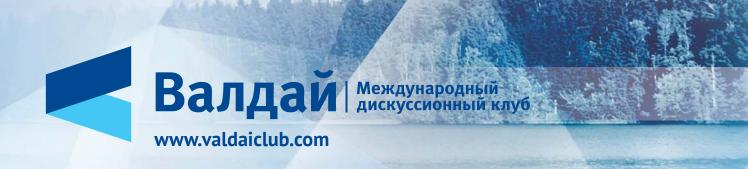
ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ»



# БЛИЖНИЙ ВОСТОК В ЭПОХУ ИСПЫТАНИЙ: ТРАВМЫ ПРОШЛОГО И ВЫЗОВЫ БУДУЩЕГО

В.В. Наумкин, В.А. Кузнецов, Н.В. Сухов, И.Д. Звягельская

МОСКВА, АВГУСТ 2016

## Авторский коллектив:

#### В.В. Наумкин

д.и.н., профессор; руководитель авторского коллектива; научный руководитель Института востоковедения Российской академии наук (РАН); заведующий кафедрой региональных проблем мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова; советник специального представителя ООН по Сирии; главный редактор журнала РАН «Восток (Oriens)»

### В.А. Кузнецов

к.и.н.; руководитель Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН; директор Центра политических систем и культур (ЦПСК) факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова; программный директор Международного клуба ближневосточных исследований

### Н.В. Сухов

к.и.н.; научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения Российской академии наук; старший научный сотрудник Института Африки РАН; доцент Российского Университета дружбы народов; вице-президент Международного клуба ближневосточных исследований

#### И.Д. Звягельская

д.и.н.; главный научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований и член ученого совета Института востоковедения РАН; профессор кафедры востоковедения Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России; профессор Института стран Азии и Африки МГУ имени М.В. Ломоносова

Доклад развивает положения дискуссии, которая состоялась на конференции клуба «Валдай» «Ближний Восток: от насилия к безопасности» (25–26 февраля 2016 г.)

# Содержание

I. Ситуация на Ближнем Востоке	6
Через хаос – к новой стабильности	6
Четыре степени устойчивости	8
II. Институты и экономика	9
Расширение политического участия населения	11
Конкурентное насилие как базовый принцип отношений	11
Дефицит легитимности государств региона	12
Экономические проблемы развития региона	12
Социально-экономические задачи	15
III. Терроризм на Ближнем Востоке	16
Агрессивные негосударственные акторы	16
ДАИШ: архаичные ответы на вызовы современности	17
ДАИШ: новый этап в эволюции терроризма	19
Цели ДАИШ грандиозны и невыполнимы	19
Взгляд на проблему из России	20
Борьба с ДАИШ – поиск баланса интересов	22
IV. Международный уровень трансформации и интересы России	23
Акторы	23
Соотношение сил и взаимная зависимость	24
Российские интересы	25
V. Региональная безопасность	29
На пути к решению проблем	31

- На Ближнем Востоке<sup>1</sup> нашли свое концентрированное выражение такие тренды глобального развития, как утрата управляемости международными процессами, возвращение фактора силы в международные отношения и повышение роли фактора случайности, а также укрепление периферии и полупериферии на фоне кризиса национальных государств и идентичностей.
- Итогом трансформаций в регионе за последние пять лет стали опасные для всего мира тенденции: ослабление и разрушение государственности, кровопролитные гражданские войны, обострение и растекание конфликтов, гуманитарные катастрофы, экспансия терроризма, превратившаяся в угрозу глобального масштаба.
- Переформатирование всей региональной системы международных отношений обернулось разрушением старых и формированием новых альянсов.
- Попытки системного воздействия извне на ситуацию на Ближнем Востоке пока не увенчались успехом, поскольку активность неарабских держав в регионе воспринимается как вызов безопасности правящих элит.
- В целом, многие страны Ближнего Востока созрели для прогрессивных перемен, но внутреннее социальное нетерпение, попытки ускорить процессы, воздействуя на них извне, оказались контрпродуктивными.
- Дисбаланс в развитии государственных систем стран региона обусловил их неготовность к расширению политического участия населения.
- В зонах разрушенной государственности происходит столкновение ослабленных правительств и усилившихся негосударственных акторов, взявших на себя часть административно-хозяйственных функций. Идет милитаризация всех и вся; стержневым принципом социально-политического взаимодействия становится конкурентное насилие.
- Возросла роль личностного фактора: политические и военные лидеры зачастую превращаются в единственных реальных носителей суверенитета на подконтрольных им территориях.
- В арабском политическом сознании на протяжении последних десятилетий превалирует дефицит легитимности современных государств.
- Сохранение границ государств вовсе не обязательно должно означать неизменность характера их административно-территориального устройства.
- В докризисный период по всем показателям на Ближнем Востоке могло быть воплощено едва ли не экономическое чудо.
- Восстановление разрушенных гражданскими войнами стран дело всего международного сообщества и, прежде всего, региональных акторов, более заинтересованных в нормализации обстановки на сопредельных территориях.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> «Ближний Восток» в понимании авторов охватывает географический регион, простирающийся от Ирана на востоке до Марокко на западе.

