, 1998; Haddad, Hardy, 2003].

1950 г. их общее число в Иордании составило, как пишет аспирант кафедры истории Стэнфорда М. Хананиа, ссылаясь на данные ООН и Великобритании, примерно 500 тысяч человек [Hanania, 2014: 463]. Это существенно повлияло на демографическую ситуацию в Королевстве, где к концу XX в. более половины населения стали составлять иорданцы палестинского происхождения⁷.

В 1951 г. на фоне слухов о том, что король Абдалла I, возглавивший независимую Иорданию в 1946 г., собирается заключить мир с Израилем, он был убит палестинским террористом у входа в мечеть Аль-Акса в Иерусалиме. Трон сначала перешел к Талалу ибн Абдалле, при котором как раз и была принята Конституция Иордании (1952), но уже скоро из-за проблем со здоровьем тот вынужден был передать власть молодому Хусейну ибн Талалу, внуку Абдаллы I.

Новый король видел себя защитником палестинцев, тем не менее он продолжил политику своего предшественника, нацеленную на деэскалацию конфликта с Израилем. Перманентные нападения палестинских *федайнов* на израильтян и ответные действия израильской армии в пограничных районах негативно сказывались на популярности короля, которого иорданцы часто обвиняли в излишней мягкости по отношению к Израилю⁸. Король Хусейн оказался в тупике. С одной стороны, он не хотел идти на открытый конфликт с израильтянами и вынужден был жестче преследовать палестинских радикалов, с другой стороны, как пишет старший научный сотрудник Центра изучения ближневосточной политики Института Брукинса Д. Байман, «должен был казаться пропалестинским, даже когда пытался остановить инфильтрацию [палестинская инфильтрация в данном контексте — проникновение палестинцев на территорию Израиля и совершение ими там террористических действий. — Л.Х.]» [Byman, 2011: 23].

Что касается развития внешних связей, то в конце 1940-х годов новое суверенное ближневосточное государство продолжало опираться на Великобританию, остававшуюся в тот период главным стратегическим партнером и донором Иордании. Тем не

⁷US Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. Country Reports on Human Rights Practices 2001. March 4, 2002 // US Department of State. Available at: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2001/nea/8266.htm> (accessed: 10.10.2018).

⁸Известен инцидент в 1953 г. в деревне Кибии, расположенной на территории, аннексированной Иорданией: израильские войска совершили там военный рейд, в результате которого погибли 69 человек, в том числе женщины и дети.

менее глобальные вызовы (оформление биполярного противостояния США и СССР и его распространение на регион Ближнего Востока), региональные (в первую очередь арабо-израильский конфликт, ослабление позиций Великобритании в регионе) и внутривосточные (проблема легитимизации режима, экономический кризис и др.) способствовали постепенному, но неотвратимому поиску нового партнера. В этой роли в итоге выступили США, начавшие развивать контакты с иорданским правительством еще во времена существования эмирата Трансиордания⁹. Официально дипломатические отношения между Вашингтоном и Амманом были установлены в 1949 г., и уже в начале следующего десятилетия американо-иорданское сотрудничество стало интенсивно укрепляться.

Так, именно Вашингтон выступил инициатором создания и крупнейшим донором Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), которое оказывало поддержку странам, принявшим беженцев, в том числе Иордании, в обеспечении их всем необходимым. «Палестинизация» Иордании сыграла особую роль в истории страны и в разные периоды становилась ключевым вызовом для стабильного развития Королевства.

Для того чтобы помочь королю удержать власть в сложных условиях, США в 1951 г. решили оказать экономическую помощь Иордании; при этом больше половины средств Вашингтон предоставил в виде прямой поддержки бюджета¹⁰. По словам подполковника Дж. Тэйлора, американское правительство с 1951 по 1958 г. в общей сложности выделило Амману около 60 млн долл.¹¹ Однако на тот момент основным донором и защитником Иордании оставалась все же Великобритания.

⁹ Еще до провозглашения независимости Иордании США имели «особые гарантированные права» в Трансиордании, что обеспечивало защиту американской собственности в стране и позволяло свободно учреждать и поддерживать образовательные и религиозные институты, а также благотворительные организации. См.: Memorandum by Mrs. Christina P. Grant of the Division of Near Eastern Affairs // U.S. Department of State. Foreign Relations of the United States (далее — FRUS). 1946. The Near East and Africa. Vol. VII. Doc. 620. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v07/d620> (accessed: 10.10.2018).

¹⁰ Jordan. Economic Assistance. 20.12.1951 // United States Treaties and Other International Agreements. 1952. Vol. 2. Part 2. P. 2551–2555.

¹¹ Taylor E.J. United States security assistance to Jordan: Has the United States achieved its goals? // Oregon State University. Florida Institute of Technology. June 2005. P. 62. Available at: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a437617.pdf> (accessed: 15.11.2018).

На дальнейшее развитие связей Иордании и США повлияли политические кризисы, разгоревшиеся на Ближнем Востоке в 1950-е годы. Крупнейшим событием десятилетия стала Синайская кампания 1956 г., проведенная Израилем совместно с Великобританией и Францией в ответ на национализацию Суэцкого канала лидером Египта Гамалем Абделем Насером. Одним из результатов кризиса стал резкий рост популярности Г.А. Насера в регионе. Как писала британский историк Э. Монро, для западного человека «рассказ о событиях 1956 года похож на нарратив из греческого мифа, где одна катастрофа следует за другой» [Monroe, 1963: 189]. Сначала из-за распространения националистических идей под влиянием Г.А. Насера «пала» Сирия, образовав с Египтом Объединенную Арабскую Республику (ОАР). Затем произошел кровавый государственный переворот в Ираке, в результате которого была свергнута монархия Хашимитов в Багдаде. Эти события ярко продемонстрировали опасность «насеризма» для стран Машрика. Под угрозой оказались прозападные государства Иордания и Ливан¹².

В Иордании Г.А. Насер был очень популярен среди палестинцев, считавших его спасителем от «сионистского врага». Египетский лидер поощрял палестинских *федайинов*, которые могли пройти спецподготовку в Египте [Sayigh, 1998]. Профессор Национального университета Ан-Наджх в Наблусе Абдул Саттар Кассем описывал распространенные среди иорданских палестинцев настроения следующим образом: «Семья Хашимитов поддерживала сионистское движение. <....> В то время иорданская армия защищала Израиль от палестинцев. Национальная гвардия Иордании выслеживала палестинцев, будь то боевики или контрабандисты»¹³. Короля Хусейна внутри страны критиковали не только за мягкость по отношению к Израилю, но и за близость с Великобританией. Монарх был вынужден идти на уступки общественному мнению и доказывать, что он не «марионетка» Лондона. Одним из демонстративных шагов, обусловленных именно этой логикой, стало изгнание из страны легендарного британского военного деятеля Джона Баготта Глалба, который долгое время координировал процесс подготовки солдат иорданской армии [Glubb, 1957]. Кроме того, было прекращено действие англо-иорданского договора 1948 г.,

¹² См. подробнее: [Румянцев, 2008; Little, 1996].

¹³ King Hussein of Jordan: Survival of a dynasty // Al Jazeera. 22.02.2017. Available at: <https://www.aljazeera.com/programmes/aljazeeraworld/2017/02/king-hussein-jordan-survival-dynasty-170219083811065.html> (accessed: 15.10.2018).

по которому Великобритания предоставляла Хашимитскому Королевству экономическую и военную помощь. Ситуация усугублялась тем, что внутри правительства и в военных кругах Иордании росло недовольство прозападной позицией короля. В то же время для Хусейна была крайне важна поддержка армии, как отмечает российский эксперт М. Аль-Макалех (Дубовикова): «...король, Хашимиты — центр Иордании, и король неразрывно связан с армией» [Аль-Макалех (Дубовикова), 2018]. Иорданский премьер-министр левых взглядов Сулейман Набулси (1956–1957) настаивал на сближении с Египтом и открыто говорил о том, что Королевство нацелено на установление дипломатических отношений с СССР, Хусейн же выступил против этих планов. Разгорелся политический кризис, приведший в итоге к отставке премьер-министра, а король, по словам приглашенного профессора бизнеса в Еврейском университете в Иерусалиме Бернарда Авишай, «отстоял иорданский режим»¹⁴. Однако одновременно в регионе разворачивалась «арабская холодная война», и иорданская монархия стала мишенью критики со стороны ОАР и поддерживаемых ею националистических сил.

На этом фоне в 1957 г. Белый дом объявил, что независимость и территориальная целостность Иордании являются жизненно важными интересами США на Ближнем Востоке¹⁵. Это было частью «доктрины Эйзенхауэра»¹⁶. Вашингтон рассматривал Иорданию, имеющую общие границы с Сирией, Ираком и Израилем, как один из бастионов на пути сдерживания советского влияния в Ближневосточном регионе, а также как ключевого игрока в деле урегулирования арабо-израильских противоречий. Это не означает, что американская администрация не испытывала сомнений по поводу целесообразности предоставления помощи Иордании. Известны, например, слова госсекретаря

¹⁴ Avishai B. An unlikely king: Hussein in war and peace // The Nation. 03.09.2008. Available at: <https://www.thenation.com/article/unlikely-king-hussein-war-and-peace/> (accessed: 12.10.2018).

¹⁵ Comptroller General of the United States. Summary of United States Assistance to Jordan. August 8, 1973. P. 16 // U.S. Government Accountability Office. Available at: <https://www.gao.gov/assets/210/203297.pdf?fbclid=IwAR3UqWznyZ4QBLD06w70i97Aey5UjUTKZIC7gNCY-vA7mdGAhMpNITkrtDU> (accessed: 10.10.2018).

¹⁶ «Доктрина Эйзенхауэра» провозглашала, что американские силы могут «обеспечить безопасность, территориальную целостность и политическую независимость государств Ближнего Востока, если те попросят оказать им такую помощь». См.: Milestones: 1953–1960. The Eisenhower Doctrine, 1957 // U.S. Department of State. Office of the Historian. Available at: <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/eisenhower-doctrine> (accessed: 14.06.2018).

Дж.Ф. Даллеса, сказанные им в 1955 г.: «Иордания никогда не была жизнеспособным государством»¹⁷. В Вашингтоне считали, что ответственность за выживание Хашимитского Королевства лежит на Великобритании, а не на США. Однако угроза смены монархического режима в Иордании и последствия этого для всего региона не оставляли Белому дому иного выбора, кроме как начать оказывать поддержку властям в Аммане.

Для спасения прозападных режимов в Ливане и Иордании США и Великобритания координировали свои действия, фактически разделив сферу ответственности в двух ближневосточных государствах¹⁸. США внесли свой вклад в сохранение власти короля Хусейна, начав предоставлять ему военную помощь в виде грантов и кредитов. Кроме того, они продолжали оказывать Королевству экономическую поддержку: с 1958 по 1963 г. ежегодно США перечисляли Иордании примерно 40 млн долл. [Zimmermann, 2017: 130–131]. Именно в данный период начался процесс превращения Вашингтона в главного гаранта стабильности Иордании, что способствовало утрате Лондоном этой роли.

Не остался в стороне от рассматриваемых процессов и Израиль, где возможное падение династии Хашимитов оценивали как угрозу собственной безопасности. «Отец-основатель» Израиля Д. Бен-Гурион был крайне обеспокоен кризисами в соседних арабских странах, но в особенности в Иордании. По его мнению, существовало принципиальное различие между ливанской демократией и иорданской монархией. В июле 1958 г. на встрече с британским послом израильский премьер-министр заявил: «Ливан — демократия, и он устоит; Иорданское государство — это король, и одна пуля может покончить с ним и с государством Иордания» [Louis, 1997: 221]. Израильский историк Ави Шлаим писал, что в тот период израильтяне оказывали помощь Иордании посредством передачи разведанных, а в 1958 г. помогли предотвратить покушение на короля Хусейна [Shlaim, 2009: ch. 8]. Таким образом, Королевство с огромной помощью Великобритании, США и Израиля устояло перед вызовами «насеризма» и нападками со стороны левых и националистических сил внутри страны. В начале 1960-х годов Амман стал норма-

¹⁷ Editorial Note // FRUS. 1955–1957. Vol. XIII. Near East: Jordan–Yemen. Doc. 101. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v13/d101> (accessed: 10.10.2018).

¹⁸ См. подробнее: [Румянцев, 2010].

лизировать отношения с арабскими государствами. Например, Иордания участвовала в сессии Лиги арабских государств (1963).

До середины 1960-х годов между Израилем и Иорданией не было крупных столкновений. Однако израильские военные действия против палестинских *федائيнов*, проникавших в Израиль преимущественно из Иордании и Ливана и совершавших террористические акты против евреев, подрывали позиции короля. Во время инцидента в Саму (1967) израильтяне, стремясь обезвредить ячейку ФАТХ (Движение за национальное освобождение Палестины), убили и серьезно ранили иорданских военных и местных жителей. Как писал бывший старший сотрудник военной разведки, профессор Университета имени Давида Бен-Гуриона в Негеве Моше Шемеш, это способствовало резкой переоценке Хусейном отношений с еврейским государством [Shemesh, 2002: 164]. Реакция в США на израильский рейд также была крайне негативной. В меморандуме президенту Л. Джонсону советник президента по национальной безопасности в 1966–1969 гг. У. Ростоу писал, что Израиль своими действиями сильно навредил американским интересам: «Они подрывают позиции Хусейна. Мы потратили 500 млн долл., чтобы поддержать его в качестве стабилизирующего фактора на самой длинной границе Израиля»¹⁹. Вашингтон был обеспокоен тем, что сложившаяся ситуация снижала уровень поддержки короля, которого в связи с израильскими налетами обвиняли в бездействии. Сам же король, по свидетельству профессора М. Шемеша, уверился в высокой вероятности нападения Израиля на Иорданию и односторонней (без учета его желаний) оккупации Западного берега реки Иордан [Shemesh, 2002: 164]. В сложившейся ситуации Хусейн должен был выбрать меньшее из двух зол.

Последующее сближение Хусейна и Насера серьезно осложнило взаимоотношения Иордании с США и Израилем²⁰. Однако еще

¹⁹ Memorandum From the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson Washington, November 15, 1966. Subject Israel-Jordan Clash at Today's Lunch // FRUS. 1964–1968. Vol. XVIII. Arab-Israeli Dispute, 1964–1967. Doc. 333. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v18/d333> (accessed: 08.11.2018).

²⁰ Администрация Д. Эйзенхауэра совершала попытки сблизить Амман и Каир, в том числе для того, чтобы вывести Египет из сферы влияния СССР, однако сами американско-египетские отношения на десятилетия были бесповоротно испорчены. См.: Brands H.W., Jr. What Eisenhower and Dulles saw in Nasser: Personalities and interests in U.S.-Egyptian relations. 1986 // Middle East Policy Council. Available at: <https://www.mepc.org/what-eisenhower-and-dulles-saw-nasser-personalities-and-interests-us-egyptian-relations> (accessed: 01.11.2018).

до этого, став частью Объединенного арабского командования (созданной по предложению Египта организации из 13 стран — членов Лиги арабских государств), Иордания искала возможности модернизировать свои военные силы. Администрация США сначала предоставляла Королевству необходимое вооружение (руководствуясь логикой «иорданцы купят самолеты у России, если не получат их от нас»²¹), но критика со стороны Израиля и произраильских лоббистов на Капитолийском холме внесла коррективы в американские поставки. Президент США Линдон Джонсон (1963—1969) в разговоре с Абрахамом Фейнбергом, известным произраильским активистом и бизнесменом, откровенно заявил: «Единственная причина, по которой я помогаю Иордании, — это Израиль. <...> Если Израиль видит в ней врага <...>, тогда мы просто потратили впустую 600 млн долл. [на военную помощь Иордании. — Л.Х.]»²². Первое сокращение американской помощи последовало после того, как Королевство в 1967 г., почти за месяц до Шестидневной войны, неожиданно заключило с Египтом соглашение об обороне²³. Как пишет американский историк Д. Литтл, решение Хусейна застало врасплох администрацию Л. Джонсона, дипломатов Государственного департамента и даже специалистов ЦРУ, активно сотрудничавших с иорданцами [Little, 1995: 536]. Директор Бюро по делам Ближнего Востока Государственного департамента США (1963—1966) и посол США в Иордании (1967—1970) Х.М. Саймс описал реакцию в Вашингтоне следующим образом: «После войны 1967 г. было чувство, что Хусейн лично и Иордания подвели США. Хусейн побежал в Каир <...>. Безрассудное поведение»²⁴.

²¹ Summary Notes of the 544th Meeting of the National Security Council. Washington. 01.02.1965 // FRUS. 1964—1968. Vol. XVIII. Arab-Israeli Dispute. 1964—1967. Doc. 130.

²² Johnson R.D. Lyndon Johnson and Israel: The secret Presidential recordings. 2008. P. 26 // Tel Aviv University. The S. Daniel Abraham Center for International and Regional Studies. Available at: https://www.tau.ac.il/humanities/abraham/publications/johnson_israel.pdf (accessed: 01.11.2018).

²³ BBC. 1967: Egypt and Jordan unite against Israel // BBC. Available at: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/may/30/newsid_2493000/2493177.stm (accessed: 11.11.2018).

²⁴ The Association for Diplomatic Studies and Training. Foreign Affairs Oral History Project. Ambassador Harrison M. Symmes. Interviewed by: Charles Stuart Kennedy Initial interview date: February 25, 1989 // The Association for Diplomatic Studies and Training Official Site. P. 54. Available at: <https://www.adst.org/OH%20TOCs/Symmes,%20Harrison%20M%20.toc.pdf> (accessed: 11.11.2018).

Результатами войны 1967 г. для Иордании стали потеря территории Западного берега реки Иордан и Восточного Иерусалима²⁵, а также новая волна палестинских беженцев (около 400 тысяч человек). Кроме того, Королевство лишилось 1/3 сельскохозяйственных угодий, 1/5 предприятий легкой промышленности и туристических достопримечательностей²⁶. Главными донорами страны в этот период стали государства Персидского залива, в особенности Саудовская Аравия, которая ежегодно предоставляла Амману помощь на сумму около 42 млн долл.²⁷ В это турбулентное для страны время и на фоне возросшей угрозы судьбе монархии правительство Иордании предприняло определенные шаги по ужесточению контроля над политической жизнью. Было введено военное положение. С 1963 до 1989 г. были запрещены политические партии (ранее все кандидаты шли на выборы как независимые, а «Братья-мусульмане» были зарегистрированы как благотворительная организация, и король Хусейн использовал их для сдерживания роста влияния светских левых националистических партий [Демченко, 2011]). После Шестидневной войны была введена цензура, и любую газету, критиковавшую власть, могли закрыть. С 1967 по 1989 г. не проводились всеобщие выборы в парламент Королевства.

США вновь стали оказывать внешнюю помощь в крупных объемах Хашимитскому Королевству лишь после того, как король Хусейн, опасаясь создания в Иордании «государства в государстве», а также стремясь «установить закон и порядок» в стране, изгнал со своей территории боевые отряды Организации освобождения Палестины (ООП). Этот шаг стал важнейшей проверкой дееспособности власти и воли короля. Как пишет профессор кафедры востоковедения МГИМО (У) МИД России А.В. Крылов, с 1970 г. «палестинцы рассматривались традиционным руководством Иордании в качестве дестабилизирующего фактора» [Крылов, 2013: 114].

Практически сразу после войны 1967 г. Израиль и Иордания восстановили контакты и попытались договориться о будущем Западного берега реки Иордан, но тщетно. Израильтяне оказали

²⁵ Король Абдалла I и его внук Хусейн, происходящие из династии Хашимитов, потомков пророка Мухамеда, считали себя защитниками мусульманских святынь в Иерусалиме, и его утрата негативно отразилась на имидже иорданской монархии.

²⁶ Comptroller General of the United States. Summary of United States assistance to Jordan. August 8, 1973. P. 10 // U.S. Government Accountability Office. Available at: <https://www.gao.gov/assets/210/203297.pdf> (accessed: 10.10.2018).

²⁷ Ibidem.

прямую помощь королю в сентябре 1970 г.: тогда город Ирбид, большинство населения которого составляли палестинцы, объявил об отделении от Иордании; сирийские войска перешли границу и поддержали повстанцев. После обсуждения своих действий с Вашингтоном израильские ВВС помогли иорданской армии восстановить контроль над территорией страны и изгнать сирийцев [Shlaim, 2009: 333; Pedatzur, 2008: 313–314]. Отношения Иордании с Израилем на этом фоне несколько окрепли. В 1973 г. король Хусейн, несмотря на давление со стороны иорданских военных, отказался от открытия третьего фронта во время Войны Судного дня, отправив в Сирию лишь символическое число воинских подразделений.

В этот период начала меняться роль Иордании как реципиента американской помощи. В отчете Конгрессу о внешней помощи США Иордании в период с 1957 по 1972 г. видно, что с 1971 г. вновь был увеличен объем безвозмездных и возмездных военных субсидий Амману, чтобы Королевство смогло выстоять перед лицом «внутренней и внешней агрессии»²⁸. Начиная с 1971 г. Иордания занимала третье место среди ближневосточных реципиентов американской военной и экономической помощи, уступая лишь Израилю и Египту, получавшим огромные суммы в качестве поощрения за соблюдение Кэмп-Дэвидских договоренностей²⁹. Помимо предоставления помощи по официальным каналам согласно данным, приведенным в 1977 г. американским журналистом Бобом Вудвордом в газете «The Washington Post», в течение 20 лет ЦРУ переводило деньги напрямую королю Хусейну (в 1976 г., например, сумма таких переводов составляла 750 тыс. долл.), пока президент Дж. Картер не положил конец этой практике³⁰.

Вашингтон неоднократно пытался использовать оказание внешней помощи как инструмент давления на Иорданию. Так, в конце 1970-х годов администрация Дж. Картера резко сократила финансирование в ответ на отказ Аммана участвовать в мирном процессе. В 1980 г. на поддержку бюджета Королевства

²⁸ Ibid. P. 40.

²⁹ Sharp J.M. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request. Congressional Research Service Report for Congress. RL32260. 15.06.2010. P. 25. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL32260.pdf> (accessed: 21.10.2018).

³⁰ Woodward B. CIA paid millions to Jordan's King Hussein // The Washington Post. 18.02.1977. Available at: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP99-00498R000100050113-4.pdf> (accessed: 24.10.2018).

было выделено лишь 20 млн долл. [Madfai, 2010: 80]. Кроме того, Белый дом сначала отклонил запрос иорданского правительства о предоставлении истребителей F-16, а после и вовсе стал угрожать прекратить военные поставки. В условиях временного ослабления связей с США король Хусейн вынужден был обращаться за поддержкой к другим акторам, даже к главному оппоненту США — СССР. В 1981 г., уже после прихода к власти республиканской администрации Р. Рейгана, Иордания запросила у Советского Союза оружие на сумму 1,3 млрд долл., что было крайне негативно воспринято в Вашингтоне, однако не привело к разрыву связей с Амманом³¹. Через год Белый дом согласовал поставки истребителей F-16 и зенитного ракетного комплекса средней дальности «Hawk» в Иорданию, что в свою очередь вызвало неприятие у израильского политического и военного истеблишмента³². С 1985 г. США вновь стали крупнейшим донором Иордании, предоставив ей более 353 млн долл. (169 млн долл. в качестве военной помощи и 184 млн долл. в качестве экономической) [Zimmermann, 2017: 135]. Это стало очередным подтверждением того, что в годы «холодной войны», приближавшейся тем временем к своему завершению, преобладала логика «игры с нулевой суммой». Однако в историю Хашимитского Королевства рубеж конца 1980-х — начала 1990-х годов вошел в качестве переломного еще и по другим причинам, никак не связанным с развитием глобального политико-идеологического противостояния.

* * *

В 1989 г. в Иордании начались протесты и демонстрации, вызванные недовольством иорданского общества резким повышением цен, в основном на топливо, алкоголь и сигареты³³. Протесты сначала охватили Маан, традиционно лояльный властям город, и вскоре распространились по стране. Повышение цен было

³¹ Jordan's Soviet Option. An Intelligent Assessment. NESA 88-10071. November 1988 // Central Intelligence Agency. Declassified in Part — Sanitized Copy Approved for Release. 17.10.2012. Available at: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP89S01450R000600620001-3.pdf> (accessed: 02.11.2018).

³² Сохранение военного превосходства над другими региональными акторами было всегда одной из основных целей еврейского государства. См.: Gwertzman B. U.S said to favor sale of F-16 jets the Jordanians // The New York Times. 27.02.1982. Available at: <https://www.nytimes.com/1982/02/27/world/us-said-to-favor-sale-of-f-16-jets-to-the-jordanians.html> (accessed: 17.10.2018).

³³ Cowell A. Jordan's revolt is against austerity // The New York Times. 21.04.1989. Available at: <https://www.nytimes.com/1989/04/21/world/jordan-s-revolt-is-against-austerity.html> (accessed: 21.10.2018).

проведено в соответствии с договоренностями правительства с Международным валютным фондом (МВФ), одним из крупнейших многосторонних доноров Королевства. План МВФ был обусловлен тем, что Иордания была не в состоянии обслуживать свой внешний долг, на тот момент в два раза превосходивший ее ВВП. Еще одной причиной, по которой люди тогда вышли на улицы с протестами, было недовольство премьер-министром Зайлом ар-Рифаи (1985–1989), обвиняемым в коррупции. Иорданское общество требовало перемен в политической сфере.

Нельзя не добавить, что на ситуацию в Королевстве повлияла и Первая палестинская интифада («палок и камней») против Израиля. В 1988 г. король Хусейн отказался от притязаний на Западный берег реки Иордан, заявив: «Мы уважаем желание ООП, единственного законного представителя палестинского народа, отделиться от нас и создать независимое Палестинское государство. <...> Иордания не Палестина»³⁴.

Как бы то ни было, в ответ на протесты 1989 г. по инициативе короля были проведены масштабные либеральные политические реформы, которые привели к созданию демократических институтов, снятию запрета на деятельность политических партий, введению свободы слова, разрешению деятельности неправительственных организаций (НПО). Благодаря этим мерам Иордания стала считаться одной из самых демократических стран региона, достигнув в 1992 г. рекордных для арабских государств показателей в рейтинге Freedom House (3 по критерию «политические права» и 3 по критерию «гражданские свободы»)³⁵.

Однако в скором времени ситуация вокруг Хашимитского Королевства вновь изменилась. В 1990 г., после агрессии Ирака в отношении Кувейта, король Хусейн отказался присоединяться к коалиции стран, выступивших против режима Саддама Хусейна, среди которых были США и монархии Персидского залива [Terrill, 1985]. В Иордании в тот момент наблюдался высокий уровень поддержки иракского лидера³⁶, особенно среди палестинцев, считавших его «освободителем». Восточные иорданцы и палестинцы из разных политических кругов устраивали демон-

³⁴ Kifner J. Hussein surrenders claims on West Bank to the P.L.O.; U.S. peace plan in jeopardy; internal tensions // The New York Times. 01.09.1988. Available at: <https://www.nytimes.com/1988/08/01/world/hussein-surrenders-claims-west-bank-plo-us-peace-plan-jeopardy-internal-tensions.html> (accessed: 22.10.2018).

³⁵ См.: [Hamid, Freer, 2011].

³⁶ Еще во время ирано-иракской войны 1980–1988 гг. Иордания оказывала помощь Багдаду.

страции в поддержку президента Ирака и вторжения иракских войск в Кувейт³⁷. Занятая Иорданией во время первой войны в Заливе позиция сказалась на взаимоотношениях с главными донорами Королевства — США и Саудовской Аравией. Произошло сокращение помощи, которое сопровождалось и отказом в субсидировании поставок нефти из Саудовской Аравии и Кувейта³⁸. Вдобавок около 300 тысяч палестинцев после изгнания из стран Персидского залива, в основном из Кувейта, прибыли обратно в Иорданию, переживавшую последствия экономического кризиса 1989 г., что еще больше осложнило ситуацию в Хашимитском Королевстве [Van Hear, 1995].

На этом фоне происходили изменения на политической сцене страны: стали усиливаться позиции иорданских «Братьев-мусульман», которые ранее были «лояльной оппозицией» королю. Призывы исламистов к борьбе с коррупцией в правительстве и безработицей были услышаны иорданскими гражданами. На выборах в нижнюю палату парламента в 1989 г. они получили 22 места (из 80), а в 1991 г. их представители впервые заняли некоторые посты в правительстве (например, министров образования, здравоохранения и др.)³⁹. В 1992 г. «Братья-мусульмане» создали партию Фронт исламского действия (ФИД), вставшую через некоторое время в оппозицию правящему режиму (при этом среди исламистов произошло разделение на радикальных и умеренных и сменились лидеры⁴⁰).

Власти не могли не реагировать на все происходившее. Так, в 1993 г. в ответ на результаты выборов 1989 г., приведших к усилению позиций исламистов, были приняты поправки к Закону о выборах, закреплявшие принцип «один человек — один голос» (раньше можно было голосовать за несколько человек одновременно в зависимости от количества мандатов в избирательном округе) [Anderson, 1997: 59]. Изменения в правилах голосования

³⁷ Reed S. Jordan and the Gulf Crisis // Foreign Affairs. 1990. Vol. 69. No. 5. P. 21–35. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/1990-12-01/jordan-and-gulf-crisis> (accessed: 07.10.2018).

³⁸ Ibrahim Y.M. Still reeling from Gulf War, Jordanians harden attitudes // The New York Times. 14.06.1992. Available at: <https://www.nytimes.com/1992/06/14/world/still-reeling-from-gulf-war-jordanians-harden-attitudes.html> (accessed: 07.10.2018).

³⁹ Brinkley J. Jordanian King names Palestinian Prime Minister // The New York Times. 19.06.1992. Available at: <https://www.nytimes.com/1991/06/19/world/jordanian-king-names-palestinian-prime-minister.html> (accessed: 09.10.2018).

⁴⁰ Gharaibeen I. Rifts in the Jordanian Muslim Brotherhood // Carnegie Endowment for International Peace. 11.08.2008. Available at: <https://carnegieendowment.org/sada/20496> (accessed: 09.11.2018).

привели к тому, что некоторым политическим силам, например исламистам и представителям левых партий, стало тяжелее конкурировать с трайбалистами, в большинстве своем лояльными королю [Hamid, Freer, 2011: 3].

Однако это нисколько не помешало новому потеплению в американо-иорданских отношениях. Сначала король решил дистанцироваться от режима С. Хусейна, но решающую роль сыграли вовлечение Иордании в мирный процесс и историческое подписание мирного договора королем Хусейном и израильским премьер-министром Ицхаком Рабином в долине Арава в 1994 г. Это одновременно привело к заметному возрастанию роли Иордании в ближневосточных планах Вашингтона. Белый дом возобновил помощь Иордании, и двусторонние отношения начали заметно укрепляться. США вновь стали крупнейшим донором Иордании. В год подписания мирного договора между Израилем и Иорданией администрация У. Клинтона обратилась с просьбой к Конгрессу простить Амману задолженность в размере более 700 млн долл., что составляло на тот момент около 10% внешнего долга Хашимитского Королевства, и члены Конгресса выделили субсидии, эквивалентные списанию всей суммы⁴¹. Подобный шаг был важен для Иордании еще и потому, что мог побудить других международных доноров простить долги Королевству, а также создать благоприятный климат для иностранных инвесторов. В 1996 г. Иордании был присвоен статус «основного союзника США вне НАТО» (major non-NATO ally) и одновременно с этим открыт доступ к приоритетному получению определенных видов вооружения и кредитов на их закупку, к участию в совместных с США военных учениях и т.п.⁴² Стремясь «укрепить экономику, поддержать стабильность и способствовать нормализации отношений Иордании с Израилем»⁴³, США уже к 1996 г. предоставили экономическую и военную помощь стране на сумму примерно

⁴¹ Sharp J.M. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request. Congressional Research Service Report for Congress. RL32260. 15.06.2010. P. 25. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL32260.pdf> (accessed: 21.10.2018).

⁴² Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. P. 13. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33546.pdf> (accessed: 21.10.2018).

⁴³ Prados A.B. Jordan: U.S. Relations and Bilateral Issues. CRS Issue Brief for Congress. Updated 22.03.2005. P. CRS-9. Available at: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a476191.pdf> (accessed: 06.10.2018).

237 млн долл.⁴⁴ Через год за вклад в продвижение мирного урегулирования палестино-израильского конфликта (меморандум Уай Ривер (1998)) Вашингтон вновь поощрил Иорданию, выделив ей дополнительные 300 млн долл.⁴⁵

В то же время заключение мира с еврейским государством вызвало негодование у части иорданской общественности, не включенной в обсуждение этого вопроса⁴⁶. Основными оппонентами правительства закономерно выступили иорданские «Братья-мусульмане», среди которых усиливали присутствие палестинцы. Появились и другие исламистские радикальные партии и группировки, не поддерживавшие решения короля. В 1997 г. ФИД, не добившись изменения условий политической борьбы, стал лидирующей силой [Демченко, 2011], бойкотировавшей выборы, а позже исламисты начали укреплять свой авторитет и в профессиональных ассоциациях, где выиграли конкуренцию за высокие посты у лояльных королю лиц⁴⁷. В целях сдерживания влияния исламистов процесс демократизации в Иордании был заморожен. Однако, как справедливо заключили сотрудник Университета Мальты А. Хаки и ее коллеги, в 1990-х годах доноры не были прямо заинтересованы в демократизации Хашимитского Королевства [Khakee et al., 2009: 10], и его привлекательность как реципиента помощи определялась исключительно внешнеполитическими шагами короля Хусейна. Смерть монарха в 1999 г.

⁴⁴ Ibid. P. CRS-15.

⁴⁵ Prados A.B. Jordan: U.S. Relations and Bilateral Issues. CRS Issue Brief for Congress. Updated 22.03.2005. P. CRS-10. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20031014_IB93085_244bacda8cd502e3b4ed063ae82495e28cedcb68.pdf (accessed: 07.10.2018).

⁴⁶ В тот период ряд трагических событий омрачили подписание мирного договора между сторонами. Например, в 1997 г. иорданский полицейский открыл стрельбу по израильским школьницам, убив семерых из них («резня на Острове свободы»). Королевская семья принесла свои извинения, выплатила компенсации, король присутствовал во время шивы (период траура после похорон в иудаизме) в Израиле. Его действия были осуждены иорданскими исламистами. В 2017 г. преступник вышел из тюрьмы, и некоторые оппозиционные группы в Иордании чествовали его как героя за убийства, совершенные им 20 лет назад. Представитель Фронта исламского действия Д. Тахбуб в интервью «Deutsche Welle» подтвердила, что он действительно является героем для многих иорданцев, так как «отплатил израильтянам за издевательства <...> они враги». См.: Jordanian MP Tahboub: 'We see Israel as an enemy' // DW English. 20.07.2017. 14:35–17:00. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=IStI8ZK6L9s> (accessed: 07.10.2018).

⁴⁷ Ryan C. Jordan's Islamic Action Front presses for role in governing // Carnegie Endowment for International Peace. 19.08.2018. Available at: <https://carnegieendowment.org/sada/20919> (accessed: 19.11.2018).

и переход трона к его сыну Абдалле II (1999—н.в.) породили у населения надежду на улучшение внутренней обстановки в Королевстве, однако в итоге события в Иордании и вокруг нее стали развиваться по схожей логике.

* * *

Абдалла II, получивший образование в Великобритании и США, первоначально предстал как дальновидный реформатор, горящий искренним желанием изменить ситуацию в государстве. Главный редактор журнала «The Atlantic» Дж. Голдберг встречался с Абдаллой II в 1999 г. и поразился его уверенности в «разрешимости многочисленных вызовов, стоявших перед страной»⁴⁸. В первом письме премьер-министру Абдуррауфу ар-Равабде король писал о необходимости достичь национального единства, продвигать демократию, укрепить судебную систему, повысить эффективность государственного управления и т.п.⁴⁹

В действительности внимание короля было больше сфокусировано на улучшении экономического положения страны и создании рыночной и конкурентоспособной экономики. Его известные инициативы «Иордания прежде всего» (2002) и «Мы все иорданцы» (2005), а также «Национальная повестка дня на период 2006—2015 гг.»⁵⁰ содержали элементы политических реформ, в том числе, например, и избирательного законодательства, но так и не были реализованы. По рекомендациям правительства и разведслужб король, ссылаясь на «региональные угрозы», в первую очередь на рост терроризма, распустил парламент. Новые выборы прошли лишь в июне 2003 г. За это время было принято 211 временных законов, что, по мнению министра иностранных дел Муарван Муашер (2002—2004), стало в лучшем случае свидетельством неверного толкования Конституции, которая разрешает издавать законы без парламента только

⁴⁸ Goldberg J. The modern king in the Arab Spring // The Atlantic. April 2013. Available at: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/04/monarch-in-the-middle/309270/> (accessed: 18.10.2018).

⁴⁹ Abdullah II ibn Al Hussein. To Abdul Raouf Rawabdeh. 04.03.1999. Translated from Arabic // Official Site of His Majesty King Abdullah II ibn Al Hussein. King of the Hashemite Kingdom of Jordan. Available at: <https://kingabdullah.jo/en/letters/abdul-raouf-rawabdeh> (accessed: 18.10.2018).

⁵⁰ National Agenda. The Jordan we strive on. 2006—2015 // Social Protection. International Labour Organization (ILO). Available at: https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.do?jsessionid=Wh5AM1gmUh3kH_TCdjQ8m6UctEZey8LU2zLB11CCjvHf1mfabOzI!1076238256?id=32488 (accessed: 18.10.2018).

в случае их чрезвычайной важности⁵¹. Были и другие примеры отхода от либерально-демократических стандартов. Так, в 2008 г. иорданский парламент принял закон, наделявший Министерство социального развития широкими полномочиями в отношении регулирования деятельности НПО и ограничивший их способность получать финансирование из-за рубежа⁵².

Во внешней политике Амман сделал ставку на развитие стратегического партнерства с Вашингтоном. Король Абдалла II оказал содействие американскому «крестовому походу» против терроризма, что предопределило новый рост объемов американских субсидий Королевству. Амман поддержал и афганскую кампанию 2001 г., и операцию «Свобода Ираку», но еще до того Соединенные Штаты предоставили Иордании три противоракетных комплекса «Patriot», а в 2003 г. страна получила от США экономическую помощь в размере 250 млн долл. (дополнительное финансирование — 700 млн долл.) и военную помощь — 198 млн долл. (дополнительное финансирование — 406 млн долл.)⁵³. Дополнительное финансирование было предоставлено для того, чтобы Королевство легче пережило неминуемую дестабилизацию обстановки в Ираке и потерю важного торгово-экономического партнера и поставщика нефти вследствие готовившегося вторжения и укрепило свою безопасность. Как пишет американский профессор и дипломат Скотт Лазенски, помощь сама по себе не была причиной благожелательного отношения Иордании к свержению режима С. Хусейна, но она стала мощным заявлением США в поддержку короля и ярким проявлением намерений Вашингтона содействовать обеспечению стабильности и благополучия Иордании⁵⁴. В итоге в начале 2000-х годов Иордания стала одним из крупнейших реципиентов американской помощи

⁵¹ Muasher M. A decade of struggling reform efforts in Jordan. The resilience of the rentier system // The Carnegie Papers. May 2011. Available at: https://carnegieendowment.org/files/jordan_reform.pdf (accessed: 18.10.2018).

⁵² См.: Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. P. 8. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20101014_RL33546_8be5dce5824e35e072b0921740100f6443bafd16.pdf (accessed: 18.10.2018).

⁵³ Prados A.B. Jordan: U.S. Relations and Bilateral Issues. CRS Issue Brief for Congress. Updated 22.03.2005. P. CRS-11. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20060426_IB93085_a67d36d487a31875f8c5c1247f6025fc93ce03b1.pdf (accessed: 07.10.2018).

⁵⁴ Lasensky S. Jordan and Iraq, between cooperation and crisis. United States Institute of Peace Special Report No. 178. December 2006 // United States Institute of Peace. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/39267/2006_december_sr178.pdf (accessed: 19.10.2018).

среди стран региона. По данным Дж. Шарпа, аналитика Исследовательской службы Конгресса США, объемы финансирования в период с 2001 по 2010 г. выросли почти вчетверо — с 228 до 818 млн долл.⁵⁵

Сближению с Амманом способствовал и тот факт, что иорданская армия была одной из самых подготовленных на Ближнем Востоке⁵⁶ и активно участвовала в реализации совместных проектов по борьбе с терроризмом с США и/или странами Европейского союза (ЕС). В 2004 г., например, стало известно, что Иордания подготовила около 35 тысяч иракских военных и полицейских в Аммане⁵⁷. Иорданцы обучали иракских солдат и на территории самого Ирака, что, как отметил Дж. Шарп, «помогло США укрепить связи с суннитскими племенами и политиками для облегчения процесса перемирия»⁵⁸. США были заинтересованы в вовлечении мусульманской страны в процесс стабилизации Ирака и Афганистана, чтобы отвести обвинения в ведении «войны против ислама». В 2010 г. генеральный секретарь НАТО А.Ф. Расмуссен, находясь в Аммане, заявил, что Иордания осуществляет тренировку афганской армии⁵⁹. Кроме того, с 2006 г. иорданские имамы и мусульманские лидеры про-

⁵⁵ Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. Updated 02.02.2011. Available at: <http://www.hsdl.org/?view&doc=138168&coll=limited> (accessed: 19.10.2018).

⁵⁶ В 2006 г. 71-й батальон специального назначения Вооруженных сил Королевства Иордания (Специальное подразделение II), занимающийся контртеррористическими операциями, захватил Зида аль-Карбули (он был казнен в 2015 г.), чьи показания впоследствии помогли найти и уничтожить Абу Мусаб аз-Заркави, международного террориста и одного из создателей «Аль-Каиды в Ираке». Главное разведывательное управление (ГРУ) Иордания представляет собой одно из самых развитых и компетентных разведывательных спецслужб, уступаая в регионе лишь израильскому МОССАД. ГРУ Иордания активно сотрудничало с ЦРУ, многие представители иорданской разведки были подготовлены американцами. См.: Lang H., Wechsler W., Awadallah A. The future of U.S.-Jordanian counterterrorism cooperation. 30.11.2017 // Center for American Progress. Available at: <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2017/11/30/443272/future-u-s-jordanian-counterterrorism-cooperation/> (accessed: 03.09.2018).

⁵⁷ Agence France-Presse. Iraqi police to train in Jordan // Al Jazeera. 19.11.2003. Available at: <https://www.aljazeera.com/archive/2003/11/20084913350820140.html> (accessed: 03.11.2018)

⁵⁸ Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. Updated 03.10.2012.

⁵⁹ Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the NATO-Jordan Public Diplomacy Conference 'NATO, the Mediterranean, and the Broader Middle East region'. Amman, Jordan. 07.03.2010 // NATO. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_62049.htm?selectedLocale=en (accessed: 03.11.2018).

водили работу с афганскими военнослужащими и гражданскими лицами, продвигая идеи религиозной терпимости и обеспечения мира в целях противодействия влиянию Талибана⁶⁰. В обеих странах — и в Афганистане, и в Ираке — Иордания открыла два военных госпиталя, где работали иорданские врачи⁶¹.

Помимо реальной поддержки, которую Иордания оказывала американским усилиям в войне с терроризмом, фактором, работавшим на сближение Вашингтона и Аммана, была позиция Хашимитского Королевства в палестино-израильском конфликте. Абдалла II, придя к власти, стал проводить по отношению к ХАМАС политику, отличавшуюся от позиции его отца, который использовал движение для сдерживания лидера ООП Ясира Арафата. В конце 1999 г. представительства ХАМАС в стране были закрыты, некоторые его члены задержаны, а четыре лидера депортированы в Катар⁶². В начале 2000-х годов иорданское руководство стало поддерживать умеренные палестинские силы на Западном берегу реки Иордан и продвигать мирный процесс. В частности, Иордания активно содействовала выдвинутой Саудовской Аравией в 2002 г. и принятой Лигой арабских государств «Арабской мирной инициативе», которую, впрочем, израильская сторона конфликта всерьез рассматривать не стала.

В США по-прежнему высоко ценили, что Хашимитское Королевство продолжает придерживаться заключенных с Израилем договоренностей. Иордания получала дивиденды от мира с еврейским государством, однако неурегулированные палестино-израильские противоречия угрожали стабильности Королевства. С одной стороны, палестинцы сталкивались с дискриминацией и неравенством в Иордании — это приводило к эскалации напряженности в отношениях с правительством. С другой стороны, как отмечает профессор кафедры востоковедения МГИМО А.В. Крылов, любое обострение в палестино-израильском конфликте провоцировало выступления и демонстрации палестинского населения Королевства [Крылов, 2013: 119]. Начавшаяся на

⁶⁰ Moeller J.A. (Sgt.) Jordanian Engagement Team Imams share with Afghans. 18.06.2013 // The US Army. Available at: https://www.army.mil/article/105791/jordanian_engagement_team_imams_share_with_afghans (accessed: 03.11.2018).

⁶¹ Almanac Hashemite Kingdom of Jordan // Worldwide Military Medicine. Available at: <https://military-medicine.com/almanac/69-jordan-hashemite-kingdom-of.html> (accessed: 03.09.2018).

⁶² Orme W.A. Jr. Jordan Frees Four Jailed Hamas Leaders and Expels Them // The New York Times. 22.11.1999. Available at: <https://www.nytimes.com/1999/11/22/world/jordan-frees-four-jailed-hamas-leaders-and-expels-them.html> (accessed: 03.09.2018).

рубеже тысячелетий интифада аль-Аксы (2000–2005) затронула Иорданию — в стране начались массовые антиизраильские демонстрации. Очередная волна палестино-израильского противостояния предоставила иорданским критикам мирного договора с еврейским государством новый повод для осуждения короля⁶³. Попытки США, а также арабских государств урегулировать противоречия между Израилем и Палестинской национальной автономией (ПНА) оказались безрезультатны. В 2004 г., когда Израиль решил реализовать план одностороннего размежевания (уход из сектора Газа), в Иордании начались волнения из-за риска нового наплыва палестинцев в страну. По сообщениям СМИ, израильский премьер-министр Ариэль Шарон в личном разговоре с королем Абдаллой II заверил его в том, что еврейское государство сделает все что угодно для обеспечения целостности Иордании⁶⁴. Король в свою очередь верил, что именно США являются силой, способной урегулировать палестино-израильский конфликт, и многократно повторял, что Вашингтон играет центральную роль в продвижении мирного процесса и «прогресс невозможен без американского лидерства»⁶⁵.

Администрация Дж. Буша-мл., провозгласившая демократизацию основной целью региональной политики, не могла обойти вниманием то, что происходило в Королевстве. В 2004 г. на пресс-конференции в Белом доме лидер США заявил свою поддержку королю Иордании и его соратникам, ориентированным на проведение реформ⁶⁶. Абдалла II, выступавший после американского президента, подтвердил, что Иордания сохраняет приверженность политическим и экономическим преобразованиям и уже начала реализовывать план, включавший расширение политических свобод, либерализацию экономики, проведение

⁶³ В 2001 г. были арестованы члены организации «Комитет против нормализации» (Anti-Normalization Committee), распространявшей список иорданских бизнесменов и фирм, которые вели дела с израильянами. См.: Greenwood S. Jordan, the Al-Aqsa Intifada and America's 'War on Terror'. Fall 2013 // Middle East Policy Council. Available at: <https://mepc.org/journal/jordan-al-aqsa-intifada-and-americas-war-terror> (accessed: 04.11.2018).

⁶⁴ Bennet J. Israelis say Jordan's King visited Sharon // The New York Times. 19.03.2004. Available at: <https://www.nytimes.com/2004/03/19/international/middleeast/israelis-say-jordans-king-visited-sharon.html> (accessed: 04.11.2018).

⁶⁵ King of Jordan Address. 07.03.2007 // C-SPAN. Available at: <https://www.c-span.org/video/?196963-1/king-jordan-address> (accessed: 25.09.2018).

⁶⁶ President Bush, Jordanian King Discuss Iraq, Middle East. 06.05.2004 // The White House. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/05/20040506-9.html> (accessed: 25.09.2018).

судебной реформы и т.д. Однако из-за дальнейших событий в стране демократическое обновление вновь было отложено.

В 2005 г. группировка «Аль-Каида в Ираке» совершила крупный теракт в Аммане, в котором погибли 60 человек и более 100 получили ранения. Это трагическое событие вошло в историю как «иорданское 11 сентября». Власти Королевства инициировали принятие Закона о предотвращении терроризма, который был раскритикован правозащитными организациями⁶⁷. Согласно закону подозреваемого в прямой или косвенной поддержке экстремизма могли задержать на 30 дней без предъявления обвинения и предоставления адвоката. В докладе Amnesty International было указано, что закон повысил вероятность ложного обвинения невиновных людей, которые, например, могли не подозревать, что отправляют деньги не в благотворительные организации, а террористам⁶⁸. Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках Манфред Новак в документе, подготовленном после посещения Иордании в 2006 г., представил доказательства широкого использования в Королевстве практики пыток, подчеркнув отсутствие в стране как понимания серьезности проблемы, так и страха понести наказание за жестокое обращение с людьми⁶⁹. Государственный департамент США, ежегодно выпускающий доклад о состоянии прав человека в мире, указывал на масштабные нарушения в Иордании, в том числе на использование пыток и преследование оппозиции. По свидетельству сотрудников научно-исследовательского центра FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) А. Эчагве и Х. Мичу, иорданские власти стали использовать «образ хрупкой стабильности и угрозы исламистских завоеваний перед лицом либерализации, чтобы остановить любые импульсы к проведению политических реформ и обеспечить приток международной помощи»⁷⁰.

⁶⁷ См.: [Jarrah, 2009].

⁶⁸ Amnesty International public statement. Jordan's anti-terrorism law opens door to new human rights violations. 07.11.2006 // Amnesty International. Available at: <http://www.amnestyusa.org/document.php?lang=e&id=ENGMD160122006> (accessed: 04.09.2018).

⁶⁹ Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled 'Human Rights Council'. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak. 05.01.2007. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/101/07/PDF/G0710107.pdf?OpenElement> (accessed: 10.08.2018).

⁷⁰ Echagüe A., Michou H. Assessing democracy assistance: Jordan // Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. May 2011. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/130758/Assessing_Democracy_Assistance_Jordan.pdf (accessed: 04.10.2018).

Террористические атаки на иорданской земле вновь сделали вопрос безопасности Иордании приоритетным для внешних акторов. Гипотетически согласно американскому законодательству применение пыток или нарушение прав человека могло бы стать реальным основанием для блокирования помощи Хашимитскому Королевству [Бартенев, 2018: 126–129]. Однако администрация Дж. Буша-мл., и сама не стеснявшаяся применять особо жесткие методы дознания в рамках «глобальной войны с терроризмом», предпочитала не замечать эту проблему⁷¹.

Благодаря тому что Амман выступал важным региональным союзником Вашингтона в борьбе с террором, США проявляли лояльность по отношению к Королевству в вопросе проведения внутренней либерализации. На официальном уровне в Белом доме высоко ценили успехи Иордании в этом направлении. Уже в 2006 г. Корпорация вызовов тысячелетия (Millennium Challenge Corporation), новое независимое агентство оказания помощи, учрежденное Конгрессом в 2004 г., приняла решение выделить Королевству 25 млн долл., что вызвало всплеск возмущения со стороны организации Freedom House, призывавшей не предоставлять поддержку странам, которые имеют низкие показатели в области обеспечения политических прав и гражданских свобод⁷². Тем не менее в Стратегии национальной безопасности США 2006 г. было прописано, что одним из примеров успеха в распространении свободы, демократии и прав человека в мире с 2002 г. стал как раз прогресс Иордании в деле обеспечения открытости политического процесса⁷³.

Основной американской структурой, которая реализовывала программы по продвижению демократии в Иордании, было Агентство США по международному развитию (АМР); при этом почти 45% средств, выделяемых по статье «Фонды экономической помощи», предоставлялось в виде прямых денежных переводов

⁷¹The U.S. State Department. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. 2008 Country Reports on Human Rights Practices Report. 25.02.2009 // The U.S. State Department. Available at: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/nea/119118.htm> (accessed: 10.08.2018).

⁷²Sharp J.M. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request. Congressional Research Service Report for Congress. RL32260. 15.06.2010. P. 19. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL32260.pdf> (accessed: 04.10.2018).

⁷³The National Security Strategy of the United States of America. March 2006 // The U.S. State Department. P. 2. Available at: <https://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf> (accessed: 14.10.2018).

в бюджет Королевства⁷⁴. Проекты АМР включали такие направления, как оказание поддержки судебной реформы, укрепление законодательной власти, обеспечение свободы СМИ, продвижение гендерного равенства, содействие политическим партиям и свободным выборам и др.

Согласно запущенной агентством программе «Ворота в будущее» на период 2004–2009 гг. одной из основных задач, стоявших перед Иорданией, было провозглашено улучшение качества государственного управления⁷⁵. Как было отмечено в подготовленной АМР Стратегии взаимодействия с Иорданией на период 2004–2009 гг., несмотря на стремление короля проводить реформы, некоторые ключевые институты и компоненты гражданского общества были отодвинуты на задний план; особо было указано на слабое освещение СМИ политической ситуации в стране, а также на низкий уровень развития гражданского общества и нежелание публично критиковать королевскую семью.

Техническая помощь Министерству юстиции Иордании была предоставлена через программу «Верховенство закона (MASAQ)» (бюджет — 15 млн долл.)⁷⁶. В 2005–2010 гг. в Иордании на средства АМР США функционировал Центр международного развития (ЦМР) Городского университета Нью-Йорка, который реализовывал Программу укрепления законодательной власти (Legislative Strengthening Program in Jordan)⁷⁷, сфокусированную, в частности, на создании Бюджетного управления парламента. В 2009 г. вышла в свет публикация сотрудников ЦМР с оценками результатов создания подобных структур, в том числе в Иордании. В докладе было отмечено, что структуры, ответственные за контроль над исполнением бюджета, находятся в зачаточном состоянии [Straussman, Renoni, 2009: 9]. По мнению эксперта

⁷⁴ Sharp J.M. Specialist in Middle Eastern Affairs. U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request. Congressional Research Service Report for Congress. RL32260. 15.06.2010. P. 13. Available at: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a470005.pdf> (accessed: 11.11.2018).

⁷⁵ United States Agency for International Development. USAID/Jordan Strategy 2004–2009. Gateway to the Future. October 2003. Revised December 2003. P. 11 // USAID. Available at: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABZ632.pdf (accessed: 18.11.2018).

⁷⁶ Peters A.M. Jordan: Just what exactly are we promoting? // Foreign Policy. 12.10.2012. Available at: <https://foreignpolicy.com/2010/10/12/jordan-just-what-exactly-are-we-promoting/> (accessed: 28.10.2018).

⁷⁷ Center for International Development. Legislative Strengthening Program in Jordan (2005–2010) // Center for International Development, Rockefeller College University at Albany State University of New York. Available at: http://www.cid.suny.edu/our_work/legislative_strengthening/our_work_projects_Legislative_strengthening23.shtml (accessed: 28.10.2018).

Института мировой политики Джулии Лэнг Гордон, особенно негативно сказывался на реализации подобных проектов частый роспуск иорданского парламента⁷⁸.

При Дж. Буше-мл. была запущена также Инициатива ближневосточного партнерства (The Middle East Partnership Initiative, MEPI), которую курировали Государственный департамент США и лично дочь вице-президента Р. Чейни Элизабет. Целью программы были провозглашены продвижение политических, экономических и образовательных реформ, а также расширение прав и возможностей женщин. Бюджет составил примерно 40 млн долл., и около 50 ее проектов реализовывались в Иордании. В основном речь шла о выделении точечных грантов для НПО, профессиональных ассоциаций и т.п. Инициатива близко сотрудничала с АМР. Около 1 млн долл. на различные проекты в Иордании по развитию гражданского общества, профсоюзов было реализовано через Национальный фонд за демократию (The National Endowment for Democracy, NED), созданный по решению Конгресса США еще в 1980-х годах⁷⁹. Некоторые представители ФИД, в особенности женщины, могли участвовать в организованных на американские деньги семинарах, однако на тот момент Вашингтон, по мнению сотрудника Университета Мальты А. Хаки и ее коллег, не предпринимал каких-либо попыток привлекать исламистов или как-то с ними конструктивно взаимодействовать [Khakee et al., 2009: 13].

Отношения с иорданскими исламистами у США складывались хуже, чем, например, с марокканскими, по ряду причин. Некоторые представители ФИД открыто поддерживали террористов, в частности Абу Мусаба аз-Заркави, за что нередко преследовались иорданскими властями. В ФИД огромную роль играли палестинцы, и с 2002 г. в структурах Фронта усилились позиции лиц, симпатизировавших ХАМАС, которое в США считали террористической организацией⁸⁰. После победы сторонников

⁷⁸ Gordon J.L. U.S. democracy promotion in the Middle East: More and less than meets the eye // Bard College, Bard Digital Commons. 2017. P. 57. Available at: https://digitalcommons.bard.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1074&context=senproj_s2017 (accessed: 26.10.2018).

⁷⁹ Echagüe A., Michou H. Assessing democracy assistance: Jordan. May 2011 // Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/130758/Assessing_Democracy_Assistance_Jordan.pdf (accessed: 04.10.2018).

⁸⁰ Король часто выступал за всеобщее равенство, тем не менее палестинцы, составляющие большинство в стране, не обладали теми же правами и привилегиями, что и восточные иорданцы. В политическом истеблишменте Иордании

движения на выборах в Палестине в 2006 г. представитель ФИД заявил, что их «партия достаточно зрелая, чтобы взять на себя ответственность правительства»⁸¹. Иорданские власти вскоре провели аресты лидеров ФИД, а в 2007 г. исламисты потерпели крах на выборах (6 мест против 17 в 2003 г.), в ходе которых, по некоторым данным, имели место серьезные фальсификации⁸². Кроме того, Иордания усилила поддержку ФАТХ. В частности, в 2008 г. были реализованы программы тренировок для палестинцев, впоследствии ставших частью Палестинских сил безопасности⁸³; их создание активно поддерживал Вашингтон [Хлебникова, 2018].

В 2008 г. Абдалла II, выступая в Принстонском университете, уверенно заявлял, что исламисты ставят под угрозу не только его реформы, но и стабильность в регионе. Американский профессор А. Джамаль, присутствовавшая во время его речи, позже написала, что король позиционировал себя в качестве лидера, выступающего за мир и стабильность, верного союзника США и пытался убедить слушателей в том, будто любая альтернатива ему намного хуже [Jamal, 2012: 84]. Белый дом во главе с Дж. Бушем-мл. поддерживал позицию короля в вопросе сдерживания исламистов, среди которых часто были распространены не только антиизраильские, но и антиамериканские настроения. Однако именно демократизация способствовала приходу экстремистов к власти в некоторых странах региона, и это поставило перед

политические реформы, связанные с расширением представительства палестинцев в государственной власти, связывали с мирным процессом. Например, Бассем Авадалла, руководитель администрации короля Абдаллы II, подтвердил, что как только «палестинская проблема» будет решена, откроются возможности для проведения целого ряда политических реформ. Другой иорданский политик Навал Тал подчеркнул, что правительство говорило о реформах еще в 1990-х годах, однако мирный процесс провалился и, по его словам, публичного обсуждения реформ не будет до тех пор, пока мирные переговоры не продвигнутся вперед. См.: U.S. Ambassador to Jordan David Hale, Confidential Memo on the Debate in Jordan Concerning the Palestinian Right of Return. Amman, February 5, 2008 // WikiLeaks. Available at: https://wikileaks.org/plusd/cables/08AMMAN391_a.html (accessed: 08.11.2018).

⁸¹ Susser A. Jordan: Preserving domestic order in a setting of regional turmoil. Brandeis University. Middle East Brief No. 27. August 2008. P. 4. Available at: <https://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB27.pdf> (accessed: 12.11.2018).

⁸² Ryan C.R. What to expect from Jordan's elections // Foreign Policy. 18.01.2013. Available at: <https://foreignpolicy.com/2013/01/18/what-to-expect-from-jordans-elections/> (accessed: 13.10.2018).

⁸³ Reuters. 500 Palestinian security force members head to Jordan for U.S.-funded training // Haaretz. 18.09.2008. Available at: <https://www.haaretz.com/1.5033899> (accessed: 04.10.2018).

США вопрос о пересмотре своей стратегии взаимодействия с ФИД в Иордании.

В последний год правления администрации Дж. Буша-мл. США и Иордания подписали Меморандум о взаимопонимании, увеличивший объемы американской помощи. В следующие 5 лет американское правительство обязалось предоставлять Амману ежегодно 360 млн долл. по статье «Фонды экономической поддержки» и 300 млн долл. по статье «Военная помощь зарубежным странам»⁸⁴, что означало увеличение объемов финансирования на 50%. По свидетельству сотрудника Исследовательской службы Конгресса Дж. Шарпа, заключение Меморандума стало «свидетельством укрепления отношений между США и Иорданией»⁸⁵. Подписанный за полтора месяца до очередных президентских выборов в Соединенных Штатах, данный документ гарантировал, что поддержка иорданских властей в крупных объемах будет сохранена независимо от результатов предвыборной гонки, которые, как известно, зафиксировали приход к власти в Белом доме демократов во главе с Б. Обамой.

Вновь избранный президент во время своей предвыборной кампании обещал крупные перемены, особенно во внешней политике: вывод войск из Ирака и Афганистана, закрытие военной тюрьмы в Гуантанамо, пересмотр отношений США с мусульманским миром, налаживание американо-российских отношений⁸⁶. Если предыдущий глава Белого дома использовал преимущественно военные инструменты для достижения своих внешнеполитических целей, то новый президент США, стремясь восстановить американское лидерство в мире, делал ставку на диалог и дипломатию⁸⁷. При этом он не собирался отходить от идеи продвижения демократии в мире. Не менее любопытно и то, что Б. Обама, будучи

⁸⁴ U.S. Department of State. Office of the Spokesman. The United States and the Hashemite Kingdom of Jordan Sign Memorandum of Understanding on Assistance. 22.09.2008 // U.S. Department of State Archive. Available at: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/sep/110116.htm> (accessed: 12.11.2018).

⁸⁵ Sharp J.M. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. Updated 03.05.2012. P. 9. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20120503_RL33546_9ff39608dabf31b1eea8fce41c24951a4cdd0f5e.pdf (accessed: 11.11.2018).

⁸⁶ Obama B. Renewing American leadership // Foreign Affairs. July/August 2007. Available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/62636/barack-obama/renewing-american-leadership> (accessed: 17.10.2018).

⁸⁷ Осенью 2002 г. сенатор Б. Обама выступил против иракской войны, назвав ее «бессмысленной» (dumb) и «опрометчивой» (rash). См.: The Transcript: Obama's Speech Against the Iraq War // National Public Radio. 20.01.2010. Available at: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99591469> (accessed: 12.10.2018).

кандидатом на пост президента США, посетил и Амман в июне 2008 г., где выразил свое восхищение королем Абдаллой II как примером выдержки и символом модернизации⁸⁸.

Став президентом, Б. Обама изложил основы новой американской политики на Ближнем и Среднем Востоке в своей речи, произнесенной в Каире 4 июня 2009 г., подчеркнув, что США «не ведут и никогда не будут вести войну с исламом»⁸⁹, и провозгласив «наступление новой эры» во взаимоотношениях с арабо-мусульманским миром. Во время своего выступления президент согласился с наличием противоречий из-за продвижения демократии и отметил, что «ни одна система правления не может быть навязана другим государством». На этом фоне посольство США начало восстанавливать связи с иорданскими «Братьями-мусульманами» и ФИД, что стало ярким примером отхода от политики администрации Дж. Буша-мл.⁹⁰ Вместе с тем согласно письму посла в Иордании Роберта С. Бикрофта американское посольство укрепляло связи с иорданскими религиозными НПО и продвигало гендерное равенство и защиту прав женщин в обществе (в особенности от «убийств чести»)⁹¹.

В Белом доме считали, что проведение реформ послужит экономическим преобразованиям и будет содействовать обеспечению безопасности и стабильности Королевства⁹². Однако на деле поводов для оптимизма было не так много. Социально-политические реформы, обещанные королем, так и не были завершены. Более того, в 2009 г. был распущен парламент, который вновь собрался лишь в 2010 г., и в нем оказались не представлены оппозиционные силы. Как свидетельствуют доступные сегодня (благодаря Wikileaks) документы, в действительности американская администрация осознавала, что иорданские вла-

⁸⁸ Obama's Speech in Amman, Jordan // The New York Times. 22.07.2008. Available at: <https://www.nytimes.com/2008/07/22/us/politics/22text-obama.html> (accessed: 24.10.2018).

⁸⁹ Obama B. President Obama's Speech in Cairo: A New Beginning. 04.06.2009 // The White House. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning> (accessed: 24.10.2018).

⁹⁰ Jordan: Political Engagement Furthers Cairo Speech Goals (3 of 4). 18.11.2009 // WikiLeaks. Available at: https://wikileaks.org/plusd/cables/09AMMAN2516_a.html (accessed: 12.10.2018).

⁹¹ Ibidem.

⁹² The White House Office of the Press Secretary. Remarks by President Obama and His Majesty King Abdullah II of Jordan After Bilateral Meeting. 17.05.2011 // The White House. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/17/remarks-president-obama-and-his-majesty-king-abdullah-ii-jordan-after-bi> (accessed: 14.10.2018).

сти не идут по пути либерализации. По словам американского посла Р. Бикрофта, король большую часть времени выполнял церемониальные функции, встречаясь с лидерами племен или иностранными гостями, но почти не занимался реформами страны: «...иорданские политики пристально смотрят на него и ждут постановления о новых реформах, но они “не получают практически ничего”». Имидж Абдаллы II как прогрессивного реформатора часто не совпадает с тем, что происходит в реальности», — писал посол⁹³. В конечном счете к началу 2010-х годов в Иордании, как пишут эксперты Института Брукинга Ш. Хамид и К. Фриир, существовали «одна из самых слабых партийных систем в регионе и один из самых непредставительных парламентов» [Hamid, Freer, 2011: 1].

Не могла не вызывать обеспокоенности в Белом доме динамика отношений между Иорданией и Израилем, которые в тот период переживали не самые лучшие времена. «Холодный мир» между двумя государствами был омрачен инцидентом с турецким судном «Мави Мармара», пытавшимся прорвать блокаду сектора Газа в мае 2010 г. Иордания осудила израильские действия в нейтральных водах, в результате которых погибли турецкие граждане, назвав это преступлением и прямым нарушением международного права (часть активистов были освобождены и депортированы в Амман)⁹⁴. В то же время Израиль, по мнению короля, препятствовал попыткам Иордании развить ядерный потенциал, о чем Абдалла II заявил в интервью американскому изданию «The Wall Street Journal» и пожелал израильтянам «заниматься своими делами»⁹⁵. Несмотря на ухудшение отношений, почти через месяц после инцидента, в мае 2010 г., премьер-министр Б. Нетаньяху приехал к иорданскому королю с просьбой поддержать идею США о проведении встречи между израильтянами и палестинцами. И уже осенью 2010 г. Абдалла II вместе с президентом Египта Х. Мубараком содействовал старту первых прямых переговоров между Израилем и ПНА, инициированных

⁹³ As Jordan's Government Fades, Reform Hangs in the Balance. 18.11.2009 // Wikileaks. Available at: https://search.wikileaks.org/plusd/cables/09AMMAN2253_a.html (accessed: 14.10.2018).

⁹⁴ King urges int'l probe into flotilla killings. Amman. 01.06.2010 // Official site Majesty King Abdullah II ibn al Hussein. King of the Hashemite Kingdom of Jordan. Available at: <https://kingabdullah.jo/en/news/king-instructs-govt-secure-transfer-injured-israeli-naval-attack> (accessed: 14.10.2018).

⁹⁵ Melman Y. Abdullah: Israel keeping Jordan from developing peaceful nuclear program // Haaretz. 15.06.2010. Available at: <https://www.haaretz.com/1.5134487> (accessed: 14.10.2018).

администрацией Б. Обамы⁹⁶. Это стало свидетельством того, что напряженность в отношениях королевской элиты и израильского политического истеблишмента была преодолена.

Учитывая происходившие события, вряд ли стоит удивляться тому, что в первые два года пребывания у власти команда Б. Обамы так и не внесла серьезные изменения в политику США на иорданском направлении и в целом продолжала линию республиканцев, направленную на укрепление военного сотрудничества с Иорданией. С 2009 по 2011 г. на эти цели было выделено в общей сложности примерно 1,284 млрд долл.⁹⁷ В 2010 г. Королевству был продан американский переносной противотанковый ракетный комплекс «Javelin»⁹⁸. Масштабное наращивание военной помощи (по сравнению с объемами, зафиксированными в Меморандуме 2008 г.) вполне однозначно указывало на то, что при администрации Б. Обамы Белый дом, как и в предыдущие периоды, главным образом волновала не столько внутренняя, сколько внешняя политика Иорданского Хашимитского Королевства. Американская администрация была заинтересована в ее предсказуемости, которую в свою очередь обеспечивало сохранение внутреннего status quo; Вашингтон был готов поддерживать его, в сущности, не обращая особого внимания на темпы проведения реформ.

* * *

Известный американский эксперт по Иордании К. Райан не так давно сформулировал тезис о том, что исследовать внутреннюю ситуацию в Хашимитском Королевстве отдельно от его внешней политики сегодня просто невозможно⁹⁹, поскольку происходящее вне границ иорданского государства напрямую влияет на его стабильность, а экономическая слабость в свою

⁹⁶ Remarks by PM Netanyahu before working dinner with President Obama, President Abbas, President Mubarak and King Abdullah. 01.09.2010 // Israel Ministry of Foreign Affairs. Available at: https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2010/Pages/Remarks_PM_Netanyahu_before_working_dinner_1-Sep-2010.aspx (accessed: 14.10.2018).

⁹⁷ Foreign Military Financing. Middle East. 2009–2012 // Security Assistance Monitor. Available at: <http://www.securityassistance.org/data/country/military/Foreign%20Military%20Financing/2009/2012/all/Middle%20East/> (accessed: 14.10.2018).

⁹⁸ Sharp J. Jordan: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report for Congress. RL33546. Updated 21.11.2011. P. 15. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20111121_RL33546_b1c0f5ec149011adefa727a39c52bc751bfd7e18.pdf (accessed: 14.10.2018).

⁹⁹ Jordan: Regime survival and politics beyond the state. Chatham House. 26.06.2018. Curtis Ryan speech. Minutes: 27:15 // Youtube. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=9SNNx1kpSAA> (accessed: 19.11.2018).

очередь обуславливает его уязвимость перед лицом внешних угроз безопасности. Проведенный нами анализ показывает, что эта закономерность в полной мере проявлялась и ранее, определяя в том числе логику развития отношений между США и Иорданией, истоки которых восходят к концу 1940-х годов и которые вот уже почти на протяжении четверти века выступают одним из факторов, влияющих на стратегическую обстановку в регионе Ближнего Востока.

В эпоху биполярного противостояния интересы США и Иордании преимущественно совпадали, хотя внутренние факторы, в том числе угроза дестабилизации обстановки в стране, порой толкали короля на весьма неоднозначные, с точки зрения Вашингтона, шаги, такие как подписание договора об обороне с Египтом в 1967 г. или покупка советского вооружения в 1980-е годы. В связи с высокой заинтересованностью в выживании монархического режима в Иордании США еще при Д. Эйзенхауэре стали закрепляться в роли важного экономического и военного донора Аммана. В конце 1970-х годов администрация Дж. Картера использовала внешнюю помощь в качестве инструмента давления на Королевство с целью заставить короля Хусейна примкнуть к арабо-израильскому мирному урегулированию, продвигаемому Белым домом, но тщетно. Добиться этого удалось уже в совершенно иных геополитических условиях 1990-х годов, когда в обмен на подписание мирного договора с Израилем Вашингтон сначала простил долги Иордании, а вскоре существенно увеличил масштабы экономических и военных субсидий Королевству, невзирая на свертывание наметившейся после протестов в 1989 г. тенденции к либерализации политической и экономической жизни в стране.

Роль одного из крупнейших реципиентов американской помощи Иордания сохранила и при преемнике Хусейна — короле Абдалле II, с именем которого многие связывали надежды на демократизацию Хашимитского Королевства. Весомую роль в американо-иорданском взаимодействии по-прежнему, как и в эпоху «холодной войны», играли фактор Израиля и конструктивная позиция Аммана в отношении мирного процесса. Однако добавились и новые соображения, обусловленные логикой «глобальной войны с терроризмом», в которой Иордания выступила одним из ключевых партнеров США, поддерживав словом и делом американские кампании как в Афганистане, так и в Ираке.

Как следствие, хотя США в этот период активно продвигали демократизацию на Ближнем Востоке, Вашингтон не оказывал

сильного давления на короля Абдаллу II, не заставляя последнего реализовывать свои обещания о проведении политических и социальных реформ. В условиях усиления угрозы исламского терроризма в самом Хашимитском Королевстве США игнорировали такие негативные стороны политической жизни в Иордании, как долгое отсутствие выборов в парламент, частая смена премьер-министров, подавление оппозиции, отсутствие равенства и свобод для разных групп населения и использование пыток. Нестабильная ситуация в регионе, риск перехода власти к исламистам, которые выступали против мира с Израилем, а также устойчиво проамериканский курс Королевства способствовали приоритизации императивов безопасности и стабильности над императивами демократизации, что наблюдалось как при Дж. Буша-мл., так и при Б. Обаме, несмотря на существенные различия в идеологических установках двух президентов.

Внешняя помощь, основным поставщиком которой выступали Соединенные Штаты, поддерживала авторитарную власть в стране, замедлявшую реформы, а в какой-то момент полностью отказавшуюся от демократизации. По меткому замечанию А. Хаки и ее коллег, «либерализация проводилась только в той степени, в какой это было необходимо для привлечения и удержания потоков иностранной помощи» [Khakee et al., 2009: 10]. В этом, как полагают отдельные эксперты, и состоит парадокс Иордании: демократические реформы проводятся авторитарным лидером, который согласно Конституции страны «обладает иммунитетом от любой ответственности и обязанности».

В отсутствие давления извне внутренние политические и экономические проблемы Иордании оставались неурегулированными, что превращало ее в одно из «хрупких» государств региона. В этой связи представляется вполне закономерным, что начавшееся в Магрибе «Арабское пробуждение» затронуло и Хашимитское Королевство, став с конца 1980-х годов наиболее серьезным вызовом для правящего монархического режима. То, как король Абдалла II смог стабилизировать обстановку и какую роль в этом сыграла поддержка со стороны Вашингтона, — отдельная тема, которая является предметом самостоятельного исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аганин А.Р., Соловьева З.А. Современная Иордания. М.: Институт изучения Израиля и Ближнего Востока, 2003.

2. Аль-Макалех (Дубовикова) М. Иордания: небезопасная безопасность // Российский совет по международным делам. 10.10.2018. Доступ: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/iordaniya-nebezopasnaya-bezopasnost/> (дата обращения: 15.10.2018).
3. Бартенев В.И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6. С. 110–140.
4. Гулынская Е.В. Роль Великобритании в становлении иорданской государственности: держава-колонизатор или долгосрочный союзник? // Вестник РГГУ. Серия «Политология. Социально-коммуникативные науки». 2014. № 1 (123). С. 172–180.
5. Демченко А.В. Иордания // Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? / Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов; ИВ РАН; факультет мировой политики и ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: ИВ РАН, 2012. С. 321–337. Доступ: <https://book.ivran.ru/f/middleeastarabspringrussia-2013.pdf> (дата обращения: 12.12.2018).
6. Демченко А.В. Иордания // Россия и мусульманский мир. 2014. № 9. С. 144–167.
7. Демченко А.В. Иордания между реформами и стабильностью // Перспективы. 11.04.2011. Доступ: http://www.perspektivy.info/oykumena/vostok/iordaniya_mezhdu_reformami_i_stabilnostju_2011-04-01.htm (дата обращения: 19.11.2018).
8. Крылов А.В. Особенности демократических реформ в Иордании с учетом фактора численного преобладания палестинской части населения над коренными жителями страны // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 2. С. 113–120.
9. Румянцев В.П. Иордания в ближневосточной политике США и Великобритании в 1957–1958 гг. // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 332. С. 87–93.
10. Румянцев В.П. Разработка правящими кругами США и Великобритании политики на Арабском Востоке в 1958–1960 гг. // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 315. С. 104–109.
11. Хлебникова Л.Р. Политика США в отношении укрепления государственности на палестинских территориях (2001–2017 гг.) // США и Канада: экономика, политика, культура. 2018. № 7. С. 92–106.
12. Anderson B.A. The status of 'democracy' in Jordan // Critical Middle Eastern Studies. 1997. Vol. 6. No. 10. P. 606–620.
13. Byman D. A High price: The triumphs and failures of Israeli counterterrorism. Oxford: Oxford University Press, 2011.
14. Glubb J.B. A soldier with Arabs. London: Hodder & Stoughton, 1957.
15. Haddad W.W., Hardy M.M. Jordan's alliance with Israel and its effects on Jordanian-Arab relations // Israel, the Hashemites and the Palestinians / Ed. by E. Karsh, P.R. Kumaraswamy. London: Routledge, 2003. P. 31–48.
16. Hamid S., Freer C. How stable is Jordan? King Abdullah's half-hearted reforms & the challenge of Arab Spring // Brookings Doha Center. November 2011. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_jordan_hamid_freer.pdf (accessed: 22.10.2018).
17. Hanania M.D. The impact of the Palestinian refugee crisis on the development of Amman, 1947–1958 // British Journal of Middle Eastern Studies. 2014. Vol. 41. No. 4. P. 461–482.

18. Jamal A.A. *Of empires and citizens: Pro-American democracy or no democracy at all?* Princeton: Princeton University Press, 2012.
19. Jarrah S. Civil society and public freedom in Jordan: The path of democratic reform. Working Paper. No. 3. July 2009 // The Saban Center for Middle East Policy. Brookings Institution. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/07_jordan_jarrah.pdf (accessed: 25.09.2018).
20. Khakee A., Khalaf M., Lutterbeck D. et al. A long-lasting controversy: Western democracy promotion in Jordan // *Mediterranean Academy of Diplomatic Studies*. Malta and Al Urdun Al Jadid Research Center (UJRC). Amman, 27.05.2009.
21. Little D. His finest hour? Eisenhower, Lebanon, and the 1958 Middle East crisis // *Diplomatic History*. 1996. Vol. 20. No. 1. P. 27–54.
22. Little D. A puppet in search of a puppeteer? The United States, King Hussein, and Jordan, 1953–1970 // *The International History Review*. 1995. Vol. 17. No. 3. C. 512–544.
23. Louis R.W. Harold Macmillan and the Middle East crisis of 1958 // *The British Academy*, 1997. Available at: <https://www.thebritishacademy.ac.uk/sites/default/files/94p207.pdf> (accessed: 14.06.2015).
24. Madfai M.R. *Jordan, the United States, and the Middle East peace process, 1974–1991*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
25. Monroe E., *Britain's moment in the Middle East, 1914–1956*. London: Chatto and Windus, 1963.
26. Pedatzur R. The rescue of King Hussein's regime // *Civil Wars*. 2008. Vol. 10. No. 3. P. 294–318.
27. Ryan C.R. Identity politics, reform, and protest in Jordan // *Studies in Ethnicity and Nationalism*. 2011. Vol. 11. No. 3. P. 564–578.
28. Ryan C.R. *Jordan and the Arab Uprisings. Regime survival and politics beyond the state*. New York: Columbia University Press, 2018.
29. Ryan C.R. *Jordan in transition: From Hussein to Abdullah*. Boulder: Lynne Rienner, 2002.
30. Sayigh Y. Escalation or containment? Egypt and the Palestine Liberation Army, 1964–1967 // *International Journal of Middle East Studies*. 1998. Vol. 30. No. 1. P. 97–116.
31. Schenker D. *Dancing with Saddam: The strategic tango of Jordanian-Iraqi relations*. Washington, D.C.: Lexington books, 2003.
32. Schenker D. Twenty years of Israeli-Jordanian peace: A brief assessment // *The Washington Institute for Near East Policy*. 23.10.2014. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/twenty-years-of-israeli-jordanian-peace-a-brief-assessment> (accessed: 22.10.2018).
33. Shemesh M. The IDF raid on Samu': The turning-point in Jordan's relations with Israel and the West Bank Palestinians // *Israel Studies*. 2002. Vol. 7. No. 1. Foreign Relations. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v19/d12> (accessed: 22.10.2018).
34. Shlaim A. *Lion of Jordan: The life of King Hussein in war and peace*. New York: Vintage, 2009.
35. Shlaim A. *The politics of partition: King Abdullah, the Zionists, and Palestine, 1921–1951*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
36. Straussman J.D., Renoni A. Establishing a Parliamentary Budget Office as an element of good governance // *Center for International Development*. Rocke-

feller College University at Albany State University of New York, 2009. Available at: <http://www.cid.suny.edu/capnotes1/Straussman-Renoni%20CAP%20Note.pdf> (accessed: 27.10.2018).

37. Tal L. Is Jordan doomed? // The Foreign Affairs. November/December 1993. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/jordan/1993-12-01/jordan-doomed> (accessed: 22.10.2018).

38. Terrill A.W. Saddam's closest ally: Jordan and the Gulf War // Journal of South Asian and Middle Eastern Studies. 1985. Vol. IX. No. 2. P. 43–54.

39. Van Hear N. The impact of the involuntary mass 'return' to Jordan in the wake of the Gulf crisis // The International Migration Review. 1995. Vol. 29. No. 2. P. 352–374.

40. Zimmermann A.M. US assistance, development, and hierarchy in the Middle East: Aid for allies. New York: Palgrave Macmillan US, 2017.

L.R. Khlebnikova

**THE UNITED STATES AND THE CHALLENGES
OF THE HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN'S
INTERNAL STABILITY:
A HISTORICAL RETROSPECTIVE**

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

The Hashemite Kingdom of Jordan has been playing an important role in the Middle Eastern subsystem being heavily affected by the events in the Israeli-Palestinian conflict zone, as well as wars in Iraq or Syria. External factors compound the Jordanian authorities' efforts to overcome the numerous internal economic, social and political challenges causing regular protests, sometimes of a quite considerable scale. At the same time Jordan is extremely dependent on external support. It has been receiving the bulk of aid from the United States that regards stability of Jordan as one of key interests in the region and often acted as a mediator between the State of Israel and the Hashemite Kingdom. This paper provides a detailed examination of the rationale behind the US aid to Jordan and the fluctuations in its volume and structure at different phases of the US-Jordanian relations with a focus on the period between two waves of protests — of 1989 and 2011. Special attention is paid to the 'Israeli factor' which would play a crucial role in the US-Jordanian relations. The paper's first section contains a brief overview of the history of the relations between the United States and the Hashemite Kingdom of Jordan during the Cold War. The second section focuses on the last decade of King Hussein's rule (1989–1999). The final section examines the policies of his son, Abdullah II — from his ascension to throne until the 'Jordanian Spring' of 2011. The conclusion is drawn that the United States was always aware of fragility of Jordanian statehood

built around the king. However, the importance of Jordan for addressing pivotal regional challenges (such as countering the spread of Nasser's Egypt and the Soviet Union's influence in the region, the Arab-Israeli conflict and — later — the Israel-Palestinian peace process or the War on Terror), forced the consecutive US administrations, regardless of their party affiliation, to turn a blind eye to the lack of real progress in the implementation of liberal reforms in the Hashemite Kingdom. Moreover, it was the steady flow of foreign assistance that allowed the Jordanian monarchy to halt promised reforms. Thus, it seems quite natural that the Arab Awakening of 2011 did affect Jordan creating the most serious political challenge to the royal family's rule since the late 1980s.

Keywords: Jordan, United States, Israel, Palestine Middle East, Arab-Israeli conflict, peace process, war on terror, foreign assistance, democratization, refugees.

About the author: *Luiza R. Khlebnikova* — PhD (History), Research Fellow, Deputy Director for International and Public Affairs at the Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: lkhlebnikova@fmp.msu.ru).

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Foundation for Basic Research, project № 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Aganin A.R., Solov'eva Z.A. 2003. *Sovremennaya Iordaniya* [Contemporary Jordan]. Moscow, Institut izucheniya Izrailiya i Blizhnego Vostoka Publ. (In Russ.)
2. Al'-Makakhlekh (Dubovikova) M. 2018. Iordaniya: nebezopasnaya bezopasnost' [Jordan: Insecure security]. *Russian International Affairs Council*. Available at: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/iordaniya-nebezopasnaya-bezopasnost/> (accessed: 15.10.2018). (In Russ.)
3. Bartenev V.I. 2018. Blokirovaniye pomoshchi kak element vneshnepoliticheskogo instrumentariya SShA: de jure i de facto [Aid prohibition as a tool of the U.S. foreign policy: De jure and de facto]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 6, pp. 110–140. (In Russ.)
4. Gulyanskaya E.V. 2014. Rol' Velikobritanii v stanovlenii iordanskoj gosudarstvennosti: derzhava-kolonizator ili dolgosrochniy soyuznik? [The role of Great Britain in the formation of Jordanian statehood: Colonial power or long-term ally?]. *Vestnik RGGU. Series Political Science. Social-Communicative Sciences*, no. 1 (123), pp. 172–180. (In Russ.)
5. Demchenko A.V. 2012. Iordaniya [Jordan]. In Naumkin V.V., Popov V.V., Kuznetsov V.A. (eds.). *Blizhnii Vostok, Arabskoe probuzhdenie i Rossiya: chto dal'she?* [The Middle East, Arab awakening and Russia: What's next?]. Moscow, Institute for Oriental Studies, RAS, School of World Politics, Institute for Asian and African countries, Lomonosov Moscow State University, pp. 321–337. Available at: <https://book.ivran.ru/f/middleeastarabspringrussia-2013.pdf> (accessed: 12.12.2018). (In Russ.)

6. Demchenko A.V. 2014. Iordaniya [Jordan]. *Russia and the Islamic World*, no. 9, pp. 144–167. (In Russ.)
7. Demchenko A.V. 2011. Iordaniya mezhdu reformami i stabil'nost'yu [Jordan between Reforms and Stability]. *Perspectives*. Available at: http://www.perspektivy.info/oikumena/vostok/iordaniya_mezhdu_reformami_i_stabilnostju_2011-04-01.htm (accessed: 19.11.2018). (In Russ.)
8. Krylov A.V. 2013. Osobennosti demokraticeskikh reform v Iordanii s uchetom faktora chislennogo preobladaniya palestinskoj chasti naseleniya nad korennyimi zhitelyami strany [The main features of democratic reforms in Jordan with regard to the numerical predominance of Palestinians over the native population]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 2, pp. 113–120. (In Russ.)
9. Rummyantsev V.P. 2010. Iordaniya v blizhnévostochnoj politike SShA i Velikobritanii v 1957–1958 gg. [Jordan in the Middle Eastern policy of the United States and Great Britain in 1957–1958]. *Tomsk State University Journal*, no. 332, pp. 87–93. (In Russ.)
10. Rummyantsev V.P. 2008. Razrabotka pravyashchimi krugami SShA i Velikobritanii politiki na Arabskom Vostoke v 1958–1960 gg. [The working out of the policy of the United States and Great Britain in Arab East in 1958–1960]. *Tomsk State University Journal*, no. 315, pp. 104–109. (In Russ.)
11. Khlebnikova L.R. 2018. Politika SShA v otnoshenii ukrepleniya gosudarstvennosti na palestinskih territoriyakh (2001–2017 gg.) [The U.S. approach to Palestinian state-building (2001–2017)]. *USA & Canada: economics, politics, culture*, no. 7, pp. 92–106. (In Russ.)
12. Anderson B.A. 1997. The status of 'democracy' in Jordan. *Critical Middle Eastern Studies*, vol. 6, no. 10, pp. 606–620.
13. Byman D. 2011. *A high price: The triumphs and failures of Israeli counterterrorism*. Oxford, Oxford University Press.
14. Glubb J.B. 1957. *A soldier with Arabs*. London, Hodder & Stoughton.
15. Haddad W.W., Hardy M.M. 2003. Jordan's alliance with Israel and its effects on Jordanian-Arab relations. In Karsh E., Kumaraswamy P.R. (eds.). *Israel, the Hashemites and the Palestinians*. London, Routledge, pp. 31–48.
16. Hamid S., Freer C. 2011. *How stable is Jordan? King Abdullah's half hearted reforms & the challenge of Arab Spring*. Brookings Doha Center. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_jordan_hamid_freer.pdf (accessed: 22.10.2018).
17. Hanania M.D. 2014. The impact of the Palestinian Refugee Crisis on the development of Amman, 1947–1958. *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 41, no. 4, pp. 461–482.
18. Jamal A.A. 2012. *Of empires and citizens: Pro-American democracy or no democracy at all?* Princeton, Princeton University Press.
19. Jarrah S. 2009. *Civil society and public freedom in Jordan: The path of democratic reform*. The Saban Center for Middle East Policy. Brookings Institution. Working paper, no. 3. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/07_jordan_jarrah.pdf (accessed: 25.09.2018).
20. Khakee A., Khalaf M., Lutterbeck D. et al. 2009. *A long-lasting controversy: Western democracy promotion in Jordan*. Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, Malta and Al Urdun Al Jadid Research Center (UJRC). Amman.
21. Little D. 1996. His finest hour? Eisenhower, Lebanon, and the 1958 Middle East Crisis. *Diplomatic History*, vol. 20, no. 1, pp. 27–54.

22. Little D. 1995. A puppet in search of a puppeteer? The United States, King Hussein, and Jordan, 1953–1970. *The International History Review*, vol. 17, no. 3, pp. 512–544.
23. Louis R.W. 1997. *Harold Macmillan and the Middle East Crisis of 1958*. The British Academy. Available at: <https://www.thebritishacademy.ac.uk/sites/default/files/94p207.pdf> (accessed: 14.06.2015).
24. Madfai M.R. 2010. *Jordan, the United States, and the Middle East peace process, 1974–1991*. Cambridge, Cambridge University Press.
25. Monroe E. 1963. *Britain's moment in the Middle East, 1914–1956*. London, Chatto and Windus.
26. Pedatzur R. 2008. The rescue of King Hussein's regime. *Civil Wars*, vol. 10, no. 3, pp. 294–318.
27. Ryan C.R. 2011. Identity politics, reform, and protest in Jordan. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, vol. 11, no. 3, pp. 564–578.
28. Ryan C.R. 2018. *Jordan and the Arab Uprisings. Regime survival and politics beyond the state*. New York, Columbia University Press.
29. Ryan C.R. 2002. *Jordan in transition: From Hussein to Abdullah*. Boulder, Lynne Rienner.
30. Sayigh Y. 1998. Escalation or containment? Egypt and the Palestine Liberation Army, 1964–1967. *International Journal of Middle East Studies*, vol. 30, no. 1, pp. 97–116.
31. Schenker D. 2003. *Dancing with Saddam: The strategic tango of Jordanian-Iraqi relations*. Washington, D.C., Lexington books.
32. Schenker D. 2014. *Twenty years of Israeli-Jordanian peace: A brief assessment*. The Washington Institute for Near East Policy. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/twenty-years-of-israeli-jordanian-peace-a-brief-assessment> (accessed: 22.10.2018).
33. Shemesh M. 2002. The IDF Raid on Samu': The turning-point in Jordan's relations with Israel and the West Bank Palestinians. *Israel Studies*, vol. 7, no. 1. Foreign Relations, pp. 139–167.
34. Shlaim A. 2009. *Lion of Jordan: The life of King Hussein in war and peace*. New York, Vintage.
35. Shlaim A. 1998. *The politics of partition: King Abdullah, the Zionists, and Palestine, 1921–1951*. Oxford, Oxford University Press.
36. Straussman J.D., Renoni A. 2009. *Establishing a Parliamentary Budget Office as an element of good governance*. Center For International Development, Rockefeller College University at Albany State University of New York. Available at: <http://www.cid.suny.edu/capnotes1/Straussman-Renoni%20CAP%20Note.pdf> (accessed: 27.10.2018).
37. Tal L. 1993. Is Jordan doomed? *The Foreign Affairs*. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/jordan/1993-12-01/jordan-doomed> (accessed: 22.10.2018).
38. Terrill A.W. 1985. Saddam's closest ally: Jordan and the Gulf War. *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, vol. IX, no. 2, pp. 43–54.
39. Van Hear N. 1995. The impact of the involuntary mass 'return' to Jordan in the wake of the Gulf crisis. *The International Migration Review*, vol. 29, no. 2, pp. 352–374.
40. Zimmermann A.M. 2017. *US assistance, development, and hierarchy in the Middle East: Aid for allies*. New York, Palgrave Macmillan US.

МЕЖДУНАРОДНОЕ РАЗВИТИЕ

3.Э. Гомбоин*

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ: ЛОГИКА ЭВОЛЮЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУРСА

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) занимают видное место в теории и практике содействия международному развитию (СМР). В то же время эффективность усилий доноров в сфере ИКТ для развития (ICT4D) оценивается весьма неоднозначно.

С одной стороны, за короткий по историческим меркам срок мобильная связь и интернет перестали быть достоянием глобального Севера и получили широкое распространение в странах Юга. С другой стороны, развитие сектора ИКТ имеет и негативные последствия. Так, из-за экспоненциального роста технологических знаний увеличивается разрыв между развитыми и развивающимися государствами, а в последних новые технологии внедряются неравномерно. Исследователи расходятся в оценках конкретных причин таких неудовлетворительных итогов, однако очевидно, что во многом они обусловлены изначальным несовершенством самых базовых концептуальных установок проектов ICT4D, определяющих характер их целей, задач, предполагаемых результатов и оценку рисков.

В данной статье предпринята попытка обобщить международный опыт в области ICT4D и проследить эволюцию целевых установок международных доноров. Статья состоит из четырех разделов. В первом разделе автор выделяет некоторые основные проблемы концептуализации понятия «ИКТ для развития». Во втором разделе изучены распространенные в период 1970–1980-х годов подходы к развитию информационно-технологического сектора в целях стимулирования экономического роста в странах глобального Юга. В третьем разделе рассмотрены особенности и акценты программных установок внедрения ИКТ, получивших распространение в середине 1990-х годов. Четвертый раздел посвящен обобщению основных по-

* Гомбоин Зорикто Эрдэниевич — аспирант кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: gomboin@gmail.com).

ложений критических исследований ICT4D, которые получили широкое распространение в последнее десятилетие. В рамках каждого из исследуемых периодов систематизированы как концептуальные аспекты целеполагания основных доноров, так и конкретные инициативы международных организаций, формы оказываемой помощи и общие параметры финансирования.

Автор приходит к выводу, что на данный момент усилия международных институтов все еще не складываются в гармоничную структуру и представляют собой «лоскутное одеяло» отдельных проектов и программ. При этом полувековой опыт ICT4D убедительно доказывает, что ИКТ в рамках СМР должны рассматриваться прежде всего как специфический инструмент для достижения целей развития, а не как самоцель.

Ключевые слова: ИКТ для развития, информационно-коммуникационные технологии, ИКТ, «цифровой разрыв», «цифровое неравенство», содействие международному развитию, СМР, помощь развитию, девелопменталистика, «кризис доткомов».

В конце XX — начале XXI в. одним из неотъемлемых элементов девелопменталистского дискурса стал тезис о центральной роли информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в достижении целей международного развития. В наши дни интерес к сектору ИКТ подогревается появлением ряда новых научно-технических открытий и моделей их использования, в том числе таких технологий, как «интернет вещей», 3D-печать, блокчейн и др.¹ По некоторым оценкам, расширение сферы применения ИКТ грозит радикально изменить современную мировую экономику, включая структуру национальных экономик стран глобального Юга. Так, Клаус Шваб, президент Всемирного экономического форума (ВЭФ), считает, что новые технологии уже в самое ближайшее время приведут к качественному рывку в развитии технологий производства — так называемой четвертой индустриальной революции².

¹ «Интернет вещей» (Internet of Things) — технология создания и функционирования сетей физических объектов. Сети взаимодействуют между собой и с внешней средой без участия человека. 3D-печать — технология послойного создания объектов с использованием цифровых трехмерных моделей. Блокчейн (или технология распределенного реестра) — технология, позволяющая производить децентрализованные и безопасные операции с данными путем хранения информации в цепочках блоков определенной последовательности.

² Клаус Шваб — немецкий экономист. Долгое время работал профессором в Женевском университете. Создатель и президент Всемирного экономического форума в Давосе. См.: Schwab K. The fourth industrial revolution: What it means and

Международные акторы в сфере СМР на протяжении нескольких десятилетий тратят значительные средства на стимулирование сектора ИКТ в надежде, что новые инфокоммуникационные технологии приведут к быстрому экономическому росту стран глобального Юга. Однако предпринятые в этом направлении усилия сложно оценить однозначно.

С одной стороны, за короткий по историческим меркам срок мобильная связь и интернет перестали быть достоянием глобального Севера и получили широкое распространение в развивающихся странах. Так, по данным Международного союза электросвязи (МСЭ), с 1996 по 2016 г. доля населения Африки южнее Сахары с подпиской на мобильные услуги связи увеличилась с 0,18 до 72,97%³. Взрывными темпами расширяется доступ к социальным интернет-платформам, ранее являвшийся исключительной привилегией жителей развитых стран. Согласно исследованиям шотландской компании Miniwatts Marketing Group, которая отслеживает темпы развития сети Интернет, рост пользователей Facebook в Африке, Латинской Америке и на Ближнем Востоке с 2010 по 2017 г. составил 809,9, 444,4 и 641,1% соответственно по сравнению с 111,8 и 166,5% в Европе и Северной Америке⁴.

С другой стороны, развитие сектора ИКТ имеет и негативные последствия. Во-первых, из-за экспоненциального роста технологических знаний продолжает увеличиваться разрыв между развитыми и развивающимися странами. Во-вторых, внутри последних новые технологии внедряются неравномерно: в то время как городские жители в той или иной степени получили доступ к мобильной телефонии и интернету, население сельских и удаленных районов, а также материально необеспеченные социальные группы все еще лишены такой возможности, что в свою очередь зачастую препятствует улучшению их жизненных условий. Таким образом, цифровизация раскрывает и усиливает социальные дисбалансы в обществе, углубляет разрыв между имущими и неимущими, горожанами и жителями деревень,

how to respond // Foreign Affairs. 2015. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-12/fourth-industrial-revolution> (accessed: 19.07.2018).

³International Telecommunication Union. Measuring the Information Society Report. Vol. 1. Geneva: ITU, 2017. Available at: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017_Volume1.pdf (accessed: 27.05.2018).

⁴Facebook World Stats and Penetration in the World // Internet World Stats. 30.06.2017. Available at: <https://www.internetworldstats.com/facebook.htm> (accessed: 27.05.2018).

мужчинами и женщинами [Перфильева, 2007; van Dijk, 2006; Howland, 1998]. Международные институты и доноры прилагают большие усилия по предоставлению наиболее уязвимым слоям населения доступа к услугам в сфере ИКТ, но результаты оставляют желать лучшего, что обуславливает необходимость более глубокого осмысления заявленной проблематики, в том числе в исторической ретроспективе.

В данной статье автор предпринял попытку проследить эволюцию подходов девелопменталистского сообщества к вопросу продвижения ИКТ для развития (information and communication technologies for development, ICT4D) на протяжении последнего полувека.

В отечественной историографии данную тему изучали А.В. Абрамова, И.С. Ашмянская, А.В. Грязина, Д.В. Макарьян, О.В. Перфильева и др. [Абрамова, 2011; Ашмянская, 2011; Макарьян, 2008; Перфильева, 2007; Volodina, Plossky, 2011]. Указанные работы содержат достаточно глубокий анализ таких проблем развития сектора ИКТ, как социальные дисбалансы в уровне доступа, экономический эффект от инвестиций. В то же время отечественные исследователи не предлагают пути решения, не уделяют внимания изучению теоретических аспектов вопроса. Российские ученые в основном ограничиваются характеристикой усилий международных доноров, перечислением основных акторов, рамочных институтов и соответствующих политических заявлений.

В зарубежной литературе анализ подходов ICT4D представлен значительно более полно. Стоит особо указать статьи Р. Хикса, М. Томпсона (о делении теории и практики ICT4D на этапы в зависимости от ключевых технологий) [Heeks, 2010; Thompson, 2008], Т. Анвина (о делении ICT4D на стадии по принципу эффективности усилий доноров) [Unwin, 2017], К. Тояма, К. Авги-роу, Дж. Уолшема, Дж. Адесина (обзор критических подходов к ICT4D) [Adésinà, 2006; Avgerou, 2010; Toyama, 2015; Walsham et al., 1988], Б.-С. Гиглера, Дж. Гамеля (о разработке новых подходов на основе концепции человеческого развития индийского экономиста А. Сена) [Gigler, 2015; Hamel, 2010; Kleine, 2010], Ф. Мпазанье, Д. Клейне (о применении методологии акторно-сетевого анализа) [Kleine, 2010; Mprazanje et al., 2013] и др.

Отдельно отметим работы бывшего главы Организации по телекоммуникациям Содружества наций (Commonwealth Telecommunications Organisation) Т. Анвина. Он предлагает акцентировать внимание на интересах разноуровневых акторов СМР в секторе

ИКТ, таких как международные институты, рамочные партнерства, государства, государственно-частные партнерства и граждане. Для Т. Анвина ICT4D делится на два этапа: первый — этап разобщенности интересов, характеризуется отсутствием связей между акторами, что приводит к общему провалу усилий ICT4D; второй — период гармонизации интересов всех участников, нацеленный в итоге на социальную инклюзивность [Unwin, 2017].

На наш взгляд, особо необходимо выделить работы Р Хикса, директора Центра по исследованиям информатики развития Манчестерского университета, одного из создателей термина ICT4D. Р. Хикс предпринял попытку систематизировать опыт теории и практики ICT4D, выделив три этапа развития ИКТ — ICT4D 0.0, 1.0 и 2.0 — в зависимости от преобладания тех или иных ключевых технологий. Так, на этапе ICT4D 0.0 (1950–1990-е годы) характерным было внедрение компьютерных терминалов для статистических вычислений в государственных структурах. В период 1.0 (1990–2000-е годы) ключевыми технологиями стали интернет и телецентры, предоставляющие доступ к его ресурсам⁵. Основа для этапа 2.0 — мобильная телефония [Heeks, 2010]. Данная методология анализа приводит Р. Хикса к важному выводу: с эволюцией ключевых технологий происходит и изменение состава бенефициаров ICT4D — от государств в целом через местные общественные группы к частным лицам. Представляется, что подход Р. Хикса остается полезным инструментом в концептуализации опыта ICT4D, однако разработка новых методик может помочь раскрыть искомую проблему с других точек зрения и добиться, таким образом, ее более глубокого понимания.

В завершение историографического обзора необходимо отметить статьи К. Тояма, исследователя из Мичиганского университета, который склонен к критическому осмыслению опыта ICT4D. К. Тояма внимательно следит за эволюцией ICT4D как за историей последовательных провалов, которые, по его мнению, происходят от желания международных доноров получить быстрый результат с помощью «волшебной палочки» технологий [Toyama, 2015: 79, 194].

Осмыслив научные результаты отечественных и зарубежных ученых, автор данной статьи предпринимает попытку представить новый взгляд на эволюцию ICT4D, базирующийся на

⁵ Телецентр — общественное учреждение, которое бесплатно или за небольшую плату предоставляет местному населению доступ к компьютеру с выходом в интернет.

анализе целеполагания главных доноров СМР в сфере ИКТ. Представляется, что успешное решение поставленной задачи может быть востребовано как российскими девелопменталистами-теоретиками, так и практиками, занимающимися реализацией проектов СМР в секторе ИКТ, послужить основой для обозначения целей, прогнозирования результатов и возможных последствий реализации конкретных мероприятий.

Статья состоит из четырех разделов. В первом обозначены основные проблемы концептуализации понятия «ИКТ для развития». Остальные три части выстроены в соответствии с логикой эволюции международного дискурса по заявленной проблематике. Так, во втором разделе исследуются популярные в 1970–1980-е годы подходы к реализации проектов по развитию сектора ИКТ для стимулирования экономического роста стран глобального Юга. В третьем разделе представлен анализ новых программных установок, появившихся с середины 1990-х годов и акцентирующих неэкономические, в первую очередь социальные, факторы внедрения ИКТ. В последнем разделе обобщены результаты критического осмысления концепции ICT4D, которое получило особенно широкое распространение в последнее десятилетие. В рамках каждого из исследуемых периодов автор уделяет внимание концептуальным аспектам целеполагания основных доноров, инициативам международных организаций, формам оказываемой помощи и общим параметрам финансирования.

* * *

Прежде чем перейти непосредственно к анализу эволюции концепции ICT4D, необходимо выделить несколько моментов.

Во-первых, стоит обратить внимание на отсутствие общепризнанного определения термина «ИКТ», что не позволяет четко обозначить границы исследовательского поля. На протяжении долгого времени данный термин трактовался лишь интуитивно — в зависимости от контекста употребления. На международном уровне старт разработке определения понятия был дан лишь в 2010 г. на Полномочной конференции Международного союза электросвязи (МСЭ)⁶, профильного учреждения ООН в области

⁶Предшественник МСЭ — Международный телеграфный союз (МТС) — был основан в 1865 г. В 1947 г. МТС был реформирован и вошел в систему ООН в качестве Международного союза электросвязи, профильного учреждения ООН в области ИКТ и электросвязи.

ИКТ и электросвязи, в г. Гвадалахаре (Мексика)⁷. В итоге после 4 лет бурных очных и заочных обсуждений консенсус был достигнут лишь частично. «ИКТ — это технологии и оборудование, которые работают (например, осуществляют доступ, создание, сбор, хранение, передачу, прием, распространение) с информацией и сообщениями»⁸. Такая минималистская формулировка является лишь строгим определением физических характеристик инфокоммуникационных платформ, но не может быть использована ни для исследования их применения вне узкого круга технических вопросов, ни в целях анализа последствий внедрения технологий для социальной сферы.

Во-вторых, необходимо отметить, что ИКТ делятся на три крупные группы: а) ИКТ в широком смысле (включая газеты, книги и т.д.); б) электросвязь с использованием аналоговых технологий (радио, механическое телевидение и т.д.); в) цифровые ИКТ [Unwin, 2017: 35, 36]. Аналоговые ИКТ начали появляться еще в XIX в. и со временем стали одной из доминантных форм получения информации как в развитых, так и в развивающихся странах. Во второй половине XX в. возникли цифровые технологии, которые обеспечивают постепенное слияние компьютерного и телекоммуникационного секторов, вытесняют аналоговые решения и становятся в итоге основным инструментом содействия развитию. Исходя из этого для целей данной статьи, следуя устоявшимся в специальной литературе традициям, говоря об ИКТ, мы будем иметь в виду в первую очередь цифровые технологии [Heeks, 2017: 10].

Стоит сказать об экспансивной сущности цифровых ИКТ, особенно заметной в настоящее время: цифровизация активно проникает в самые разные сферы деятельности человека. Например, технологии, применяемые в сельском хозяйстве и традиционно не осмысливавшиеся в контексте цифровизации, с появлением концепции «точного земледелия» все больше зависят от использования таких элементов ИКТ, как «большие данные», «интернет вещей» и т.п. Кроме того, возрастают масштабы привлечения ИКТ при планировании, управлении и оценке результатов производства в совершенно разных отраслях

⁷Международный союз электросвязи. Отчет Генерального Секретаря МСЭ о работе, проделанной группой, работающей по переписке, по разработке рабочего определения термина «ИКТ» // Документы Полномочной Конференции МСЭ 2014 года. Пусан, 2014. С. 6.

⁸Там же. С. 1.

(ERP-системы⁹, блокчейн). Таким образом, представляется, что трудности терминологического характера, связанные с понятием «ИКТ», будут возникать и в дальнейшем.

В-третьих, сложно концептуализировать термин «развитие» в значении «международное развитие». «Развитие» подразумевает некое изменение к лучшему, «международное» указывает на участие внешних субъектов в оказании помощи стране, в которой происходит это изменение. Деятельность внешних субъектов обозначается различными понятиями, которые, тем не менее, не являются взаимозаменяемыми и несут разный смысл: «международное сотрудничество в целях развития», «содействие международному развитию», «помощь развитию». Так, «помощь развитию» — это лишь ресурсы, передаваемые на льготной основе, в то время как «содействие международному развитию» может трактоваться как более общий, «зонтичный» термин, включающий все многообразие торговых, миграционных, инвестиционных компонентов финансирования развития [Содействие международному развитию, 2012: 65].

В свою очередь постулат о развитии как изменении «от худшего к лучшему» вызывает критику со стороны тех, кто придерживается мнения, что социально-экономическое развитие не есть линейный процесс и имеет множество путей-сценариев¹⁰. Кроме того, существует понимание «развития» в русле так называемой критической школы, представители которой, в частности колумбийско-американский антрополог из Университета Северной Каролины А. Эскобар, утверждают, что развитие является доминирующим дискурсом «эпохи модерна» на Западе и не имеет ничего общего с развивающимися странами [Escobar, 1995]. Для данных исследователей «развитие» — лишь один из элементов «модернизации», т.е. принятия «правильных» западных ценностей, идеализации европейского образа жизни, маскирующих реальную структуру распределения властных ресурсов. К тому же модернизация, с их точки зрения, пытается сгладить, вывести из публичного дискурса классовые, расовые, национальные и гендерные различия, а для достижения целей универсализации европейских ценностей теория и практика СМР используют так

⁹ ERP-системы (enterprise resource planning, планирование ресурсов предприятий) — системы управления ресурсами, позволяющие быстро, наглядно и в режиме реального времени принимать обоснованные управленческие решения.

¹⁰ Fukuyama F. What is development? Lecture at Stanford University. 2013. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=iG3G56YdFeE> (accessed: 18.07.2018).

называемый прием проблематизации, или искусственного выделения феномена бедности, «неразвитости», голода, т.е. «проблем развития». В то же время, по мнению А. Эскобара, настоящие, глубинные причины этих проблем, а также пути их решения остаются вне поля зрения [Escobar, 1995: 27].

Объединение двух амбивалентных понятий «ИКТ» и «развитие» в рамках одного термина «ИКТ для развития» (ICT4D) на протяжении долгого времени препятствовало обеспечению концептуального единства теоретических изысканий в данной области. Так, соответствующее направление в девелопменталистике на протяжении более 20 лет не имело определенного наименования, и лишь ближе к рубежу веков в среде «практиков» СМР закрепился новый термин — «ICT4D». С помощью Google мы можем установить примерное время его появления и «привязать» его к проведению в июне 1997 г. в г. Торонто (Канада) Всемирной конференции знаний (Global Knowledge Conference), организованной Всемирным банком и канадским правительством. ICT4D — лишь один из терминов, популярных в начале 2000-х годов, таких как «знания для развития», «интернет для развития» и др.¹¹ Тем не менее в процессе академического и практического дискурса именно ICT4D становится ключевым и во многом «зонтичным» понятием [Toyama, 2015]. Исходя из этого, для целей данной статьи и согласно устоявшейся в литературе традиции мы будем использовать его «ретроспективно» по отношению ко всей практике и исследованиям в сфере применения ИКТ для содействия развитию.

«Родительскими» для ICT4D как для многомерной, интегральной концепции являются совершенно разные дисциплины: информатика, человеко-машинное взаимодействие (human-computer interaction, HCI), экономика, социология, политика. В то же время тематика ICT4D зачастую перекрывается смежными областями, такими как цифровое развитие (digital development), информационные системы в развивающихся странах (information systems in developing countries) и др. Так, объектом изучения для специалистов в области цифрового развития являются цифровые платформы и их роль в качестве драйверов экономического ро-

¹¹ См.: World Development Report 1998/1999: Knowledge for development // World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5981> (accessed: 07.09.2018); Challenges to the Network: Internet for development // International Telecommunication Union. Available at: <http://handle.itu.int/11.1002/pub/800c7e35-en> (accessed: 07.09.2018).

ста¹². Р. Хикс предполагает, что со временем парадигма цифрового развития, вернее, то ее измерение, которое занимается содействием такому развитию, начнет вытеснять ICT4D и постепенно станет доминирующей [Heeks, 2016: 2]. Направление «информационные системы в развивающихся странах» в свою очередь, имея корни в информатике и компьютерной науке, занимается изучением особенностей использования опыта развитых стран в создании информационных систем в государствах глобального Юга. Общетеоретические исследования в данной области ведутся в том числе в Лондонской школе экономики и политических наук такими учеными, как К. Авгироу, Ш. Мэйдон, Д. Льюис и др. [Avgerou, 2008, 2010; Lewis, Madon, 2004; Madon, Sahay, 2000; Sahay, Avgerou, 2002]. Две указанные дисциплины имеют достаточно узконаправленный характер, в то время как ICT4D ввиду своей сравнительно более глубокой разработанности в теоретическом плане зачастую выступает в качестве основы для всеобъемлющего, стратегического уровня концептуализации [Heeks, 2016].

В ряде случаев исследователи вообще стараются избегать использования понятия ICT4D, отдавая предпочтение более общим или, наоборот, более точным терминам. Кроме того, наблюдаются попытки дробления ICT4D на более мелкие концепции, например: «мобильные телефоны для развития» (mobile for development, M4D), «взаимодействие человека и компьютера для развития» (human-computer interaction for development, HCI4D), «ИКТ для окружающей среды» (information and communication technology for environment, ICT4E) и др. [Heeks, 2017: 12]. Такие подходы на сегодня являются сравнительно малоуспешными с точки зрения возможностей захвата пространства академического дискурса. Тем не менее при исследованиях ICT4D необходимо учитывать подобный вектор трансформации интересов ученых, а также возможные изменения траектории развития данной концепции.

* * *

Первые попытки международных доноров способствовать развитию сектора ИКТ в целях СМР появились в 1970–1980-х годах, вскоре после распространения цифровых ИКТ. Они были основаны на экономических подходах, авторы которых подчеркивали важность инвестиций в технологическую инфраструктуру

¹² Под цифровыми платформами имеются в виду такие формы организации производства товаров и услуг с использованием цифровых технологий, как Uber, Alibaba Taobao и др.

в процессе стимулирования экономического роста. В этот период, по мнению наиболее известных теоретиков развития, в частности профессора Гарвардского университета и вице-президента Всемирного банка Х. Ченери, технологии представлялись отдельным фактором производства наравне с факторами капитала, трудовых ресурсов и собственности [Chenery, 1967]. Например, для У. Ростоу, экономиста и советника 36-го президента США Линдона Джонсона, технологии выступали одним из ключевых элементов перехода государств с более низкой ступени развития к более высокой путем расширения возможностей производства, ранее ограниченного внутренним рынком, и требовали повышения объемов финансовых инвестиций в технологический сектор в пересчете на душу населения [Rostow, 1960: 37, 57]. Кроме того, У. Ростоу называл сферу коммуникаций одной из важнейших характеристик развитого общества наряду с тремя другими: промышленностью, торговлей и услугами [Rostow, 1960: 19]. Стоит также выделить статью Августа Джиппа «Богатство народов и плотность телефонной сети» (1963). Автор сформулировал так называемый закон Джиппа, или кривую Джиппа: масштабы развития информационно-коммуникационной инфраструктуры и темп экономического роста напрямую взаимосвязаны [Jipp, 1963]. В то же время экономический рост виделся условием для решения всех проблем развития, а его стимулирование должно быть основным объектом деятельности международных доноров [Sachs, 2005].

Исходя из обозначенных концептуальных установок, основной целью практики ICT4D в период 1970–1990-х годов было содействие росту сектора ИКТ через финансовые инвестиции. Это содействие осуществлялось преимущественно посредством прямых поставок телекоммуникационного оборудования и компьютерной техники (микрокомпьютеров¹³) в развивающиеся страны¹⁴. Впервые отдельно такого рода деятельность международных организаций была упомянута в резолюции Генеральной

¹³ Микрокомпьютер — устаревшее название для персонального компьютера малого размера на основе микропроцессора, в отличие от компьютеров большого размера — «мейнфреймов» и суперкомпьютеров. В данный момент приставка «микро-» вышла из широкого употребления.

¹⁴ Отдельные поставки ИКТ-оборудования в развивающиеся страны осуществлялись и ранее. В их числе можно отметить первые поставки компьютеров на перфокартах из Великобритании и СССР через Совет технической помощи ООН в Азию еще в конце 1950-х годов, а также в Африку через программу развития колоний Великобритании и в Латинскую Америку через программу помощи Святого престола в середине 1960-х годов. См.: Heeks R. The godfather of ICT4D,

Ассамблеи ООН 1971 г. № 2804 «Применение компьютерных технологий для развития». В этом документе говорилось о передаче технологий для стимулирования производительности экономического и социального секторов¹⁵. В 1977 г. ЮНЕСКО создала Международную комиссию по проблемам коммуникации под председательством нобелевского лауреата и политического деятеля из Ирландии Шона Макбрайда. Одним из важнейших направлений работы группы стало обсуждение способов стимулирования возникновения новых форм коммуникации, основанных на технологических достижениях нецифровых (аналоговое телевидение, радио) и цифровых ИКТ (микрокомпьютеры, связь на основе цифровой модуляции, информационные сети и др.). В этот период среди теоретиков главными сторонниками ICT4D выступали представители технических наук.

Стремительно возрос и объем потоков официальной помощи развитию (ОПР) для сектора ИКТ со стороны государств, входящих в ОЭСР: с 80 млн долл. в 1970 г. до 1,8 млрд долл. в 1990 г.¹⁶ Значительная часть новых программ и проектов реализовывалась по линии Всемирного банка (рис. 1).

По данным Всемирного банка, вплоть до середины 1990-х годов основной формой финансирования ИКТ в развивающихся странах были крупные инвестиционные пакеты для телекоммуникационных компаний, в первую очередь государственных¹⁷. Так, можно выделить следующие значительные проекты по созданию телекоммуникационной инфраструктуры Всемирного банка в 1970-е годы: в Индии (716 млн долл.), Таиланде (306 млн долл.), Иране (236 млн долл.)¹⁸. В 1980-е годы Всемирный банк увеличил масштабы поддержки и продолжил спонсировать программы строительства телекоммуникаций в Индии (2,06 млрд долл.), Индонезии (703 млн долл.), Марокко (430 млн долл.).

and ICT4D's first computer. Available at: <https://ict4dblog.wordpress.com/2009/01/01/the-godfather-of-ict4d-and-ict4ds-first-computer/> (accessed: 08.01.2019).

¹⁵ United Nations General Assembly. Resolution 2804 (XXVI) Application of Computer Technology for Development. 1971 // United Nations. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/328/20/IMG/NR032820.pdf?OpenElement> (accessed: 15.09.2018).

¹⁶ Здесь и далее под «долл.» имеются в виду доллары США.

¹⁷ Information and communication technologies: A World Bank group strategy. 2002 // World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/421471468325303463/pdf/800880PUB0Info00Box379796B00PUBLIC0.pdf> (accessed: 11.01.2018).

¹⁸ Projects & operations // World Bank. Available at: <http://projects.worldbank.org/> (accessed: 18.12.2018).

В 1990-е годы общий объем выделенных средств со стороны ВБ уже превысил 5 млрд долл., а самые крупные проекты реализовывались в Индонезии (2,27 млрд долл.), Китае (1,62 млрд долл.) и Мексике (864 млн долл.)¹⁹. В 1995 г. на фоне внушительных по размеру операций Всемирный банк инициировал создание программы infoDev, которая стала играть стержневую роль в рамках имплементации проектов ICT4D²⁰.

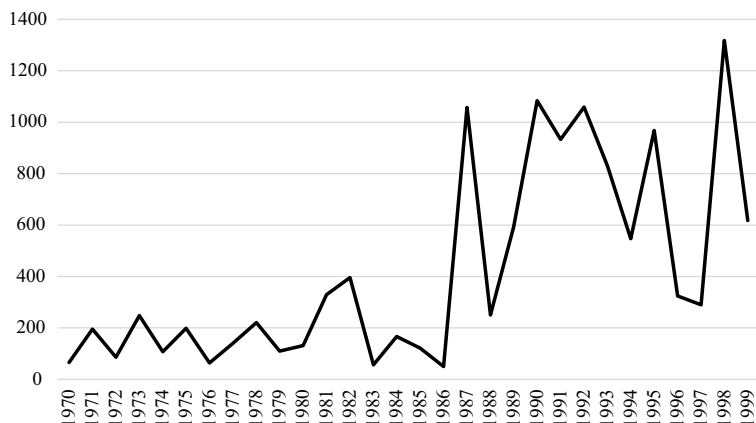


Рис. 1. Объем финансирования ICT4D-проектов Всемирного банка в 1970–1999 гг., млн долл.²¹

Вместе с тем к концу 1980-х годов тезис о существовании связки «инвестиции в технологии — экономический рост» стал подвергаться серьезному сомнению. Так, основываясь на статистических данных за 1970–1980-е годы, все больше аналитиков начали говорить о замедлении темпов роста производительности в США, несмотря на увеличение притока инвестиций и объемов сектора информационных технологий [Brynjolfsson, 1993]. Данный феномен стал известен как парадокс Солоу (Solow's paradox), по имени известного американского экономиста Роберта Солоу. В 1987 г. в газете «The New York Times» был опубликован его разгромный обзор на книгу профессоров Калифорнийского университета Беркли С. Коэна и Дж. Зисмана «Миф о постин-

¹⁹ Ibidem.

²⁰ InfoDev // World Bank. Available at: <http://www.infodev.org/about> (accessed: 08.12.2018).

²¹ Projects & operations // World Bank. Available at: <http://projects.worldbank.org/> (accessed: 18.12.2018).

дустриальной экономике». Р. Солоу заявил: «Мы можем наблюдать расцвет компьютерной эры везде, кроме статистики производительности труда» [Solow, 1987: 36]²². Сомнения в наличии связи между инвестициями в сектор ИКТ и повышением темпов экономического роста привели к поиску иных концептуальных основ для практики ICT4D.

* * *

Новый подход к использованию ИКТ для достижения целей развития начал оформляться в середине 1990-х годов. Основываясь на более ранних теоретических разработках, его авторы акцентировали внимание на социальном измерении использования ИКТ в целях развития.

Социальная проблематика в контексте информатизации и ИКТ была впервые затронута в среде социэкономистов, которые, развивая учение основателя социологии О. Конта, предложили трехчастную модель развития социума с выделением доиндустриальной, индустриальной и постиндустриальной стадий. Американский социолог из Колумбийского и Гарвардского университетов Д. Белл в 1973 г. изложил свое видение того, что такое постиндустриальное общество. Автор утверждал, что оно будет основано на информации и что именно «информатизация» приведет к возникновению нового социального устройства [Bell, 1999: 116]²³, отличающегося в первую очередь социальной стратификацией: если в индустриальных обществах наиболее активная и многочисленная прослойка — рабочие и буржуазия, то в постиндустриальных — техники и технократы [Bell, 1999: 49]. Постиндустриальное общество представало, согласно Д. Беллу, «новой формой организации социально-экономического пространства», а обладание информацией — новой формой социального капитала, главным критерием разграничения развитых и развивающихся стран [Перфильева, 2007: 34].

В то же время исследователи феномена информатизации, многие из которых были представителями уже не только экономиче-

²² Роберт Солоу — американский экономист из Массачусетского университета, лауреат Нобелевской премии по экономике. Автор неоклассической концепции экономического роста, учитывающей фактор экзогенного технического прогресса в моделировании роста экономики и названной в его честь моделью Солоу (также известна как модель Солоу—Суона).

²³ Термин «информатизация» не появляется в работе Д. Белла, однако вслед за некоторыми другими исследователями мы будем его использовать для обозначения широкомасштабного проникновения сектора ИКТ в производственные, социальные и другие процессы.

ских, но также социологических, исторических и политических дисциплин, указывали на некоторые негативные последствия развития сектора ИКТ и перехода к постиндустриальному устройству общества, основанному на научно-технологических достижениях в этой области. Особо была выделена проблема сопутствующей дифференциации в возможностях использования новых технологий, также известная как проблема «цифрового разрыва» (digital divide) [Перфильева, 2007; Howland, 1998; Wade, 2002]²⁴.

Проследить историю термина «цифровой разрыв» достаточно сложно. Самые первые его упоминания относятся к середине 1990-х годов, а широкое распространение он получил в 1996 г., после того как президент США У. Клинтон и вице-президент А. Гор использовали его в своих выступлениях в главных пунктах своих избирательных программ [Gunkel, 2003]²⁵. В указанных выступлениях «цифровой разрыв» понимался как внутригосударственный разрыв в доступе к ИКТ между богатыми и бедными, и его ликвидация была обозначена целью президентских инициатив по реформированию программ школьного и дошкольного образования. Термин прижился, и вскоре его начали применять и для обозначения различий в доступе к ИКТ у сельского и городского населения, к изучению институционального расизма, для обозначения разницы в доступе между развитыми и развивающимися странами [Howland, 1998: 289].

Отдельно стоит отметить особую связь усилий по обеспечению доступа маргинализированных групп населения и Целей развития тысячелетия (ЦРТ). По причине того, что две концепции появились примерно в одно время, предпринимались многочисленные попытки их соединить. Так, ЦРТ 8 «Формирование глобального партнерства в целях развития» содержала задачу 8.5: «В сотрудничестве с частным сектором принимать меры к тому,

²⁴ Известны и другие синонимичные термины в русском языке: «цифровое неравенство», «цифровой барьер», «цифровое разделение», «информационное неравенство» и др. Для целей данной статьи мы будем использовать термин «цифровой разрыв» в соответствии с переводом, установленным Библиографической и информационной службой ООН. См.: United Nations Bibliographic Information System Thesaurus // United Nations. Available at: <https://lib-thesaurus.un.org/LIB/DHLUNBISThesaurus.nsf/MultiEng/F2FE544CCC2A922E85256B0B0074FBDE?OpenDocument> (accessed: 01.06.2018).

²⁵ Clinton's Speech Accepting the Democratic Nomination for President // The New York Times. 30.08.1996. Available at: <https://www.nytimes.com/1996/08/30/us/clinton-s-speech-accepting-the-democratic-nomination-for-president.html> (accessed: 11.01.2019).

чтобы все могли пользоваться благами новых технологий, особенно информационно-коммуникационных технологий»²⁶.

В своем докладе Генеральной Ассамблее в 2000 г. «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке» Генеральный секретарь ООН К. Аннан уделил большое внимание инвестициям в сектор ИКТ в развивающихся странах, а также объявил о создании Службы по информационным технологиям ООН (United Nations Information Technologies Service, UNITS)²⁷. В 2001 г. К. Аннан инициировал учреждение Целевой группы ООН по ИКТ (United Nations ICT Taskforce), которая в 2006 г., на исходе срока его полномочий, была переименована в Глобальное партнерство по ИКТ и развитию (Global Alliance for ICT and Development, GAID)²⁸. В 2003 г. в Гане открылся новый институт подготовки ИКТ-специалистов имени К. Аннана (Advance Information Technology Institute (Ghana-India Kofi Annan Center of Excellence in ICT)), создание которого спонсировали Гана и Индия.

Во многом благодаря вниманию, которое уделяли теме ICT4D Генеральный секретарь ООН и различные международные институты, в 2000-е годы наблюдался взрывной рост количества научных публикаций, посвященных проблемам доступа к ИКТ и совершенствования возможностей подключения к ним беднейших слоев населения развивающихся стран (рис. 2).

Появились специализированные журналы о развитии сектора ИКТ в странах Юга, в том числе непосредственно о проблемах содействия развитию. Так, в 2000 г. при Городском университете Гонконга был основан «Электронный журнал информационных систем в развивающихся странах» (Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries). Издание уделяло большое внимание вопросам социальных последствий распространения ИКТ в странах глобального Юга, повышения уровня подключения беднейших слоев населения удаленных территорий через создание электронных платформ. Авторы статей освещали деятельность, проводимую частным сектором, международными и национальными неправительственными организациями, уч-

²⁶ Организация Объединенных Наций. Цель 8: Формирование глобального партнерства в целях развития // ООН. Доступ: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/global.shtml> (дата обращения: 10.08.2018).

²⁷ Annan K. We the peoples: The Role of the United Nations in the 21st century. New York: United Nations Department of Public Information, 2000.

²⁸ United Nations. Foundations of the Global Alliance for ICT and Development (GAID Series). New York: The Global Alliance for ICT and Development, 2007. P. 120.

реждениями системы ООН и региональными властями отдельных стран [Dada, 2006; Furuholt, Kristiansen, 2007; Sife et al., 2010].

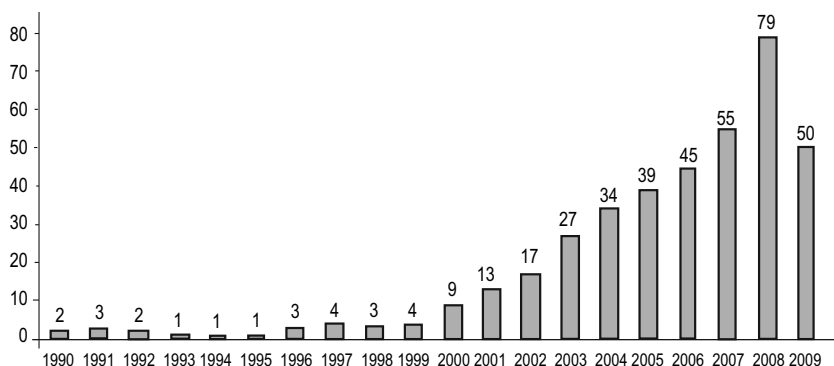


Рис. 2. Количество научных статей, посвященных тематике ICT4D, за период 1990–2009 гг.²⁹

В 2003 г. при Университете Южной Каролины был создан журнал «Информационные технологии и международное развитие» (Information Technologies and International Development). Публикации содержали анализ прогресса в области ИКТ, рекомендации для стран глобального Юга; в то же время авторы затрагивали и более общие проблемы применения положений теории развития в данном секторе в контексте развивающихся стран [Dhingra, Misra, 2004; Raiti, 2007].

Стали возникать и целые специализированные центры по изучению ICT4D. Так, в 2004 г. при Стокгольмском университете при поддержке Шведского агентства международного развития (Swedish International Development Agency, SIDA) была запущена Программа по исследованию ИКТ в развивающихся регионах (Swedish Program for ICT in Developing Regions, SPIDER), а в 2007 г. при Манчестерском университете открылся Центр по информатике и развитию (Center for Development Informatics)³⁰.

²⁹ Стоит отметить, что, хотя используемая Р. Хиксом методология подсчета вызывает определенные вопросы, в целом данный график достаточно хорошо отражает тенденцию экспоненциального роста количества релевантных научных статей. См.: Heeks R. ICT4D journal ranking table // ICT for Development Blog. 14.04.2010. Available at: <https://ict4dblog.wordpress.com/2010/04/14/ict4d-journal-ranking-table/> (accessed: 01.07.2018).

³⁰ Centre for Development Informatics: The University of Manchester. Available at: <https://www.cdi.manchester.ac.uk/> (accessed: 22.12.2018); SPIDER: Digitalizing international development. Available at: <https://spidercenter.org/> (accessed: 22.12.2018).

На фоне описанных идейно-концептуальных изменений обозначилась основная цель проектов ICT4D: оказание помощи беднейшим слоям населения в улучшении ситуации с доступом к ИКТ (проектирование и выпуск дешевых и доступных компьютеров, прокладка кабелей в труднодоступные и сельские районы, создание телекоммуникационных центров и т.д.).

Свою роль сыграл и «кризис доткомов» (dotcom bubble burst), который был вызван долгим периодом ажиотажа и раздутого спроса на ценные бумаги инфотехнологических компаний на фондовом рынке США. «Кризис доткомов» привел к массовым банкротствам компаний, рекордному падению фондовых индексов, к затяжной рецессии и в итоге окончательно подорвал веру в неразрывность связи между расширением сектора ИКТ и экономическим ростом. На этом фоне начиная с 2000-х годов из практики ICT4D постепенно стали исчезать крупные проекты по созданию объектов телекоммуникационной инфраструктуры, уступая место программам, которые ставили целью достижение «универсального доступа» (universal access), увеличение цифровой грамотности и т.д.³¹ В частности, приобрел широкую известность запущенный в 1997 г. проект канадской организации «Центр по исследованию международного развития» (International Development Research Centre, IDRC) под названием Acacia, который был нацелен на создание телецентров в Африке для обеспечения беднейших слоев населения доступом к ИКТ [Information and Communication Technologies for Development in Africa, 2003: xiv]. В 2005 г. при поддержке крупных американских инфотехнологических компаний (Intel, Microsoft) и Программы развития ООН появилась инициатива «Один ребенок — один ноутбук» (One Laptop per Child Initiative, OLPC), нацеленная на разработку дешевого обучающего ноутбука для детей [Warschauer, Ames, 2010]. С помощью партнеров — доноров международного развития данное начинание быстро получило широкую огласку, и уже через год после запуска OLPC аналогичные программы были начаты другими крупными инфотехнологическими компаниями: Intel, AMD, VIA Technology и др. [Díaz Andrade, Urquhart, 2012].

Затраты Всемирного банка на проекты ICT4D в 2000-е годы в среднем составляли 797 млн долл. в год, затраты на другие про-

³¹ Универсальный доступ к ИКТ — концепция предоставления доступа к услугам ИКТ для как можно большего числа пользователей, в особенности для лишенных его групп населения (малоимущих, людей с ограниченными возможностями, населения отдаленных, сельских и труднодоступных регионов и пр.).

екты, имеющие компоненты ICT4D, — примерно 1 млрд долл. в год³² (рис. 3).

Довольно крупными были и затраты других организаций. По подсчетам Р. Хикса, в 2009 г. на проекты ICT4D Агентство международного развития США (United States Agency for International Development, USAID) тратило примерно 800 млн долл. в год, Японское агентство международного сотрудничества (Japan International Cooperation Agency, JICA) — примерно 200 млн долл. в год, Корейский институт развития информационного общества (Korean Information Society Development Institute, KISDI) — 25 млн долл. в год.

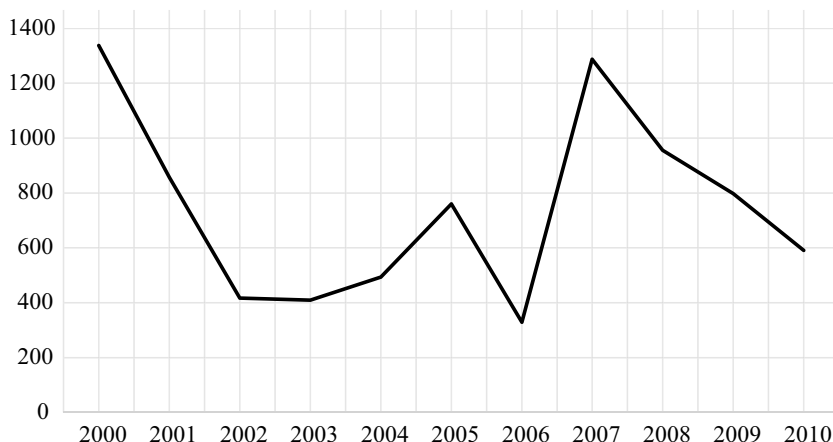


Рис. 3. Объем финансирования ICT4D-проектов Всемирного банка в 2000–2010 гг., млн долл.³³

В целом «социально ориентированный» подход к ICT4D и в теории, и на практике не утрачивает по сей день своей актуальности. Однако практически полное отсутствие эмпирических подтверждений существования связи между проектами ICT4D и достижением общих целей развития предопределило параллельную разработку критических теорий, авторы которых не разделяли оптимизма нового «социально ориентированного» подхода и стремились переосмыслить роль и место ИКТ в системе СМР.

³² Projects & operations // World Bank. Available at: <http://projects.worldbank.org/> (accessed: 18.12.2018).

³³ Ibidem.

В судьбе критических теорий большую роль сыграл упомянутый «кризис доткомов», который продемонстрировал неэффективность подходов, основанных на принципе развития сектора ИКТ во имя самого развития. Вслед за компаниями, не имевшими устойчивой бизнес-модели, а использовавшими «.com» в названии для выхода на IPO и ради достижения краткосрочного успеха, многие менеджеры проектов СМР бездумно, зачастую без предварительных базовых исследований нужд реципиентов тратили огромные суммы денег на проекты ICT4D в развивающихся странах.

Так, еще в 1999 г. Р. Хикс одним из первых заявил об «ИКТ-фетишизме» и чрезмерном рвении доноров, готовых финансировать программы ICT4D в ущерб другим проектам по содействию развитию, что влекло за собой издержки упущенных возможностей (opportunity costs) [Heeks, 1999: 2]. По подсчетам Независимой группы по оценке деятельности Всемирного банка, более 70% проектов ICT4D по обеспечению доступа беднейших слоев населения к ИКТ оказались провальными³⁴. Как пишет Т. Анвин, «большинство из самых активных и важных неправительственных организаций 2000-х годов, которые реализовывали проекты ICT4D, в конечном счете потерпели неудачу и были закрыты или реструктурированы». В итоге, в отличие от повестки ЦРТ, в обновленных 17 Целях устойчивого развития (ЦУР) на 2015–2030 гг. ИКТ фигурирует только в 4 из 169 подзадач, причем только одна из этих подзадач целиком посвящена ИКТ [Unwin, 2017: 79, 88].

Широкую известность с конца 2000-х годов приобрели критические обзоры программ ICT4D, в том числе упоминавшейся инициативы «Один ребенок — один ноутбук». Было установлено, что поставленные в развивающиеся страны компьютеры зачастую не использовались по назначению, а в большинстве случаев просто хранились на школьных складах. На уровне реализации конкретных проектов такие неудачи объяснялись нехваткой ресурсов среды (электроэнергии, программного обеспечения, сервисной поддержки, обучения преподавателей), а также низким уровнем интереса со стороны пользователей (в первую очередь преподавательского состава) [Warschauer, Ames,

³⁴World Bank Independent Evaluation Group. Capturing technology for development. An Evaluation of World Bank Group activities in information and communication technologies. Vol. 1. The Evaluation. Washington, D.C.: World Bank, 2012.

2010: 40–44]. На стратегическом же уровне одной из важнейших причин провала этой инициативы специалисты, в частности исследователи из Калифорнийского университета К. Крэмер, Дж. Дедрик и П. Шарма, называли сильную заинтересованность доноров в подобных проектах, которая слабо соотносилась с реальными нуждами и потребностями реципиентов [Kraemer et al., 2009]. К. Тояма отмечает, что в провалах ICT4D во многом виноваты доноры, жадные до быстрых результатов, и что одно лишь внедрение новых ИКТ никогда не приводит к изменениям социальной сферы [Toyama, 2015: 65–79].

Многие специалисты обращали внимание на то, что выбранный метод «компьютеризации» малоимущего населения развивающихся стран не привел ни к серьезному экономическому росту, ни к снижению уровня неравенства доступа к ИКТ. Цифровизация «сверху» обернулась дополнительными тратами на телекоммуникации для самых малоимущих. Так, согласно данным исследования, проведенного в 2008 г. в сельских районах Танзании, расходы на связь, в том числе на доступ к интернету, большинства жителей сельских районов составляли примерно треть их месячного заработка (от 20 до 40 долл.) [Proceedings of the 1st International Conference..., 2008: 67]. В том же исследовании было показано, что «48% респондентов иногда использовали средства, отложенные на другие важные нужды (образование, покупку еды и одежды), для оплаты мобильной связи» [Proceedings of the 1st International Conference..., 2008: 74].

Подобные провалы происходили на фоне алармизма по поводу того, что развивающиеся страны вот-вот упустят «поезд интернет-экспресс» и окно возможностей для них закроется [Talero, Gaudette, 1996]. Этот алармизм также вызывал и секьюритизацию тематики развития сектора ИКТ через нагнетание угрозы технологического отставания для экономической безопасности развивающихся стран [Adésinà, 2006]. При этом объявлялось, что опасность «отсталости» исходит от государственных монополий и единственным выходом для ее преодоления является либерализация сектора ИКТ [Nihijia, Merali, 2013].

Исследователи, работающие в русле теории зависимого развития, закономерно стали проявлять интерес к проблематике ICT4D, увидев в ней попытку зафиксировать зависимое положение стран глобального Юга [Adésinà, 2006; Wade, 2002; Emerging digital spaces in contemporary society, 2014]. Например, политэкономист Я. Питерсе из Университета Калифорнии отмечает, что содействие распространению ИКТ в развивающихся

странах является в первую очередь составной частью (package deal) неолиберальной повестки [Emerging Digital Spaces in Contemporary Society, 2014: 314], поскольку способствует созданию новых рынков сбыта оборудования, программного обеспечения и цифрового контента.

Приверженцы критических взглядов на ICT4D обращали внимание на то, что современные ИКТ приспособлены в первую очередь к нуждам развитых стран, а рынок контента неизбежно дискриминирует производителей из глобального Юга. Вызывала у них обеспокоенность и зависимость населения развивающихся стран от продуктов и услуг, производимых крупными компаниями индустриальных лидеров, в частности от социальных (Google, Facebook), коммерческих (Alibaba, Amazon, Tencent), IT (Cisco, IBM) и других интернет-платформ. Так, в Камбодже до 2014 г. абсолютное большинство мобильных телефонов не поддерживали национальный язык, что привело к складыванию модели социальных онлайн-взаимодействий либо на английском, либо на кхмерском, но с использованием латинского алфавита³⁵. По мнению критиков ИКТ, происходит встраивание населения развивающихся стран в самые низкоквалифицированные и низкооплачиваемые звенья производственных цепочек (например, явление аутсорсинга горячих линий поддержки из США в Индию). Деформируются и сами структуры экономик: как отмечает нигерийский социэкономист Яу, в процессе принуждения к либерализации инфокоммуникационного сектора со стороны доноров население африканских стран «меняет государственные монополии на ярмо монополий иностранных инвесторов» [Ya'u, 2004].

Таким образом, дискуссии между теоретиками-девелопменталистами о том, что считать первичным — стимулирование экономического роста или социальную инклюзивность, являются одной из важных причин эволюции практик ICT4D, но в конце концов ни один из подходов не показал себя оптимальным³⁶.

³⁵ Phong K., Srou L, Solá J. Mobile phones and internet use in Cambodia // Open Institute, USAID's Development Innovations and the Asia Foundation. 2016. P. 8–12. Available at: http://www.open.org.kh/research/phones_2016.pdf (accessed: 23.09.2018).

³⁶ Можно вспомнить недавний большой спор между американскими экономистами индийского происхождения Амартеей Сеном и Джагдишом Бхавати по данному вопросу, который не закончился победой ни одной из сторон. Отголоски этого спора и аргументы сторонников «первичности» социальной инклюзивности применительно к ICT4D можно найти у Т. Анвина в главе «Социальная инклюзивность или экономический рост» книги «Reclaiming the information and communication technologies for development» [Unwin, 2017: 17–20].

Современные исследования в сфере ICT4D посвящены в первую очередь переосмыслению места ИКТ в СМР.

Подход, согласно которому рост инфокоммуникационного сектора (увеличение количества как абонентов, так и инфраструктурных объектов) является, собственно, сутью развития и должен происходить ради самого развития, постепенно уходит в прошлое. В данном контексте можно упомянуть решение участников Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) 2003 г.: «Мы осознаем, что ИКТ следует рассматривать как инструмент, а не как самоцель»³⁷. На фоне уже упомянутого отсутствия ИКТ в задачах и подзадачах ЦУР решения ВВУИО стали высокоуровневыми обоснованиями дальнейших действий и организационной площадкой в области использования ИКТ в интересах достижения конкретных Целей. На основе выпущенной в 2017 г. матрицы ВВУИО-ЦУР была создана дорожная карта, которая связала ICT4D и исполнение глобальной повестки в области устойчивого развития³⁸. Среди прочего данная дорожная карта предусматривает, что ИКТ отводится роль инструмента в достижении отдельных секторальных целей. Так, определенные агентства и учреждения ООН (Международная организация труда (МОТ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО) и др.) будут иметь приоритет в имплементации проектов ICT4D в сфере своей компетенции, в то время как профильные институты в области ИКТ, такие как МСЭ, ЮНКТАД и ЮНЕСКО, будут предоставлять экспертную поддержку. Таким образом, использование достижений ИКТ в процессе решения отдельных секторальных проблем развития стран глобального Юга (разработка приложений для применения их в сельском хозяйстве, медицине и т.д.) постепенно становится фокусом девелопменталистской практики.

В 2007 г. в ответ на решения ВВУИО ФАО запустила в качестве главной площадки по обмену передовой практикой для жителей сельских и отдаленных районов программу «Сообщество практиков электронного сельского хозяйства». В 2015 г. при поддержке МСЭ ФАО провела крупномасштабный онлайн-форум для обмена мнениями и в 2016 г. на основе обсуждений выпустила рамочный документ «Разработка национальных стратегий по

³⁷ WSIS: Declaration of Principles // International Telecommunication Union. Available at: <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop.html> (accessed: 13.10.2018).

³⁸ WSIS-SDG Matrix // International Telecommunication Union. Available at: <https://www.itu.int/net4/wsis/sdg/> (accessed: 13.10.2018).

электронному сельскому хозяйству», который станет основой для совместных действий ФАО и МСЭ³⁹. Стоит выделить и другие инициативы: программа Infodev Всемирного банка (например, проект M-farm в Кении в 2012 г., направленный на отправку точных данных о ценах на сельскохозяйственную продукцию на мобильные телефоны фермеров)⁴⁰; проект Европейского союза ICT-AGRI (запущен в 2009 г., специализируется на использовании технологий «интернета вещей»⁴¹) и др.

С 2005 г. Всемирная метеорологическая организация (ВМО) проводит встречи для обсуждения имплементации решений ВВУИО в части укрепления партнерства с профильными структурами по наблюдению и сбору информации о погоде, климате и водных объектах⁴². Помимо прочего на встречах обсуждалась необходимость разработки единообразных подходов к уведомлениям о начале природных бедствий лиц, находящихся в соответствующих зонах, и вскоре, в 2007 г., МСЭ разработало специализированный стандарт⁴³.

Наконец, стоит сказать, что в последнее время обозначилась тенденция использования ИКТ для повышения качества функционирования самих международных доноров, в том числе международных организаций системы ООН и международных неправительственных организаций. В 2009 г. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун положил начало инициативе «Глобальный пульс ООН» (UN Global Pulse), которая занимается вопросами больших данных, искусственного интеллекта и других новых технологий для достижения ЦУР и для использования в гуманитарных миссиях⁴⁴. В январе 2017 г. в Пакистане и Иордании Всемирная продовольственная программа запустила пилотный

³⁹ Information and Communication Technology in Agriculture: A Report to the G20 Agricultural Deputies. 2017. P. 12 // Food and Agriculture Organization of the United Nations. Available at: <http://www.fao.org/3/a-i7961e.pdf> (accessed: 09.02.2018).

⁴⁰ Revolutionizing ICT and agribusiness: A conversation with M-Farm's Jamila Abass. InfoDev top 20 awardee harnesses mobile technologies to improve farming // World Bank, InfoDev. 11.01.2012. Available at: <http://www.infodev.org/highlights/revolutionizing-ict-and-agribusiness-conversation-m-farms-jamila-abass> (accessed: 09.02.18).

⁴¹ ICT-AGRI. Available at: <http://www.ict-agri.eu/> (accessed: 09.02.2018).

⁴² WMO WSIS thematic meeting on ICT applications in natural disaster reduction. 21.01.2005 // World Meteorological Organization. Available at: <http://www.itu.int/net/whsis/docs2/thematic/wmo/final-report.pdf> (accessed: 08.02.2018).

⁴³ International Telecommunication Union, Recommendation X.1303. 13.09.2007 // International Telecommunication Union. Available at: <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1303-200709-1/en> (accessed: 08.02.2018).

⁴⁴ United Nations, Global Pulse // United Nations. Available at: <https://www.unglobalpulse.org> (accessed: 08.02.2018).

проект «Базовые блоки» по применению технологии блокчейн в учете потоков денежных средств для лагерей беженцев⁴⁵.

В целом на данный момент усилия международных институтов все еще не складываются в гармоничную структуру и представляют собой «лоскутное одеяло» отдельных проектов и инициатив. Тем не менее можно отметить, что поворот к использованию достижений ИКТ в качестве инструмента для достижения целей, а не самоцели развития открывает многообещающие перспективы.

* * *

Подводя итоги проведенного исследования, можно сделать следующие выводы.

Международное сообщество — во многом исходя из интересов доноров — активно участвует в проектах ICT4D. Тем не менее практика ИКТ для развития часто оказывается выстроенной на размытых концептуально-теоретических основаниях. Кроме того, остаются непроработанными цели и задачи соответствующих программ и проектов СМР с результатами и стратегическими последствиями. Это в свою очередь ведет как к невозможности точно оценить вклад конкретных усилий в дело содействия развитию, так и к их общей неэффективности.

Эволюция подходов ICT4D прошла несколько этапов, на каждом из которых акцентировались разные аспекты развития ИКТ. Так, в 1970–1980-х годах основным приоритетом было стимулирование информационного сектора, нацеленное на повышение производительности труда и разгон темпов экономического роста. Технологии выделялись как самостоятельный фактор производства наряду с капиталом и трудовыми ресурсами. Развитие при этом измерялось прежде всего в экономических показателях, означало увеличение спроса и предложения, а усилия по созданию потенциала в области ИКТ сводились к инвестициям в инфокоммуникационную инфраструктуру.

К 1990-м годам акцент с темы повышения показателей развития ИКТ сместился в сторону проблем социальной интеграции и подключения наиболее уязвимых слоев населения к преодолению «цифрового разрыва». На этом фоне получили широкое распространение многочисленные инициативы по обеспечению доступа к передовым технологиям беднейшим жителям развивающихся

⁴⁵ Blockchain for Zero Hunger // World Food Programme. Available at: <https://innovation.wfp.org/project/building-blocks> (accessed: 11.02.2018).

стран. В программах приняли самое активное участие крупные инфотехнологические компании, заинтересованные в первую очередь в создании новых рынков сбыта для своей продукции. Поддержку этим начинаниям оказывали лидеры ведущих государств и важнейшие для архитектуры СМР организации. На рубеже тысячелетий концепция «ИКТ для развития» укрепила свои позиции в теории и практике СМР, в том числе в рамках достижения ЦРТ.

Тем не менее к середине 2000-х годов, после того как случился крах «доткомов», накопилась критическая масса претензий к связке «инвестиции в сектор ИКТ — развитие», получили широкую огласку неутешительные выводы анализа эффективности деятельности международных неправительственных организаций в области ICT4D, оптимизм 1990-х стал угасать. Вслед за массовыми провалами проектов ICT4D встал вопрос о поиске иных путей развития концепции в рамках новой повестки устойчивого развития до 2030 г., в том числе через критическое осмысление опыта прошлого.

В целом можно отметить, что как «экономоцентричный», так и «социально ориентированный» подходы к ICT4D в конечном счете не привели к бесспорно успешным результатам. Нужда в компьютеризации стала лишь удобным для доноров предлогом, но так и не решила ни проблем стимулирования экономического роста, ни задачи социальной включенности населения глобального Юга. В то же время для ICT4D просматриваются и оптимистичные перспективы. Отказ от предшествующих подходов привел к появлению достаточно радикальной идеи о необходимости уйти от продвижения развития сектора ИКТ как самоцели. Использование ИКТ как инструмента для достижения целей развития в интересах узких секторальных задач представляется одним из наиболее многообещающих направлений дальнейшей практической и теоретической деятельности. Тем не менее конечный успех будет зависеть от качества решения конкретных проблем стран глобального Юга, в том числе от умения последних адаптироваться к изменениям, а также от способности глобальных акторов СМР применять наработки отдельных проектов к своим повседневным операциям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамова А.В. Проблема цифрового неравенства и роль иностранной помощи в ее решении // Вестник МГИМО Университета. 2011. № 5. С. 87–95.

2. Ашмянская И.С. Иностранная помощь развитию в сфере информационно-коммуникационных технологий // Вестник МГИМО Университета. 2011. № 5. С. 77–86.
3. Макарьян Д.В. Информационно-коммуникационные технологии как фактор международных отношений: политические и правовые аспекты: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2008.
4. Перфильева О.В. Проблема цифрового разрыва и международные инициативы по ее преодолению // Вестник международных организаций. 2007. Т. 2. № 10. С. 34–48.
5. Adésinà J.O. When is 'techno-talk' a fatal distraction? ICT in contemporary development discourse on Africa // *Africa Development*. 2006. No. 3. P. 120–153.
6. Avgerou C. Discourses on ICT and development // *Information Technologies*. 2010. Vol. 6. No. 3. P. 1–18.
7. Avgerou C. Information systems in developing countries: A critical research review // *Journal of Information Technology*. 2008. Vol. 23. No. 3. P. 133–146.
8. Bell D. The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting. New York: Basic Books, 1999.
9. Brynjolfsson E. The productivity paradox of information technology // *Communications of the ACM*. 1993. Vol. 36. No. 12. P. 66–77.
10. Chenery H.B. Foreign assistance and economic development // *Capital movements and economic development* / Ed. by J.H. Adler. London: Palgrave Macmillan, 1967. P. 268–292.
11. Dada D. The failure of e-government in developing countries: A literature review // *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*. 2006. Vol. 26. No. 1. P. 1–10.
12. Dhingra A., Misra D.C. Information needs assessment model for identifying information needs of rural communities // *Information Technologies and International Development*. 2004. Vol. 2. No. 2. P. 77–78.
13. Díaz Andrade A., Urquhart C. Unveiling the modernity bias: A critical examination of the politics of ICT4D // *Information Technology for Development*. 2012. Vol. 18. No. 4. P. 281–292.
14. Dijk J.A.G.M. van. Digital divide research, achievements and shortcomings // *Poetics*. 2006. Vol. 34. No. 4–5. P. 221–235.
15. Emerging digital spaces in contemporary society: Properties of technology / Ed. by P. Kalantzis-Cope, K. Gherab-Martin. London: Palgrave Macmillan, 2014.
16. Escobar A. Encountering development: The making and unmaking of the Third World. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
17. Furuhoft B., Kristiansen S. A rural-urban digital divide? Regional aspects of internet use in Tanzania // *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*. 2007. Vol. 31. No. 1. P. 1–15.
18. Giger B.-S. Development as freedom in a digital age: Experiences of the rural poor in Bolivia. Washington, D.C.: World Bank, 2015.
19. Gunkel D.J. Second thoughts: Toward a critique of the digital divide // *New Media & Society*. 2003. Vol. 5. No. 4. P. 499–522.
20. Hamel J.-Y. ICT4D and the human development and capabilities approach: The potentials of information and communication technology // *UNDP Human Development Research Paper*. 2010. Vol. 37.
21. Heeks R. Examining 'digital development': The shape of things to come? // *Manchester Centre for Development Informatics Working Paper*. 2016. No. 64.

22. Heeks R. Information and communication technologies, poverty and development // Manchester Centre for Development Informatics Working Paper. 1999. No. 5.
23. Heeks R. Information and communication technology for development (ICT4D). London: Routledge, 2017.
24. Heeks R. Where next for ICTs and international development? // Manchester Centre for Development Informatics Working Paper. 2010. No. 42. P. 29–74.
25. Howland J. The 'digital divide': Are we becoming a world of technological 'haves' and 'have nots?' // The Electronic Library. 1998. Vol. 16. No. 5. P. 287–289.
26. Information and communication technologies for development in Africa / Ed. by R.M. Thioune. Ottawa; Dakar: International Development Research Centre ; Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2003.
27. Jipp A. Wealth of nations and telephone density // Telecommunications Journal. 1963. No. 7. P. 199–201.
28. Kleine D. ICT4What? Using the choice framework to operationalize the capability approach to development // Journal of International Development. 2010. Vol. 22. No. 5. P. 674–692.
29. Kraemer K.L., Dedrick J., Sharma P. One laptop per child: Vision vs. reality // Communications of the ACM. 2009. Vol. 52. No. 6. P. 66–73.
30. Lewis D., Madon S. Information systems and nongovernmental development organizations: Advocacy, organizational learning, and accountability // The Information Society. 2004. Vol. 20. No. 2. P. 117–126.
31. Madon S., Sahay S. Democracy and information : A case study of new local governance structures in Bangalore // Information, Communication & Society. 2000. Vol. 3. No. 2. P. 173–191.
32. Mpazanje F., Sewchurran K., Brown I. Rethinking information systems projects using actor-network theory: A case of Malawi // The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries. 2013. Vol. 58. No. 1. P. 1–32.
33. Nihijia J., Merali Y. The broader context for ICT4D projects: A morphogenetic analysis // MIS Quarterly. 2013. Vol. 37. No. 3. P. 881–905.
34. Proceedings of the 1st International Conference on M4D Mobile Communication Technology for Development (M4D 2008, general tracks): 11–12 December 2008, Karlstad University, Sweden / Ed. by J.S. Pettersson. Karlstad: Centre for Human IT, 2008.
35. Raiti G.C. The lost sheep of ICT4D literature // Information Technologies and International Development. 2007. Vol. 3. No. 4. P. 1–8.
36. Rostow W.W. The stages of economic growth. A non-communist manifesto. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
37. Sachs J. The end of poverty: Economic possibilities for our time. New York: Penguin Press, 2005.
38. Sahay S., Avgerou C. Introducing the special issue on information and communication technologies in developing countries // The Information Society. 2002. Vol. 18. No. 2. P. 73–76.
39. Sife A.S., Kiondo E., Lyimo-Macha J.G. Contribution of mobile phones to rural livelihoods and poverty reduction in Morogoro Region, Tanzania // The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries. 2010. Vol. 42. No. 1. P. 1–15.
40. Solow R. We'd better watch out // New York Times Book Review. 1987. No. 7. P. 36.

41. Talero E., Gaudette P. Harnessing information for development: A proposal for a World Bank Group strategy. Washington, D.C.: The World Bank, 1996.
42. Thompson M. ICT and development studies: Towards development 2.0 // *Journal of International Development*. 2008. Vol. 20. No. 6. P. 821–835.
43. Toyama K. Geek heresy: Rescuing social change from the cult of technology. New York: Public Affairs, 2015.
44. Unwin T. Reclaiming information and communication technologies for development. Oxford: Oxford University Press, 2017.
45. Volodina E., Plossky A. Influence of economic factors on clustering of regions for the digital dividend implementation in a number of specific conditions // *Proceedings of the 10th International Symposium on EMC (EMC Europe 2011)* in York, UK. 2011. P. 664–669.
46. Wade R. Bridging the digital divide: New route to development or new form of dependency? // *Global Governance*. 2002. Vol. 8. No. 4. P. 443–466.
47. Walsham G., Symons V., Waema T. Information systems as social systems: Implications for developing countries // *Information Technology for Development*. 1988. Vol. 3. No. 3. P. 189–204.
48. Warschauer M., Ames M. Can one-laptop-per-child save the world's poor? // *Journal of International Affairs*. 2010. Vol. 64. No. 1. P. 33–51.
49. Ya'u Y.Z. The new imperialism & Africa in the global electronic village // *Review of African Political Economy*. 2004. Vol. 31. No. 99. P. 11–29.

Z.E. Gomboin

INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES FOR DEVELOPMENT: EVOLUTION OF INTERNATIONAL DISCOURSE

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

Information and communication technologies play an increasingly important role in international development theory and practice. However, the international donors' activities in this field (known as ICT for Development or ICT4D) have yielded mixed results. On the one hand, over a short period of time mobile technologies have ceased to be a privilege of the Global North and have become widespread in developing countries. On the other hand, the development of the ICT sector has had certain negative implications for the Global South. Exponential growth of technological knowledge has widened the gap between the developed and the developing world. Furthermore, new technologies have been introduced and distributed in developing countries very unevenly. Although researchers have various explanations for failures of many ICT4D programs and projects, their poor performance is largely attributable to the intrinsic weaknesses of their conceptualisation which influenced the formulation of

goals, expected outcomes and risks assessment. This paper examines the international experience in ICT4D and tracks the evolution of the donors' stated objectives. The first section outlines conceptual foundations of the 'ICT for Development' agenda. The second section examines the evolution of the key donors' approaches to the ICT sector development in the 1970s and 1980s, which was primarily aimed at promoting economic growth in the Global South. The third section highlights donors' new policies and priorities outlined in the mid-1990s and focusing predominantly on social factors of development. The final section summarizes the key provisions of critical approaches to ICT4D, which have gained prominence over the last decade. In each section the author examines both conceptual frameworks of the key donors' policies, and concrete initiatives of international organizations, as well as their financing parameters and modalities. The conclusion is drawn that international actors' ICT4D efforts resemble a patchwork of isolated programs and initiatives rather than a harmonious structure. Meanwhile, a half-of-a century-long history of experimentation with the ICT4D programs shows quite convincingly that the ICT should be regarded only as a means to achieve development goals, and not as an end in itself.

Keywords: ICTs for Development, ICT4D, information and communication technologies, digital divide, digital inequality, international development cooperation, development assistance, development studies, dotcom bubble.

About the author: *Zorikto E. Gomboin* — PhD Candidate at the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: gomboin@gmail.com).

REFERENCES

1. Abramova A.V. 2011. Problema tsifrovogo neravenstva i rol' inostrannoi pomoshchi v ee reshenii [The problem of 'digital divide' and the role of foreign aid in solving it]. *MGIMO Review of International Relations*, no 5, pp. 87–95. (In Russ.)
2. Ashmyanskaya I.S. 2011. Inostrannaya pomoshch' razvitiyu v sfere informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologii [Foreign development aid in the area of information and communication technologies] *MGIMO Review of International Relations*, no. 5, pp. 77–86. (In Russ.)
3. Makar'yan D.V. 2008. *Informatsionno-kommunikatsionnye tekhnologii kak faktor mezhdunarodnykh otnoshenii: politicheskie i pravovye aspekty* [Information and communication technologies as a factor in international relations: Political and legal aspects]. PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)
4. Perfil'eva O.V. 2007. Problema tsifrovogo razryva i mezhdunarodnye initsiativy po ee preodoleniyu [Getting over digital divide: The international organizations contribution]. *International Organizations Research Journal*, vol. 2, no. 2, pp. 34–48. (In Russ.)

5. Adésinà J.O. 2006. When is 'techno-talk' a fatal distraction? ICT in contemporary development discourse on Africa. *Africa Development*, no. 3. p. 120–153.
6. Avgerou C. 2010. Discourses on ICT and development. *Information Technologies*, vol. 6, no. 3, pp. 1–18.
7. Avgerou C. 2008. Information systems in developing countries: A critical research review. *Journal of Information Technology*, vol. 23, no. 3. pp. 133–146.
8. Bell D. 1999. *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. New York, Basic Books.
9. Brynjolfsson E. 1993. The productivity paradox of information technology. *Communications of the ACM*, vol. 36, no. 12, pp. 66–77.
10. Chenery H.B. 1967. Foreign assistance and economic development. In Adler J.H. (ed.). *Capital movements and economic development*. London, Palgrave Macmillan, pp. 268–292.
11. Dada D. 2006. The failure of e-government in developing countries: A literature review. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 26, no. 1, pp. 1–10.
12. Dhingra A., Misra D.C. 2004. Information needs assessment model for identifying information needs of rural communities. *Information Technologies and International Development*, vol. 2, no. 2, pp. 77–78.
13. Diaz Andrade A., Urquhart C. 2012. Unveiling the modernity bias: A critical examination of the politics of ICT4D. *Information Technology for Development*, vol. 18, no. 4, pp. 281–292.
14. Dijk J.A.G.M. van. 2006. Digital divide research, achievements and shortcomings. *Poetics*, vol. 34, no. 4–5, pp. 221–235.
15. Kalantzis-Cope P., Gherab-Martin K. (eds.). 2014. *Emerging digital spaces in contemporary society: Properties of technology*. London, Palgrave Macmillan.
16. Escobar A. 1995. *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
17. Furuho B., Kristiansen S. 2007. A rural-urban digital divide? Regional aspects of internet use in Tanzania. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 31, no. 1, pp. 1–15.
18. Gigler B.-S. 2015. *Development as freedom in a digital age: Experiences of the rural poor in Bolivia*. Washington, D.C., World Bank.
19. Gunkel D.J. 2003. Second thoughts: Toward a critique of the digital divide. *New Media & Society*, vol. 5, no. 4, pp. 499–522.
20. Hamel J.-Y. 2010. ICT4D and the human development and capabilities approach: The potentials of information and communication technology. *UNDP Human Development Research Paper*, vol. 37.
21. Heeks R. 2016. Examining 'digital development': The shape of things to come? *Manchester Centre for Development Informatics Working Paper*, no. 64.
22. Heeks R. 1999. Information and communication technologies, poverty and development. *Manchester Centre for Development Informatics Working Paper*, no. 5.
23. Heeks R. 2017. *Information and communication technology for development (ICT4D)*. London, Routledge.
24. Heeks R. 2010. Where next for ICTs and international development? *Manchester Centre for Development Informatics Working Paper*, no. 42, pp. 29–74.
25. Howland J. 1998. The 'digital divide': Are we becoming a world of technological 'haves' and 'have nots?' *The Electronic Library*, vol. 16, no. 5, pp. 287–289.

26. Thioune R.M. (ed.). 2003. *Information and communication technologies for development in Africa*. Ottawa, Dakar, International Development Research Centre; Council for the Development of Social Science Research in Africa.
27. Jipp A. 1963. Wealth of nations and telephone density. *Telecommunications Journal*, no. 7, pp. 199–201.
28. Kleine D. 2010. ICT4What? Using the choice framework to operationalize the capability approach to development. *Journal of International Development*, vol. 22, no. 5, pp. 674–692.
29. Kraemer K.L., Dedrick J., Sharma P. 2009. One laptop per child: Vision vs. reality. *Communications of the ACM*, vol. 52, no. 6, pp. 66–73.
30. Lewis D., Madon S. 2004. Information systems and nongovernmental development organizations: Advocacy, organizational learning, and accountability. *The Information Society*, vol. 20, no. 2, pp. 117–126.
31. Madon S., Sahay S. 2000. Democracy and information: A case study of new local governance structures in Bangalore. *Information, Communication & Society*, vol. 3, no. 2, pp. 173–191.
32. Mpanzje F., Sewchuran K., Brown I. 2013. Rethinking information systems projects using actor-network theory: A case of Malawi. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 58, no. 1, pp. 1–32.
33. Nihijia J., Merali Y. 2013. The broader context for ICT4D projects: A morphogenetic analysis. *MIS Quarterly*, vol. 37, no. 3, pp. 881–905.
34. Pettersson J.S. (ed.). 2008. *Proceedings of the 1st International Conference on M4D Mobile Communication Technology for Development (M4D 2008, general tracks): 11–12 December 2008, Karlstad University, Sweden 2008*. Karlstad, Centre for Human IT.
35. Raiti G.C. 2007. The lost sheep of ICT4D literature. *Information Technologies and International Development*, vol. 3, no. 4, pp. 1–8.
36. Rostow W.W. 1960. *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*. Cambridge, Cambridge University Press.
37. Sachs J. 2005. *The end of poverty: Economic possibilities for our time*. New York, Penguin Press.
38. Sahay S., Avgerou C. 2002. Introducing the special issue on information and communication technologies in developing countries. *The Information Society*, vol. 18, no. 2, pp. 73–76.
39. Sife A.S., Kiondo E., Lyimo-Macha J.G. 2010. Contribution of mobile phones to rural livelihoods and poverty reduction in Morogoro Region, Tanzania. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 42, no. 1, pp. 1–15.
40. Solow R. 1987. We'd better watch out. *New York Times Book Review*, no. 7, p. 36.
41. Talero E., Gaudette P. 1996. *Harnessing information for development: A proposal for a World Bank Group strategy*. Washington, D.C., World Bank.
42. Thompson M. 2008. ICT and development studies: Towards development 2.0. *Journal of International Development*, vol. 20, no. 6, pp. 821–835.
43. Toyama K. 2015. *Geek heresy: Rescuing social change from the cult of technology*. New York, Public Affairs.
44. Unwin T. 2017. *Reclaiming information and communication technologies for development*. Oxford, Oxford University Press.

45. Volodina E., Plossky A. 2011. *Influence of economic factors on clustering of regions for the digital dividend implementation in a number of specific conditions*. Proceedings of the 10th International Symposium on EMC (EMC Europe 2011) in York, UK, pp. 664–669.
46. Wade R. 2002. Bridging the digital divide: New route to development or new form of dependency? *Global Governance*, vol. 8, no. 4, pp. 443–466.
47. Walsham G., Symons V., Waema T. 1988. Information systems as social systems: Implications for developing countries. *Information Technology for Development*, vol. 3, no. 3, pp. 189–204.
48. Warschauer M., Ames M. 2010. Can one-laptop-per-child save the world's poor? *Journal of International Affairs*, vol. 64, no. 1. pp. 33–51.
49. Ya'u Y.Z. 2004. The new imperialism & Africa in the global electronic village. *Review of African Political Economy*, vol. 31, no. 99, pp. 11–29.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

И.А. Никифоров*

АСЕАН КАК СООБЩЕСТВО БЕЗОПАСНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ОСМЫСЛЕНИЯ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

Сообщество в сфере политики и безопасности АСЕАН (СПБА) — новейшая масштабная инициатива Ассоциации, направленная на поддержание мира в регионе через формирование общих норм и правил поведения. Появление данной структуры вызвало весьма оживленную дискуссию среди экспертов по Юго-Восточной Азии: можно ли говорить о построении в АСЕАН сообщества безопасности в его классическом, теоретическом понимании? В настоящей статье рассмотрены аргументы сторон и предпринята попытка ответить на данный вопрос. Оптимистически настроенные приверженцы конструктивизма во главе с А. Ачарьей отстаивают жизнеспособность своей модификации концепции сообщества безопасности применительно к данному региону, ключевыми элементами которой являются региональная идентичность и обладающие конструирующей функцией нормы. Их оппоненты, придерживающиеся позиций реализма (Н. Ху, М. Лейфер), настаивают на неприменимости идей конструктивистов в реалиях АСЕАН и неспособности государств региона сформировать сообщество безопасности. По результатам анализа сделан вывод о том, что оба подхода не лишены недостатков, а точку в их споре ставить преждевременно ввиду того, что создание сообщества безопасности в АСЕАН — процесс, далекий от завершения. В настоящее же время, с точки зрения автора, наиболее уместным и соответствующим реальной обстановке в регионе является альтернативный, умеренно критический подход, позволяющий сравнить Ассоциацию с режимом безопасности.

Ключевые слова: АСЕАН, Сообщество АСЕАН, Сообщество в сфере политики и безопасности АСЕАН, СПБА, сообщество безопасности, конструктивизм, реализм, режим безопасности, нормы, идентичность.

* *Никифоров Илья Александрович* — аспирант кафедры региональных проблем мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: ake.nikiforov@gmail.com).

Ассоциация стран Юго-Восточной Азии, в 2017 г. отметившая 50-летний юбилей, на сегодняшний день является одним из наиболее динамично развивающихся интеграционных объединений в мире. В 1967 г. АСЕАН представляла собой группировку из пяти стран региона (Индонезии, Малайзии, Таиланда, Сингапура и Филиппин), озабоченных в равной степени проблемами социально-экономического развития, с одной стороны, и противодействия растущей «коммунистической угрозе» — с другой. Впоследствии вторая проблема потеряла актуальность, в АСЕАН одна за другой вступили новые страны, и к концу 1990-х годов Ассоциация объединяла все 10 государств Юго-Восточной Азии. Расширение организации обострило вопросы экономического развития (за счет того, что новые участники — Лаос, Камбоджа, Вьетнам и Мьянма — существенно отстают от остальных), а также поставило новые задачи, в частности совершенствование механизмов функционирования блока, который объединяет теперь весь регион. Указанные вызовы потребовали всестороннего развития и интенсификации сотрудничества между участниками, чем они активно и занялись, реализовав в рамках АСЕАН множество разнообразных проектов и инициатив.

К деятельности Ассоциации всегда было приковано повышенное внимание экспертного сообщества, обусловленное в том числе геополитической важностью региона. Работе АСЕАН даются разные оценки: специалисты разделились на оптимистов [Acharya, 2001; Khoo, 2015] и скептиков [Leifer, 2000; Emmerson, 2006]. В последнее время дискуссии между ними ведутся особенно активно в связи с тем, что не так давно АСЕАН запустила, пожалуй, наиболее масштабную свою инициативу. В 2003 г. на Балийском саммите АСЕАН лидеры стран-участниц приняли решение о создании Сообщества АСЕАН, состоящего из трех подразделений, или сообществ: в области политики и безопасности, экономики и социально-культурной сферы. Наиболее жаркая дискуссия в экспертной среде на сегодняшний день разворачивается вокруг Сообщества в сфере политики и безопасности АСЕАН (СПБА).

Сущность СПБА была зафиксирована в подписанной по итогам саммита декларации «Балийское согласие — 2». В документе отмечено, что создание данной структуры направлено на поддержание мира в регионе, выработку продуктивного подхода к противодействию нетрадиционным угрозам безопасности и развитие сотрудничества с внешними партнерами по соответствующим вопросам. Особое внимание уделено взаимоотношениям

между участниками Ассоциации, что, на наш взгляд, является наиболее важным аспектом этого проекта. Отметим ключевые положения декларации:

- члены Ассоциации придерживаются исключительно мирных путей решения конфликтов в регионе и воспринимают собственную безопасность в ее неразрывной связи с безопасностью других государств АСЕАН;
- участники уважают национальный суверенитет других членов и следуют принципу невмешательства во внутренние дела друг друга, все решения основываются на консенсусе;
- Сообщество АСЕАН не будет построено в формате военного союза и не предполагает выработку единой внешнеполитической линии; вместо этого оно базируется на принципе всеобъемлющей безопасности, подразумевающим следование во всех аспектах общим нормам поведения, принятым в организации;
- участники используют превентивную дипломатию, а также меры, направленные на укрепление взаимного доверия (confidence building measures)¹.

Заложенные в Балийской декларации принципы были в дальнейшем конкретизированы, на их основе сформулированы задачи, которые зафиксированы в опубликованном в 2008 г. Плане Сообщества АСЕАН. В данном документе в духе принятого в организации свободного и неформального подхода еще раз отмечено, что в основу Сообщества ляжет приверженность участников общим ценностям и нормам поведения, направленным на достижение солидарности государств по всем важным вопросам².

Те принципы, на которых базируется СПБА, равно как и сам факт появления такого проекта, вдохнули новую жизнь в старую дискуссию среди экспертов по региону: является ли в настоящий момент АСЕАН сообществом безопасности как таковым?

В данной статье предпринята попытка сравнить существующие подходы (главным образом конструктивистский и реалистский) к проблеме применимости концепции сообществ безопасности в отношении реалий Юго-Восточной Азии. В современной исследовательской литературе (по большей части зарубежной) существует немало работ, в которых отстаивается та или иная

¹ Bali Concord II. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2003. Available at: http://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii (accessed: 15.05.2017).

² ASEAN Political-Security Community Blueprint. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2007. P. 2–3.

точка зрения. В рамках статьи автор постарается передать суть сложившейся дискуссии, проанализировать сильные и слабые стороны представленных подходов и сделать выводы относительно перспективности их применения к анализу указанной проблемы.

В первой части статьи рассмотрены концепция сообществ безопасности в ее классическом варианте, ее ключевые положения и основные вехи развития. Во второй части автор анализирует, каким образом данная концепция была адаптирована и применена к анализу ситуации в АСЕАН и какие споры она вызывает в контексте Юго-Восточной Азии.

* * *

В основе дискуссии лежит концепция сообществ безопасности, которую предложил в 1957 г. известный теоретик международных отношений Карл Дойч [Deutsch, 1998: 121]. Под сообществом безопасности он подразумевал группу государств, наладивших мирное сотрудничество, исключивших применение силы для решения конфликтов между собой. Важнейшим условием успешного функционирования такого сообщества является фактор уверенности государств в том, что участники объединения будут придерживаться мирных путей преодоления разногласий. Формирование такой уверенности происходит постепенно, в ходе длительного мирного сосуществования стран, а также их плодотворного сотрудничества в различных сферах. В этой связи помимо простого миролюбивого настроения участников по отношению друг к другу большую роль играют тесные экономические связи, культурный обмен, туризм, миграция. Ускорить процесс создания сообщества безопасности, укрепить его могут также и внешние факторы, например общая для всех участников военная угроза.

К. Дойч разделил сообщества безопасности на «амальгамированные» и «плюралистические». «Амальгамированные» сообщества — результат слияния двух и более единиц, в ходе которого они теряют независимость и создаются общие политические институты. В качестве примера ученый приводил США. «Плюралистическое» сообщество соответственно не предполагает общего правительства, его участники сохраняют суверенитет. Примером такого типа К. Дойч называл сотрудничество США и Канады [Deutsch, 1998: 124].

Достаточно долгое время концепция сообществ безопасности не пользовалась большой популярностью в среде исследовате-

лей международных отношений. В условиях «холодной войны» доминирующее положение в специальной литературе занимал политический реализм. С точки зрения этого подхода, ключевыми представителями которого были Г. Моргентау и Р. Арон, международные отношения — это арена борьбы государств, которые стремятся к увеличению собственной власти и уменьшению власти других [Snyder, 2004]. После окончания «холодной войны», с распадом биполярной системы, существенно ослабили позиции реалистской и неореалистской парадигм в теории международных отношений. Возвращение идеи сообществ безопасности в поле зрения ученых пришлось на период «конструктивистского бунта против неореализма» [Acharya, 2001: 3].

Действительно, концепция сообществ безопасности удачно вписалась в конструктивистское видение международных отношений: большое внимание в рамках данной парадигмы уделяется идеям, интересам и идентичности их акторов. В этом состоит ее отличие от других теорий, где во главу угла ставятся материальные факторы: от реализма, сторонники которого делают упор на силу и военную мощь государств, и либерализма, сфокусированного на экономическом благополучии. В рамках конструктивизма поведение государств на международной арене связывается с интересами элит, общими нормами и спецификой коллективных идентичностей. Активно применяются наработки социологии, а функционирование системы международных отношений рассматривается в процессе ее «конструирования» акторами [Wendt, 1992].

Существенное внимание приверженцы конструктивистского подхода уделяют представлению о трансформации государства как актора международных отношений. С позиции конструктивистов, современные коммуникационные технологии и заложенные в них безграничные возможности распространения различных идей и ценностей приводят к подрыву традиционной «национальной привязанности». Международное право и прочие нормы размывают суверенитет и расширяют потенциал применения государством своей власти. Дискурс формирует то, как политические акторы себя идентифицируют, как видят свои интересы и как меняют свое поведение. Это приводит к появлению принципиально новых форм политических объединений [Walt, 1998]. Данное положение может служить связующим звеном, позволяющим органично вписать концепцию сообществ безопасности в общее русло конструктивистской парадигмы.

Более того, в рамках конструктивистского подхода идеи К. Дойча были расширены. Большую роль в этом сыграли Эмануэль Адлер и Майкл Барнетт. Важнейшим их дополнением к теории К. Дойча стала идея эволюционного развития сообществ безопасности. По их мнению, такое сообщество проходит три жизненные стадии: «зарождающееся», «восходящее» и «зрелое». На первом этапе речь идет не столько о целенаправленном создании сообщества безопасности как такового, сколько о сближении государств для расширенного сотрудничества в различных сферах и формирования дополнительных возможностей для обеспечения собственной безопасности. Второй этап главным образом характеризуется дальнейшим углублением связей между государствами, для этого создаются различные новые институты, страны координируют работу и формируют коллективную идентичность. Ее появление отличает третий этап, когда у участников создается представление в духе «свой—чужой» по отношению к коллегам по сообществу и внешним государствам [Adler, Barnett, 1998a].

Э. Адлер и М. Барнетт также разделили сообщества безопасности на два типа: «свободно связанные» (*loosely-coupled*) и «тесно связанные» (*tightly-coupled*) [Adler, Barnett, 1998a: 30]. Первый вариант базируется на коллективной идентичности, общем «стиле жизни», который декларируют участники. Намерения государств, их принципы сотрудничества формулируются в виде набора норм, согласованного всеми членами. В сообществе такого типа основную роль играет неформальный фактор: характер отношений между участниками формирует у них уверенность в невозможности каких-либо конфликтов или вражды внутри объединения. Второй вариант отличается более развитой формой коллективной идентичности (указанное разделение государств по принципу «свой—чужой»). Разрабатывается единая линия поведения всего сообщества в вопросах безопасности, особенно в отношении внешних угроз (система «коллективной безопасности»). Эта линия поведения может закрепляться в соответствующих документах, ее реализация может быть передана на надгосударственный уровень специально созданному координирующему органу. Появление различных наднациональных институтов в принципе является характерной чертой такого сообщества. При необходимости производится гармонизация законодательства стран-участниц. Облегчается передвижение граждан между государствами сообщества: снимаются визовые ограничения, вводятся упрощенные правила и т.д.

Уже при первом приближении можно заметить, что основные принципы Сообщества АСЕАН, заявленные его участниками, в некоторой степени перекликаются с чертами сообщества безопасности по К. Дойчу, Э. Адлеру и М. Барнетту, например нацеленность на исключительно мирное решение конфликтов, подкрепляемая мерами, направленными на достижение прочной уверенности участников в её выполнении. Приверженность общим ценностям и нормам поведения позволяет провести параллель со «свободным» типом сообществ безопасности по классификации Э. Адлера и М. Барнетта. В то же время исторически сложившаяся специфика международных отношений в регионе не позволяет с уверенностью считать АСЕАН сообществом безопасности и вызывает в научном сообществе активную полемику на этот счет. К настоящему времени сложилось несколько точек зрения на данную проблему.

* * *

Сторонники конструктивистской парадигмы в анализе международных отношений полагают, что АСЕАН в полной мере можно считать сообществом безопасности, причем еще до появления самого проекта Сообщества АСЕАН. Ведущим представителем данного крыла является влиятельный современный специалист по региону Амитав Ачарья. Именно этот ученый впервые предпринял попытку применить концепцию К. Дойча к реалиям АСЕАН. При этом он столкнулся с целым рядом трудностей, обусловленных спецификой региона, которые заставили его существенным образом модифицировать идеи К. Дойча.

В первую очередь следует заметить, что концепция сообщества безопасности К. Дойча отличалась ярко выраженной европоцентричностью. В частности, он рассматривал приверженность ценностям демократии в качестве одной из важнейших предпосылок, без которых невозможно формирование подобного объединения. Этих позиций в духе теории «демократического мира» придерживались продолжатели идей К. Дойча — Э. Адлер и М. Барнетт [Adler, Barnett, 1998a].

АСЕАН же представляет собой весьма неоднородный регион — как в отношении политического устройства участников, так и с культурно-идеологической точки зрения. В Брунее, например, функционирует абсолютная монархия, а в Таиланде у власти находится военное правительство, чья верность демократическим идеалам у многих вызывает сомнение. В Камбодже и на Филиппинах усиливаются авторитарные тенденции, а во

Вьетнаме отсутствие политического плюрализма закреплено законодательно. В связи с этим идеи К. Дойча, Э. Адлера и М. Барнетта в чистом виде оказались неприменимы к реалиям Юго-Восточной Азии и потребовали модификации с учетом региональной специфики. Таким образом, первым вопросом, который был поставлен конструктивистами, стал вопрос об актуальности концепции сообществ безопасности в отношении государств, не являющихся демократическими.

А. Ачарья, опираясь на историю становления АСЕАН, пришел к выводу, что создание сообщества безопасности вовсе не обязательно требует от государств-членов приверженности либерально-демократическим принципам, если в основе этого процесса лежит осознанная деятельность участников по формированию общей идентичности [Acharya, 2001: 34]. Иными словами, сообщество в данном случае возникает не «снизу» — не из широкого взаимодействия на всех уровнях, помноженного на схожие политические, культурные, идеологические установки, «объективную совместимость участвующих народов» (по выражению К. Дойча [Deutsch, 1988: 271]). Напротив, можно говорить о том, что этот процесс инициируется «сверху», целенаправленно, и это позволяет в определенной степени игнорировать разного рода различия. Более того, с конструктивистских позиций А. Ачарьи, сама идея сообщества является не только описательной, но и нормативной, поскольку она способна направить развитие группы в нужном направлении. Именно с этим обстоятельством конструктивисты связывают успехи в формировании сообщества безопасности в АСЕАН, несмотря на невысокий уровень экономической взаимозависимости и существующие различия в политической сфере [Acharya, 1998: 218].

В качестве движущей силы процесса создания сообщества безопасности в АСЕАН в рамках этой парадигмы рассматриваются региональные элиты, которые исторически, с окончания Второй мировой войны, вынашивали идею единой Юго-Восточной Азии, пытались восстановить «культурную общность» региона и выстроить «региональную взаимосвязанность» [Acharya, 2001]. В целом идея о важности элит лежит в русле классического конструктивизма, приверженцы которого также рассматривали элиты как важнейшего актора в международных процессах [Walt, 1998].

Еще одна особенность сообщества безопасности в АСЕАН кроется в специфике норм и коллективных идентичностей, лежащих в его основе. Главным тезисом А. Ачарьи в этом от-

ношении стала идея о трансформирующей функции норм как правил приемлемого поведения участников сообщества. По мнению ученого, собственно причиной появления в регионе сообщества безопасности стало то, что здесь исторически сложились и получили широкое распространение такие стандарты поведения, как невмешательство во внутренние дела друг друга, неприменение силы, стремление к независимости и в особенности «путь АСЕАН» [Acharya, 2001]. Последний, с точки зрения эксперта, играл определяющую роль: подобный подход, когда во главу угла ставятся принцип консенсуса, неформальные отношения и отказ от институционализации сотрудничества, является тем, что отличает Юго-Восточную Азию от других регионов. Источником перечисленных норм А. Ачарья считал разного рода официальные документы и договоры, а также «окружающую социальную, культурную и политическую среду» [Acharya, 2001: 47]. Соответственно процесс нормотворчества, инициируемый региональными элитами, выступает как драйвер формирования сообщества безопасности. Особую роль в этом процессе на современном этапе А. Ачарья отводил Региональному форуму АСЕАН (АРФ) как площадке, генерирующей общее мнение по ключевым вопросам повестки дня в области безопасности.

Идентичность же в рамках данного конструктивистского подхода рассматривается как существующее в регионе ощущение общности. Процесс конструирования идентичности, с точки зрения эксперта, происходил в ходе долгой истории сотрудничества и взаимодействия участников Ассоциации. Причем главную роль в этом А. Ачарья отводит социальным и культурным связям, что отличает его подход от либеральной парадигмы, где во главу угла ставится экономическая взаимозависимость. В качестве индикаторов создания общей идентичности в АСЕАН ученый предлагает рассматривать три фактора: приверженность многостороннему подходу в отношениях (вероятно, автор имеет в виду коллективное принятие решений на основе принципа консенсуса), развитие сотрудничества в сфере безопасности и то, как государства самостоятельно определяют, кто входит в состав их группы, а кто выступает внешним игроком [Acharya, 2001: 29].

В рамках классификации сообществ безопасности, предложенной Э. Адлером и М. Барнеттом, АСЕАН является «зарождающимся», т.е. страны находятся на этапе сближения и укрепления взаимного доверия. Развивая их идеи, А. Беллами охарактеризовал сообщество безопасности в Юго-Восточной Азии как «свободно связанное» (loosely-coupled) [Bellamy, 2004: 88].

После того как страны объединения на официальном уровне объявили о старте инициативы Сообщества в сфере политики и безопасности АСЕАН, интерес к этой проблематике ожидаемо возрос [Acharya, 2013]. С течением времени подход сторонников конструктивизма к изучению данного проекта в целом не претерпел заметных изменений: однако спектр анализируемых проблем был расширен: в него вошли осмысление прогресса АСЕАН в реализации начатой инициативы и объяснение различного рода неудач. Так, в своих последних работах А. Ачарья уделил существенное внимание анализу слабых мест СПБА и вызовов, которые стоят на пути реализации этого проекта. Среди них автор выделил: изменения регионального баланса сил, внутренние противоречия в Ассоциации, проблему Южно-Китайского моря, признаки гонки вооружений в регионе, внутривнутриполитические сложности у участников АСЕАН и по-прежнему растущие нетрадиционные вызовы безопасности. Особую важность в контексте рассматриваемой проблемы, на наш взгляд, имеют внутренние противоречия в Ассоциации. Как отмечает А. Ачарья, одним из главных признаков сложившегося сообщества безопасности является тот факт, что война становится «немыслимой» для участников, а в АСЕАН пока об этом говорить не приходится [Acharya, 2013: 6]. В сущности, этот тезис можно интерпретировать так, что А. Ачарья, будучи одним из наиболее последовательных сторонников применения концепции сообществ безопасности к АСЕАН, сам указывает на одно из потенциально слабых мест данного подхода в контексте современных реалий Юго-Восточной Азии.

Таким образом, приверженцы конструктивизма во главе с А. Ачарьей обосновали возможность существования в регионе сообщества безопасности со значительными модификациями. Тот факт, что впоследствии страны АСЕАН на официальном уровне продемонстрировали свою приверженность этой идее и запустили одноименную интеграционную инициативу, продемонстрировал научному сообществу жизнеспособность конструктивистских идей и вызвал всплеск интереса к теме. В целом в настоящее время большая часть зарубежных экспертов признают, что АСЕАН действительно представляет собой зарождающееся сообщество безопасности [Khoo, 2015].

* * *

Существует и противоположная точка зрения: перспективы формирования сообщества безопасности в АСЕАН неопре-

деленны. Наибольший скепсис в этом отношении выражают сторонники неореалистской парадигмы в теории международных отношений. Они ставят под сомнение как возможности конструктивистского подхода при анализе АСЕАН, так и сам этот подход в целом.

Одним из ключевых аргументов противников идеи применения концепции сообществ безопасности в Юго-Восточной Азии является тот факт, что страны АСЕАН нередко вступали в конфликты. Действительно, несмотря на отсутствие масштабных войн, история Ассоциации насчитывает немало эпизодов различных вооруженных столкновений между ее членами в ходе всевозможных территориальных споров. В качестве примера можно привести инциденты на границе Таиланда и Камбоджи в 2011 г., которые не обошлись без человеческих жертв³. Что характерно, таиландско-камбоджийский пограничный конфликт произошел через 8 лет после того, как лидеры Ассоциации объявили курс на мирное разрешение всех противоречий и создание Сообщества АСЕАН. И на сегодняшний день, по мнению некоторых экспертов, структура и дислокация вооруженных сил многих стран региона могут косвенно свидетельствовать о том, что они воспринимают друг друга как потенциальных противников [Kho, 2015: 186].

Сторонники неореалистского подхода отмечают также склонность конструктивистов излишне преувеличивать потенциал «пути АСЕАН»: не было ситуаций, которые дали бы возможность проверить эффективность специфического асеановского подхода по деэскалации масштабных конфликтов, не говоря уже о том, что эпизодические локальные столкновения демонстрируют его слабость в предотвращении подобных ситуаций [Реоу, 2002: 133]. Один из ключевых принципов «пути АСЕАН» — невмешательство в дела друг друга — также подвергается критике. Так, Л. Джонс отмечает, что вовлечение в проблемы соседей исторически было в интересах участников Ассоциации, сам принцип ни в коем случае нельзя считать непреложным: страны региона не только прямо его нарушали, но и предпринимали попытки его «размыть» (например, в процессе рассмотрения Хартии АСЕАН этот документ содержал положения о санкционных механизмах в отношении тех членов Ассоциации, которые допускают нарушения

³Rondonuwu O., Suharmoko A. ASEAN Summit fails to resolve Thai-Cambodia conflict // Reuters. 08.05.2011. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-asean/asean-summit-fails-to-resolve-thai-cambodia-conflict-idUSTRE74709V20110508> (accessed: 05.05.2018).

прав человека на своей территории; они не вошли в итоговую версию, после того как Вьетнам, Лаос и Мьянма дважды пригрозили выйти из обсуждения Хартии) [Jones, 2010].

Критике подвергаются и общие подходы конструктивистов к оценке логики развития отношений в Юго-Восточной Азии. В частности, Н. Ху критикует А. Ачарью за то, что тот не конкретизирует нормы, которые, по его мнению, лежат в основе сообщества безопасности в АСЕАН. По мнению Н. Ху, определить специфические для региона нормы в принципе затруднительно [Khoo, 2004: 44]. Он отмечает, что вместо самостоятельного неформального разрешения спорных ситуаций члены Ассоциации по большей части привлекали к этому третьи стороны. Скепсис ученого вызывает также тезис А. Ачарьи о формировании коллективной идентичности в Юго-Восточной Азии: этот фактор является субъективным и не поддается какому-либо измерению (несмотря на доводы А. Ачарьи) ввиду высокой гетерогенности региона [Khoo, 2015].

Как утверждает Н. Ху, АСЕАН по ряду причин пока не является сообществом безопасности в его классическом понимании. Во-первых, государства Юго-Восточной Азии имеют долгую историю вмешательства во внутренние дела друг друга. Во-вторых, как отмечает ученый, о слабости инициативы Сообщества свидетельствует и неспособность стран АСЕАН урегулировать проблему Южно-Китайского моря и убедить Пекин пойти на компромисс [Khoo, 2015: 194].

Наконец, сторонники политического неореализма выступают с критикой конструктивистского подхода как такового и отстаивают актуальность реализма для анализа региональных проблем безопасности. По мнению Н. Ху, конструктивистская идея о том, что идентичность способна предотвращать конфликты в анархичном (с точки зрения реалистов) мире, является утопичной. Даже если согласиться с тем, что фактор идентичности имеет какой-либо вес в ходе различных конфликтов, в реальности все неизбежно развивается по тем правилам, которые описаны в рамках неореализма. Критике подвергалась и склонность конструктивистов фокусироваться на позитивных нормах и игнорировать негативные. В этой связи Н. Ху призывал конструктивистов пересмотреть свой подход и расширить его. Как отмечал ученый, «пока лидеры АСЕАН и их сторонники сообщества безопасности продолжают отвергать реализм, они отказываются от наиболее сильного инструмента, который по-

мог бы проанализировать растущую роль Китая и справиться с ней» [Khoo, 2015: 195].

Другим последовательным критиком Сообщества АСЕАН с позиций реалистского подхода был Майкл Лейфер, который считается одним из наиболее авторитетных представителей школы реализма в изучении международных отношений и проблематики безопасности в Юго-Восточной Азии. С точки зрения М. Лейфера, определяющим фактором региональной стабильности выступал баланс сил — как между участниками Ассоциации, так и между АСЕАН и внешними акторами, такими как США и Китай. Нормотворчество и формирование коллективной асеановской идентичности (которая является основополагающим элементом в конструктивистской концепции сообществ безопасности), по мнению ученого, сами по себе не играли никакой роли в установлении регионального порядка. Культурные традиции никоим образом не могли стать причиной развития сотрудничества в области безопасности [Acharya, 2006: 78].

Вместе с тем М. Лейфер не отрицал существования в регионе определенного «чувства сообщества», однако подчеркивал слабость этого чувства, что проявилось в многочисленных противоречиях и конфронтациях между членами АСЕАН. По М. Лейферу, те или иные их действия были скорее мотивированы как раз противоположным ощущением — незащищенностью, осознанием собственной уязвимости (*insecurity*) перед другими участниками Ассоциации [Emmerson, 2006: 10]. Соответственно это свидетельствовало о том, что о формировании сообщества безопасности в регионе говорить как минимум преждевременно.

М. Лейфер также подвергал критике ключевой элемент инициативы СПБА — АРФ, который, по мнению ученого, представлял собой «зачаточный и односторонний» инструмент, не способный решить проблемы безопасности в регионе [Leifer, 2000: 117]. Собственно сам факт существования АРФ, в понимании М. Лейфера, служил косвенным доказательством того, что отношения в Юго-Восточной Азии развиваются по логике, описанной реалистами, а не конструктивистами, поскольку он является типично реалистской попыткой повлиять на баланс сил в пользу АСЕАН.

В настоящее время помимо реалистской и конструктивистской парадигм в научном сообществе предлагаются альтернативные варианты осмысления проблематики региональной безопасности в Юго-Восточной Азии. В качестве примера можно привести А. Коллинза, который утверждает, что перечисленные

А. Ачарьей нормы (принцип консенсуса, невмешательство и др.) не способствовали складыванию в регионе сообщества безопасности. С точки зрения эксперта, АСЕАН можно назвать «режимом безопасности» (security regime) [Collins, 2013], который, как удачно заметила Д. Стайн, представляет собой ситуацию, когда интересы акторов «не совсем схожие, но и не совсем конкурирующие» [Stein, 1985]. От сообщества безопасности такой формат отличается отсутствием глубокой гармонии интересов и общей идентичности. Он вполне может возникнуть и там, где отношения между государствами являются антагонистическими, но страны воздерживаются от столкновений по той или иной причине. Так, по мнению А. Коллинза, в АСЕАН участники остаются «эгоистичными акторами, в их отношениях не наблюдалось такого трансформирующего взаимодействия, которое требуется для создания сообщества безопасности» [Collins, 2013: 48]. Можно отметить сходство такой интерпретации с идеями М. Алагалпы (во многом перекликающимися с подходом Английской школы Х. Булла), который во главу угла в международном порядке ставил прагматические соображения: стремление акторов обеспечить себе предсказуемое и стабильное международное окружение, благоприятствующее достижению целей — как индивидуальных, так и коллективных [Alagappa, 2003: 39].

* * *

Как представляется, столь разные взгляды на жизнеспособность концепции сообщества безопасности применительно к Юго-Восточной Азии во многом обусловлены взаимоисключающими позициями конструктивистского и неореалистского подходов. Этим же вызвана и разница в интерпретации фактических достижений Ассоциации на ниве построения Сообщества АСЕАН. Классическое сообщество безопасности по К. Дойчу — результат растущего и углубляющегося взаимодействия участников во всех сферах. В конструктивистском понимании реалий АСЕАН, напротив, первична *идея* сообщества при отсутствии достаточных объективных предпосылок к его возникновению. Эта идея, обладая, в рамках данного подхода, способностью «трансформировать» реальность, и запускает процесс складывания сообщества безопасности с местной спецификой. Весьма уместным при этом кажется замечание А. Ачарьи, сравнившего свою версию сообщества безопасности с «воображаемым сообществом» Б. Андерсона.

Представляется, что подход конструктивистов удачно описывает логику развития отношений в Юго-Восточной Азии, которой пытались следовать создатели СПБА. Например, показательным выглядит их тезис о трансформирующей функции норм. Так, авторы официального Плана Сообщества АСЕАН прямо указали, что формирование (shaping) и распространение (sharing) общих норм и правил поведения являются важной составляющей процесса построения СПБА⁴. В этой связи можно отметить, что идея конструктивистов о трансформирующей функции норм имеет отношение скорее к официальному видению процессов со стороны АСЕАН, нежели к объективному положению дел.

Можно ли говорить, что некие правила поведения в действительности оказывают положительное влияние на отношения в Ассоциации? С одной стороны, усиленно продвигаются принципы невмешательства и консенсуса, составляющие «путь АСЕАН»⁵. С другой стороны, различные конфликтные ситуации, такие как упомянутые ранее столкновения Таиланда и Камбоджи в 2011 г., вызывают сомнения в успехах АСЕАН на пути к миру и согласию в регионе. С нашей точки зрения, именно в отдельных расхождениях идеализированного видения конструктивистов и реалий Ассоциации и находится то слабое место данного подхода, на которое резонно направлено острие критики со стороны скептически настроенных приверженцев реалистской парадигмы. Кроме того, уместными представляются их аргументы относительно эфемерности общей идентичности АСЕАН, еще одного краеугольного камня концепции А. Ачарьи. Неясно, имеется ли такая идентичность в столь разнообразном по составу участников блоке в принципе и если имеется, то какое влияние она оказывает на происходящие в нем процессы.

Если попытаться дать общую оценку подходу конструктивистов к рассматриваемой проблеме, то можно выделить следующий его недостаток, который, на наш взгляд, является ключевым: чрезмерную отвлеченность рассуждений, затрудняющую доказательство их позиции с опорой на реальный опыт Ассоциации. В то же время не лишен недостатков и чистый реализм, который, по нашему мнению, чрезмерно упрощает проблему, сводя

⁴ASEAN Political-Security Community Blueprint. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2007. P. 6.

⁵Ibidem.

логику взаимоотношений в регионе к противостоянию заведомо антагонистичных акторов.

Наиболее перспективным представляется умеренный критический подход А. Коллинза, отметившего отсутствие полной гармонии интересов в Ассоциации и заключившего, что члены АСЕАН являются эгоистичными игроками. На наш взгляд, данный подход позволяет осветить проблему без упрощений и предвзятостей, характерных для чистого конструктивизма и реализма. В этой связи взаимодействие государств региона в сфере безопасности видится связанным не с абстрактной региональной идентичностью, о которой говорит А. Ачарья, а с рациональным пониманием собственных интересов, осознанием, что отлаженные механизмы предотвращения и разрешения конфликтов являются необходимым условием благополучного существования и развития всех сторон.

В заключение стоит признать, что ставить точку в дискуссии пока, безусловно, преждевременно. Дело в том, что создание Сообщества в сфере политики и безопасности АСЕАН — это продолжающийся процесс, далекий от завершения. В 2015 г. лидеры стран-участниц приняли решение продлить его до 2025 г. и подготовили соответствующий план⁶. Однако на этом пути приближения АСЕАН к состоявшемуся сообществу безопасности имеются определенные проблемы, которые кроются в том, что практическая реализация намеченных Ассоциацией идей зачастую оставляет желать лучшего, причем в отношении данного факта «оптимисты» и «скептики» демонстрируют заметное единодушие: даже такой яркий представитель «оптимистов», как А. Ачарья, отмечает в своих работах [Acharya, 2013: 20] необходимость усиления механизмов контроля за исполнением сторонами взятых на себя обязательств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Колдунова Е.В. АСЕАН на современном этапе и проблемы региональной стабильности // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. 2016. № 28. С. 13–19.
2. Колдунова Е.В. Формирование сообщества АСЕАН: аспекты безопасности // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. 2007. № 10. С. 53–61.

⁶ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2016. Available at: <https://www.asean.org/storage/2012/05/ASEAN-APSC-Blueprint-2025.pdf> (accessed 19.03.2019).

3. Acharya A. ASEAN 2030: Challenges of building a mature political and security community. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2013.
4. Acharya A. Collective identity and conflict management in Southeast Asia // *Security communities* / Ed. by E. Adler, M. Barnett. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 198–227.
5. Acharya A. Constructing a security community in Southeast Asia. London: Routledge, 2001.
6. Acharya A. Do norms and identity matter? Community and power in Southeast Asia's regional order // *Order and security in Southeast Asia: Essays in memory of Michael Leifer* / Ed. by R. Emmers, J. Liow. London: Routledge, 2006. P. 78–93.
7. Acharya A. The myth of ASEAN centrality? // *Contemporary Southeast Asia*. 2017. No. 39 (2). P. 273–280.
8. Acharya A. Who are the norm makers? The Asian-African Conference in Bandung and the evolution of norms // *Global Governance*. 2014. No. 20 (3). P. 405–417.
9. Adler E., Barnett M. A framework for the study of security communities // *Security communities* / Ed. by E. Adler, M. Barnett. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 29–66.
10. Adler E., Barnett M. Security communities in theoretical perspective // *Security communities* / Ed. by E. Adler, M. Barnett. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 3–28.
11. Alagappa M. Asian security order: Instrumental and normative features. Stanford: Stanford University Press, 2003.
12. Bellamy A. Security communities and their neighbours: Regional fortresses or global integrators? London: Palgrave Macmillan, 2004.
13. Chang F.K. Economic and security interests in Southeast Asia // *Orbis*. 2014. No. 58 (3). P. 378–391.
14. Chang J.Y. Essence of security communities: Explaining ASEAN // *International Relations of the Asia-Pacific*. 2016. No. 16 (3). P. 335–369.
15. Collins A. Building a people-oriented security community the ASEAN Way. New York: Routledge, 2013.
16. Deutsch K. The analysis of international relations. New Jersey: Prentice-Hall, 1988.
17. Deutsch K. Political community and the North Atlantic area // *The European Union: Readings on the theory and practice of European integration* / Ed. by B.F. Nelsen. 2nd ed. London: Palgrave Macmillan, 1998. P. 121–143.
18. Emmerson D. Mapping ASEAN's futures // *Contemporary Southeast Asia*. 2017. No. 39 (2). P. 280–288.
19. Emmerson D. Shocks of recognition. Leifer, realism, and regionalism in Southeast Asia // *Order and security in Southeast Asia: Essays in memory of Michael Leifer* / Ed. by R. Emmers, J. Liow. London: Routledge, 2006. P. 10–29.
20. Hsueh C. ASEAN and Southeast Asian peace: Nation building, economic performance, and ASEAN's security management // *International Relations of the Asia-Pacific*. 2016. No. 16 (1). P. 27–66.
21. Jenne N. The Thai-Cambodian border dispute: An agency-centered perspective on the management of interstate conflict // *Contemporary Southeast Asia*. 2017. No. 39 (2). P. 315–348.

22. Jones D.M. Weak states' regionalism: ASEAN and the limits of security cooperation in Pacific Asia // *International Relations of the Asia-Pacific*. 2016. No. 16 (2). P. 209–240.
23. Jones L. ASEAN's unchanged melody? The theory and practice of 'noninterference' in Southeast Asia // *The Pacific Review*. 2010. No. 23 (4). P. 479–502.
24. Khoo N. The ASEAN security community: A misplaced consensus // *Journal of Asian Security and International Affairs*. 2015. No. 2. P. 180–199.
25. Khoo N. Deconstructing the ASEAN security community: A review essay // *International Relations of the Asia-Pacific*. 2004. No. 4 (1). P. 35–46.
26. Khoo N. Is realism dead? Academic myths and Asia's international politics // *Orbis*. 2014. No. 58 (2). P. 182–197.
27. Leifer M. Regional solutions to regional problems? // *Towards recovery in Pacific Asia* / Ed. by G. Segal, D.S.G. Goodman. London; New York: Routledge, 2000. P. 108–118.
28. Natalegawa M. The expansion of ASEAN and the changing dynamics of Southeast Asia // *Contemporary Southeast Asia*. 2017. No. 39 (2). P. 232–239.
29. Peou S. Realism and constructivism in Southeast Asian security studies today: A review essay // *The Pacific Review*. 2002. No. 15. P. 119–138.
30. Snyder J. One world, rival theories // *Foreign Policy*. 2004. No. 145. P. 52–62.
31. Stein J.G. Detection and defection: Security 'regimes' and the management of international conflict // *International Journal*. 1985. No. 40. P. 599–627.
32. Tan S.S. A tale of two institutions: The ARF, ADMM-Plus, and security regionalism in the Asia Pacific // *Contemporary Southeast Asia*. 2017. No. 39 (2). P. 259–265.
33. Walt M. International relations: One world, many theories // *Foreign Policy*. 1998. No. 110. P. 34–46.
34. Weatherbee D.E. *International relations of Southeast Asia: The struggle for autonomy*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2009.
35. Wendt A. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics // *International Organization*. 1992. Vol. 46. No. 2. P. 391–425.
36. Woon W. The ASEAN Charter ten years on // *Contemporary Southeast Asia*. 2017. No. 39 (2). P. 245–252.

I.A. Nikiforov

ASEAN AS A SECURITY COMMUNITY: CHALLENGES OF CONCEPTUALIZATION

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

ASEAN Political-Security Community (APSC) is the ASEAN's newest and ambitious initiative aimed at maintaining peace in the region by establishing common norms and standards of good conduct. The launch of the APSC has provoked an intense debate among experts on ASEAN on whether the Association could be regarded as a security community in the

classic theoretical sense. The author examines arguments in the key participants of this debate and presents its own point of view. The paper shows that constructivist scholars led by A. Acharya argue that their interpretation of the classic security community concept is relevant to the situation in the Southeast Asia, which is characterized by a strong sense of regional identity and a constitutive political role of norms. Their opponents represented by realist scholars, such as N. Khoo and M. Leifer, demonstrate the irrelevance of constructivist ideas to the ASEAN realities and emphasize the inability of Southeast Asian states to build a functioning security community. The conclusion is drawn that while both approaches have their own drawbacks, it would be premature to choose one or the other because the establishment of the security community in the ASEAN is an ongoing process, which is still far from complete. Therefore, the most promising and relevant for current political situation in the region is a moderately critical approach that treats ASEAN as a security regime rather than a security community.

Keywords: ASEAN, ASEAN Community, ASEAN Political-Security Community, APSC, security community, constructivism, realism, security regime, norms, identity.

About the author: *Ilya A. Nikiforov* — PhD Candidate at the Chair of Regional Issues of World Politics, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: ake.nikiforov@gmail.com).

REFERENCES

1. Koldunova E.V. 2016. ASEAN na sovremennom etape i problemy regional'noi stabil'nosti [ASEAN at the present stage and the problems of regional stability]. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nye problemy razvitiya*, no. 28, pp. 13–19. (In Russ.)
2. Koldunova E.V. 2007. Formirovanie soobshchestva ASEAN: aspekty bezopasnosti [Development of the ASEAN Community: Security aspects]. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nye problemy razvitiya*, no. 10, pp. 53–61. (In Russ.)
3. Acharya A. 2013. *ASEAN 2030: Challenges of building a mature political and security community*. Tokyo, Asian Development Bank Institute.
4. Acharya A. 1998. Collective identity and conflict management in Southeast Asia. In Adler E., Barnett M. (eds.). *Security communities*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 198–227.
5. Acharya A. 2001. *Constructing a security community in Southeast Asia*. London, Routledge.
6. Acharya A. 2006. Do norms and identity matter? Community and power in Southeast Asia's regional order. In Liow J.C., Emmers R. (eds.). *Order and security in Southeast Asia: Essays in memory of Michael Leifer*. London, Routledge, pp. 78–93.
7. Acharya A. 2017. The myth of ASEAN centrality? *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, no. 2, pp. 273–280.
8. Acharya A. 2014. Who are the norm makers? The Asian-African Conference in Bandung and the evolution of norms. *Global Governance*, vol. 20, no. 3, pp. 405–417.

9. Adler E., Barnett M. 1998a. A framework for the study of security communities. In Adler E., Barnett M. (eds.). *Security communities*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 29–66.
10. Adler E., Barnett M. 1998b. Security communities in theoretical perspective. In Adler E., Barnett M. (eds.). *Security communities*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3–28.
11. Alagappa M. 2003. *Asian security order: Instrumental and normative features*. Stanford, Stanford University Press.
12. Bellamy A. 2004. *Security communities and their neighbours: Regional fortresses or global integrators?* London, Palgrave Macmillan.
13. Chang F.K. 2014. Economic and security interests in Southeast Asia. *Orbis*, vol. 58, no. 3, pp. 378–391.
14. Chang J.Y. 2016. Essence of security communities: Explaining ASEAN. *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 16, no. 3, pp. 335–369.
15. Collins A. 2013. *Building a people-oriented security community the ASEAN way*. New York, Routledge.
16. Deutsch K. 1988. *The analysis of international relations*. New Jersey, Prentice-Hall.
17. Deutsch K. 1998. Political community and the North Atlantic area. In Nelsen B.F., Stubb A. (eds.). *The European Union: Readings on the theory and practice of European integration*. London, Palgrave Macmillan, pp. 121–143.
18. Emmerson D. 2017. Mapping ASEAN's futures. *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, no. 2, pp. 280–288.
19. Emmerson D. 2006. Shocks of recognition. Leifer, realism, and regionalism in Southeast Asia. In Liow J.C., Emmers R. (eds.). *Order and security in Southeast Asia: Essays in memory of Michael Leifer*. London, Routledge, pp. 10–29.
20. Hsueh C. 2016. ASEAN and Southeast Asian peace: Nation building, economic performance, and ASEAN's security management. *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 16, no. 1, pp. 27–66.
21. Jenne N. 2017. The Thai-Cambodian border dispute: An agency-centered perspective on the management of interstate conflict. *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, no. 2, pp. 315–348.
22. Jones D.M. 2016. Weak states' regionalism: ASEAN and the limits of security cooperation in Pacific Asia. *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 16, no. 2, pp. 209–240.
23. Jones L. 2010. ASEAN's unchanged melody? The theory and practice of 'non-interference' in Southeast Asia. *The Pacific Review*, vol. 23, no. 4, pp. 479–502.
24. Khoo N. 2015. The ASEAN security community: A misplaced consensus. *Journal of Asian Security and International Affairs*, no. 2, pp. 180–199.
25. Khoo N. 2004. Deconstructing the ASEAN security community: A review essay. *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 4, no. 1, pp. 35–46.
26. Khoo N. 2014. Is realism dead? Academic myths and Asia's international politics. *Orbis*, vol. 58, no. 2, pp. 182–197.
27. Leifer M. 2000. Regional solutions to regional problems? In Segal G., Goodman D.S.G. (eds.). *Towards recovery in Pacific Asia*. London, New York, Routledge, pp. 108–118.
28. Natalegawa M. 2017. The expansion of ASEAN and the changing dynamics of Southeast Asia. *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, no. 2, pp. 232–239.

29. Peou S. 2002. Realism and constructivism in Southeast Asian security studies today: A review essay. *The Pacific Review*, vol. 15, pp. 119–138.
30. Snyder J. 2004. One world, rival theories. *Foreign Policy*, no. 145, pp. 52–62.
31. Stein J.G. 1985. Detection and defection: Security ‘regimes’ and the management of international conflict. *International Journal*, vol. 40, pp. 599–627.
32. Tan S.S. 2017. A tale of two institutions: The ARF, ADMM-Plus, and security regionalism in the Asia Pacific. *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, no. 2, pp. 259–265.
33. Walt M. 1998. International relations: One world, many theories. *Foreign Policy*, no. 110, pp. 34–46.
34. Weatherbee D.E. 2009. *International relations of Southeast Asia: The struggle for autonomy*. Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
35. Wendt A. 1992. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, vol. 46, no. 2, pp. 391–425.
36. Woon W. 2017. The ASEAN Charter ten years on. *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, no. 2, pp. 245–252.

НАУЧНЫЕ ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

Н.В. Юдин*

НОВЫЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ НОВЫХ ПРОБЛЕМ

Рецензия на книгу Е.М. Харитоновой

*«Мягкая сила» Великобритании***

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

Рецензия посвящена монографии Е.М. Харитоновой «Мягкая сила» Великобритании», изданной в 2018 г. Национальным исследовательским институтом мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова. Рецензент отмечает, что рассматриваемая книга выгодно отличается от многих современных отечественных и зарубежных исследований «мягкой силы» вниманием автора к анализу теоретических аспектов проблематики и стремлением вписать свою работу в более широкий историографический контекст. Подобный подход представляется исключительно верным в силу того, что без четкого понимания места концепции «мягкой силы» в истории развития научной мысли по проблемам силового взаимодействия на международной арене невозможно в полной мере оценить суть и значение идей Дж. Ная. Подробно охарактеризовано содержание каждой из трех глав монографии, рассмотрены достоинства и недостатки, присущие изложению автором своей концепции. В частности, отмечаются некоторая описательность отдельных параграфов и местами излишне не критичное восприятие автором оценок и выводов, содержащихся в источниках. В то же время рецензент подчеркивает, что указанные недостатки ни в коей мере не принижают достоинств монографии Е.М. Харитоновой, которая представляет собой оригинальное, комплексное и, безусловно, актуальное научное исследование, выполненное на самом высоком

* Юдин Николай Вадимович — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, заместитель директора по исследованиям и разработкам Центра проблем безопасности и развития ФМП МГУ (e-mail: nicolas.yudin@gmail.com).

** Харитонова Е.М. «Мягкая сила» Великобритании. М.: ИМЭМО РАН, 2018. 139 с.

профессиональном уровне. В книге собран, систематизирован и обобщен по-настоящему фундаментальный массив информации из различных источников — от документов Парламента и программных документов ключевых британских партий до материалов СМИ, опросов общественного мнения и рейтингов «мягкой силы». Тем самым автор не только вносит весомый вклад в развитие научного знания об особенностях использования Великобританией инструментов «мягкой силы» во внешнеполитических целях, но и создает хорошее подспорье для разработки практических рекомендаций как по развитию российско-британских контактов (например, в сфере научной дипломатии), так и по созданию собственно российских проектов в области «мягкой силы».

Ключевые слова: Великобритания, «мягкая сила», рейтинги «мягкой силы», страновой брендинг, научная дипломатия, культурная дипломатия.

Судьба концепции «мягкой силы» уже сейчас вполне может рассматриваться как самостоятельный научный феномен, заслуживающий отдельного изучения. Каким-то невероятным образом эта концепция буквально ворвалась в официальный и академический дискурс едва ли не всех ключевых субъектов современной мировой политики. В считанные годы исследования, связанные с проблематикой «мягкой силы», перспективами ее применения, измерения, оценки и т.д., составили полноценное научное направление в теории международных отношений, развитие которого отличается, по крайней мере на первый взгляд, чрезвычайным динамизмом и плодотворностью интеллектуального поиска. Даже несмотря на наблюдаемый в последние годы всплеск интереса к традиционным, «жесткосиловым» формам и методам ведения внешнеполитической деятельности на фоне общего роста напряженности в международных отношениях, вал публикаций, освещающих различные аспекты феномена «мягкой силы», не спадает.

На первый взгляд, охватить этот объем работ, не говоря уже о том, чтобы каким-то образом его системно осмыслить, — задача трудноосуществимая. Однако следует обратить внимание на еще одну специфическую особенность, отличающую многие исследования по «мягкой силе», как отечественные, так и зарубежные. Дело в том, что то ли по причине изначальной размытости первых определений этого феномена, содержащихся в

трудах его создателя — американского политолога Дж. Ная¹, то ли из-за имплицитно заложенных в его названии («мягкая сила») коннотаций, располагающих к чему-то менее фундаментальному, чем исследования военно-политических сюжетов, многие работы, посвященные этой проблематике, отличает некий налет публицистичности, а дискуссии вокруг нее зачастую переходят в далекую от науки плоскость.

В этом отношении главной задачей ученого, занимающегося анализом «мягкой силы», становится не обобщение всего массива существующих работ, а поиск в нем трудов, которые вносят по-настоящему существенный вклад в развитие соответствующего исследовательского поля. И в этой связи хотелось бы обратить внимание на монографию Е.М. Харитоновой «Мягкая сила Великобритании», изданную в 2018 г. Национальным исследовательским институтом мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова.

Первое, что бросается в глаза при знакомстве с этой работой и что самым выгодным образом отличает ее от большинства современных исследований проблематики «мягкой силы», это развернутая и очень содержательная теоретическая глава, предваряющая рассмотрение собственно страновых сюжетов. В этой главе автор не только перечисляет проблемы, связанные с концептуальным осмыслением феномена «мягкой силы», особенности его восприятия в российском и зарубежном экспертном и академическом сообществе, но и, что особенно ценно и важно, предпринимает попытку вписать эти проблемы в более широкий контекст исследований понятия силы в теории международных отношений. Этот подход представляется исключительно верным, поскольку без знания общего контекста и четкого понимания места концепции «мягкой силы» в истории развития научной мысли по проблемам силового взаимодействия на международной арене невозможно в полной мере оценить суть и значение идей Дж. Ная. Между тем именно своеобразный антиисторизм и необъяснимое пренебрежение существующей историографией, к сожалению, стали одними из отличительных черт исследований «мягкой силы», которые в анализе истоков этой концепции

¹Nye J. Soft power: Means to success in World politics. New York: Public Affairs Group, 2004; Ying Fan. Soft power: power of attraction or confusion? // Place Branding and Public Diplomacy. 2008. Vol. 4. No. 2. P. 147–158.

редко идут дальше работ ее автора. При всей содержательности и взвешенности представленного в рецензируемой монографии теоретического обзора нельзя не отметить, что основан он по преимуществу на анализе не самых новых исследований, среди которых редко можно встретить работы, увидевшие свет после 2014 г.

Отдельно хотелось бы остановиться на последнем параграфе первой главы, в котором автор обращается к оценке различных рейтингов и индексов «мягкой силы» (с. 24–43). Как таковые эти рейтинги не раз становились объектом отдельного рассмотрения в отечественной международно-политической науке². От этих исследований монографию Е.М. Харитоновой отличает внимание к анализу методологии наиболее известных и авторитетных индексов «мягкой силы». При этом, как представляется, автор недостаточно критично подходит к оценке релевантности подобных рейтингов как средства измерения «мягкой силы» ключевых субъектов современной мировой политики. Совершенно справедливо выявляя целый комплекс проблем и откровенных методологических недостатков, связанных, в частности, с измерением и оцениванием различных субъективных факторов, автор, на наш взгляд, не ставит главный вопрос: какое отношение имеют эти рейтинги к изучению «мягкой силы» в принципе?

В конечном счете все они позволяют оценить (и то с многочисленными оговорками) лишь приблизительно-обобщенный уровень привлекательности образа (имиджа) того или иного актора либо примерное, усредненное состояние его соответствующих ресурсов³. Однако положительный образ не является синонимом «мягкой силы», сам по себе он ничего не может сказать о способности одного актора изменить поведение других, что, по определению того же Дж. Ная, и составляет сущность феномена силы в международных отношениях⁴.

²Королев В.А., Владимирова А.В., Трунин А.А. Страновой брендинг и его отражение в глобальных рейтингах «мягкой силы» // Вестник международных организаций. 2014. Т. 9. № 2. С. 209–228; Песцов С.К., Бобыло А.М. «Мягкая сила» в мировой политике: проблема операционализации теоретического концепта // Вестник Томского государственного университета. История. 2015. № 2. С. 108–114.

³См. подробнее: Юдин Н.В. Блеск и нищета рейтингов «мягкой силы» // Международная жизнь. 2018. № 7. С. 112–123.

⁴Най Дж. Будущее власти. М.: АСТ, 2014. С. 56.

Автор делает в этой связи некоторые оговорки и в теоретической части, и далее по тексту, отмечая несовершенство всех существующих индексов, но в итоге все же приводит их данные в подтверждение своих оценок «мягкой силы» Великобритании. В свете наблюдений, сделанных самим автором в первой главе работы, такой подход представляется не совсем оправданным.

Во второй главе Е.М. Харитонова переходит к рассмотрению уже непосредственно особенностей использования «мягкой силы» во внешней политике Великобритании. Открывает главу параграф, освещающий историю становления и развития ключевых институтов и механизмов, которые так или иначе были задействованы в реализации политики британской «мягкой силы» начиная с Первой мировой войны. В этой связи можно выразить некоторые сомнения относительно оправданности позиционирования деятельности того же Бюро военной пропаганды в качестве примера применения Великобританией инструментов «мягкой силы» (с. 49), но это вопрос дискуссионный, и автор, безусловно, имеет право на свою точку зрения.

Е.М. Харитонова предлагает оригинальную периодизацию истории развития британских подходов к использованию «мягкой силы», которая позволяет лучше понять роль и место соответствующих инструментов во внешней политике страны в целом, а также выявить логику изменения взглядов британских элит относительно целей, задач и возможностей «мягкой силы».

Во втором параграфе рассмотрены организационно-институциональные особенности британской политики «мягкой силы». При этом нельзя не отметить, что в фокусе внимания находятся исключительно государственные институты. С одной стороны, этот выбор представляется совершенно логичным и оправданным с точки зрения раскрытия центральной темы монографии: в конечном счете, именно от государственных учреждений и ведомств зависят разработка и имплементация конкретных стратегий и программ «мягкой силы». С другой стороны, как неоднократно подчеркивал тот же Дж. Най, растущее значение в данной области приобретают разнообразные негосударственные каналы проецирования «мягкой силы» на мировой арене, равно как и проблемы, связанные с установлением и развитием сотрудничества между ними и государственными структурами⁵. В этом отношении,

⁵ Там же. С. 178–192.

конечно, хотелось бы, чтобы вопросы государственно-частного партнерства и взаимодействия с различными негосударственными и некоммерческими организациями в рамках реализации Великобританией политики «мягкой силы» получили бы в работе большее освещение. Но и без этого материал, изложенный и систематизированный в данном параграфе, безусловно, будет полезным любому исследователю, занимающемуся изучением современной внешней политики Великобритании в целом и механизмов принятия политических решений в рассматриваемой области в частности.

Третий, небольшой по объему (с. 63–69) параграф второй главы посвящен изучению целевых аудиторий британской «мягкой силы». Он несколько выбивается из общей логики повествования, разделяя два содержательно тесно взаимосвязанных параграфа («Роль государственных институтов в реализации политики “мягкой силы”» и «Инициатива Cool Britannia и программа GREAT Britain»), что ставит вопрос относительно гармоничности структуры главы в целом. Возможно, если бы автор добавил более развернутые связки между параграфами, поясняющие общую логику изложения, подобных вопросов попросту бы не возникало. Тем не менее сам по себе параграф представляет несомненный интерес, поскольку содержит оригинальный анализ подходов британского правительства к определению целевых аудиторий политики «мягкой силы», от которых напрямую зависят и выбор инструментария, и финансирование, и содержательное наполнение конкретных программ и инициатив.

Именно анализу двух крупных проектов Великобритании в сфере политики «мягкой силы» — Cool Britannia и GREAT Britain — посвящен четвертый параграф второй главы. В нем подробно рассмотрены мотивы, которыми руководствовалось британское правительство, запуская эти программы, какие цели перед собой ставило и с какими проблемами столкнулось при их реализации. Интересно отметить, что в последнем случае много внимания уделяется проблемам взаимодействия между государственными и негосударственными акторами, выступающими проводниками «мягкой силы». При этом Е.М. Харитонova вслед за британскими политиками и экспертами склонна ассоциировать «мягкую силу» исключительно с деятельностью, направленной на продвижение имиджа, брендингом страны и

повышением ее привлекательности (с. 71–74, 79). Как было отмечено, столь узкая трактовка проблематики «мягкой силы» в целом, конечно, имеет право на существование. В то же время, как представляется, в данном случае автор мог бы занять более независимую позицию по отношению к источникам, критически оценить подходы британского правительства к концептуализации «мягкой силы», тем более что в первой (теоретической) главе рассматриваемой работы для этого имеются все предпосылки.

Отчасти это, на наш взгляд, излишне послушное следование за источниками наблюдается и в последнем, пятом параграфе второй главы («Подходы британских экспертов к оценке и измерению “мягкой силы”»). В частности, автор просто констатирует, что в британских официальных документах «мягкая сила» чаще всего определяется как особый «ресурс» государства (с. 81), т.е. интерпретируется с позиций атрибутивного подхода к концептуализации силы в международных отношениях. Здесь очень уместным был бы развернутый авторский комментарий, в котором эти оценки критически рассматривались бы через призму идей, обозначенных в первой главе. Вместо этого автор почему-то обращается к анализу восприятия британскими экспертами эффективности политики «мягкой силы» в отношении России (с. 82–83). Столь неожиданный переход, не сопровождаемый дополнительными пояснениями, вызывает некоторое недоумение, хотя сам по себе этот раздел содержит весьма интересные наблюдения и выводы.

Завершая обзор второй главы, следует особо отметить фундаментированность этого раздела и книги в целом. Автор проработал по-настоящему внушительный массив весьма разнообразных по типу источников: от документов Парламента и программных документов ключевых британских партий до материалов СМИ, опросов общественного мнения и рейтингов «мягкой силы». Вместе с тем обращают на себя внимание порой излишне некритичное восприятие информации, содержащейся в этих источниках, а также некоторая описательность текста в целом. Отдельные авторские комментарии в конце каждого параграфа не меняют общего впечатления.

Это замечание справедливо и в отношении последней, третьей главы, в которой автор обращается к рассмотрению приоритетных направлений реализации британской политики «мягкой

силы». Как представляется, вместо достаточно обзорных разделов, посвященных деятельности в области продвижения английского языка, образования и культуры, науки и инноваций, можно было бы сосредоточиться на анализе гораздо более проблемного, неоднозначного и интересного сюжета, связанного с использованием программ содействия международному развитию в качестве инструмента британской «мягкой силы». Впрочем, данное замечание носит исключительно субъективный и рекомендательный характер, ни в коей мере не принижая высокого профессионального уровня, на котором выполнено исследование и этих сюжетов.

Как таковая третья глава, безусловно, представляет огромный интерес для любого исследователя, занимающегося изучением внешней политики Великобритании на современном этапе. В главе собран и обобщен по-настоящему фундаментальный массив информации из различных источников. Тем самым автор не только вносит весомый вклад в расширение научного знания об особенностях внешнеполитической деятельности Великобритании в каждой из рассматриваемых областей, но и создает подспорье для разработки практических рекомендаций как по развитию российско-британских контактов (например, в сфере научной дипломатии), так и по совершенствованию собственно российских подходов к реализации политики «мягкой силы».

Отдельно нельзя не посетовать на отсутствие в тексте сколько-нибудь подробного анализа событий «Брексита» и его возможного влияния на потенциал «мягкой силы» Великобритании. С одной стороны, понятно, что в полной мере оценить и предсказать эти последствия в настоящий момент достаточно проблематично. С другой стороны, на наш взгляд, автор продемонстрировал вполне уверенное знание теоретических подходов к избранной проблематике, на основании которых вполне можно было бы представить собственный оригинальный и научно обоснованный прогноз, что, безусловно, стало бы дополнительным украшением для данной работы.

В целом рассматриваемая монография представляет собой оригинальное, комплексное и, безусловно, актуальное научное исследование, выполненное на самом высоком профессиональном уровне. Е.М. Харитоновна совершенно справедливо отмечает растущую роль инструментов «мягкой силы» на фоне происхо-

дядшей в настоящий момент глобальной трансформации самых основ современного мирового порядка. В этих условиях опора на «мягкую силу» может помочь одним государствам компенсировать ослабление своих позиций в традиционных сферах влияния, а другим — заложить основу для долгосрочного стратегического планирования. Изучение опыта Великобритании, страны, которая долгое время была законодателем мод в международных отношениях и сейчас начинает уделять подчеркнутое внимание проблематике «мягкой силы», дает по-настоящему богатую пищу для размышлений, а монография Е.М. Харитоновой — ключ к пониманию многих особенностей британских подходов в данной области.

N.V. Yudin

NEW CHALLENGES REQUIRE NEW SOLUTIONS

Book review of 'The soft power of the United Kingdom'

by E.M. Kharitonova

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

The book under review is a new monograph 'The Soft Power of the United Kingdom' by Elena M. Kharitonova, published by the Primakov National Research Institute of World Economy and International relations (IMEMO) of the Russian Academy of Sciences. The reviewer emphasizes that a distinguishing advantage of this book over many contemporary Russian and foreign scholarly works on soft power is its special focus on both theoretical aspects of soft power policies and the bibliography of this phenomenon. The reviewer considers this approach especially relevant given the fact that it is impossible to fully comprehend the essence of Joseph Nye's ideas without a clear understanding of the role of soft power concept in the studies of power in international relations. The review examines each of three chapters of the book, outlines strengths and weaknesses of the author's position. For instance, the reviewer points to a somewhat descriptive (rather than analytical) character of certain book sections and at times excessively uncritical treatment of public statements. However, the reviewer stresses that these shortcomings do not in any way downplay the merits of the book, which stands out as a novel, comprehensive, and highly relevant piece of research carried out with great professionalism. The book examines, summarizes and structures a significant amount of data from various sources (the Parliament documentation, the UK major political parties' manifestos, media reports, surveys of public opinion and

soft power indexes). In that regard the book under review not only yields a significant contribution to studies on the role of soft power in the foreign policy of the United Kingdom but may also serve as a good basis for the formulation of practical recommendations for both improving Russian-British contacts (for example in science diplomacy) and developing the Russian approaches to 'soft power'.

Keywords: Great Britain, soft power, soft power index, country branding, science diplomacy, cultural diplomacy.

About the author: *Nikolay V. Yudin* — PhD (History), Associate Professor at the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University; Deputy Director, Center for Security and Development Studies, School of World Politics (e-mail: nicolas.yudin@gmail.com).