- Общая политическая и экономическая задача, стоящая перед арабскими странами, заключается в демаргинализации населения, легализации его политэкономической деятельности.
- Элементами выстраивания системы безопасности на Ближнем Востоке являются экономическая реабилитация ближневосточных государств в постконфликтный период, обеспечение нормализации социально-экономической обстановки и экономического развития при содействии мирового сообщества.
- Неэффективность арабских правительств в условиях нестабильности позволила агрессивным негосударственным акторам<sup>2</sup> перехватить у официальных государственных структур право на осуществление насилия, а росту их числа способствовали заимствованные технологические инновации.
- Использование архаичных представлений, как точки опоры для своей идейной привлекательности, широкое территориальное присутствие в регионе и даже за его пределами дали возможность ДАИШ<sup>3</sup> выйти за рамки обычной террористической организации.
- С точки зрения России, современный терроризм, использующий новейшие технологические средства, представляет собой наиболее серьезную угрозу миру и стабильности.
- В настоящее время Россия воспринимается в регионе как наиболее последовательный и эффективный борец с ДАИШ.
- Наличие у глобальных и региональных игроков собственных разновекторных политических целей на Ближнем Востоке, несмотря на их формальную приверженность борьбе с международным терроризмом, не только не ведет к созданию общей широкой коалиции, но скорее распыляет силы, создает потенциальные риски.
- Политический процесс в Сирии помог бы не только найти компромисс между основными игроками на этом политическом поле, но и через кооперацию между основными внешними и региональными игроками создать большее доверие.
- У каждой из ведущих держав Ближнего Востока есть свои национальные интересы, которые находятся в противоречии с интересами других региональных и глобальных сил.
- Роль региональных игроков реализуется главным образом через силовое воздействие; инструменты «мягкой силы» подменяются традиционными связями и обязательствами этническими, конфессиональными, племенными, династическими.
- Глобальные акторы Россия и США, как показал сирийский конфликт, в основном сохраняют свой потенциал воздействия на регион и в целом оказываются способными к продуктивному взаимодействию.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Агрессивные негосударственные акторы – устойчивый термин, см., например,http://cyberleninka.ru/article/n/agressivnye-negosudarstvennye-aktory-violent-non-state-actors-i-natsionalnaya-bezopasnost-rossiyskoy-federatsii. – **Прим. ред.** 

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> В докладе используется несколько названий, относящихся к одной и той же организации. Наименования ИГИЛ («Исламское государство»), ДАИШ (арабская аббревиатура того же названия) имеют равное хождение, и какого-либо единственного общепринятого стандарта еще не установилось. Вне зависимости от употребляемого названия данная структура является террористической и запрещена на территории России и ряда государств. – **Прим. ред.** 

- Попытки отдельных лидеров, лелеющих эгоистические интересы, добиться своих целей гораздо в большей степени способны дестабилизировать международные отношения, чем это было раньше, и ведут к более значительному ослаблению взаимного доверия.
- Политические решения должны приниматься лидерами глобальных держав на основе тщательного учета экспертного знания региона, особенностей культуры и истории местных обществ.
- Российские интересы на Ближнем Востоке продиктованы вопросами безопасности и связаны с поддержанием статуса державы, способной проводить независимую внешнеполитическую линию.
- Достижением России в Сирии стало начало политического процесса, позволяющего стабилизировать обстановку и одновременно открывающего возможность улучшения отношений с глобальными игроками.
- Способность продуцировать напряженность является одной из важнейших характеристик ближневосточных субъектов международных отношений.
- В последние годы конфликты на Ближнем Востоке все больше приобретают гибридный характер, сочетая межгосударственные столкновения с участием регулярных вооруженных сил с гражданской войной.
- Особую проблему составляет наблюдающееся укрепление сетевой инфраструктуры конфликтов: финансовых, информационных, логистических связей между их участниками.
- Отсутствие взаимопонимания между региональными и внешними силами по правилам взаимодействия в рамках конфликта, попытки их одностороннего использования, пренебрежение международными нормами и готовность резко понизить порог применения силы все это в комплексе создает серьезные препятствия на пути международного сотрудничества по деэскалации конфликтных ситуаций.
- Политика, делавшая упор на свержении авторитарных режимов во имя формирования демократических институтов, дискредитирована недавней историей. Альтернативой может стать создание системы жестких взаимных обязательств, которая при поддержке внешних сил обеспечит сдерживание ближневосточных акторов от использования военной силы.
- Формирование общей системы безопасности требует обеспечения невозможности односторонних действий в регионе. Это же относится и к военному вмешательству третьих стран, не вписывающегося в нормы международного права.
- Совокупность проблем региона, таких как отсутствие системы безопасности, массовая безработица, необходимость реформирования систем здравоохранения и образования, должна решаться одновременно, без выделения более и менее важных аспектов.
- Положение на Ближнем Востоке не является безнадежным.

## І. Ситуация на Ближнем Востоке

Массовые протесты, прокатившиеся по арабским странам, дали импульс тектоническому сдвигу на Ближнем Востоке – тотальному переустройству всей системы культурных, социальных, экономических и политических отношений в обществах региона.

Несмотря на существующий среди экспертов консенсус относительно внутреннего характера основных причин этого переустройства, конкретная их иерархия остается предметом дискуссий. Одни считают решающим фактором дисбаланс в социально-экономическом развитии (бедность, коррупция, безработица, «молодежный бугор»). Другие концентрируют внимание на политико-психологических (авторитаризм, депривация и т.д.) или социально-политических (отсутствие социальных лифтов) проблемах.

Если же рассматривать текущие процессы на общерегиональном уровне, то очевидно, что они связаны с наиболее тревожными трендами глобального развития. Концентрированное выражение на Ближнем Востоке находят и общая утрата управляемости международными процессами, и возвращение в них фактора силы, и повышение роли случайности, и укрепление периферии и полупериферии, и кризис национальных государств и идентичностей.

К сожалению, приходится констатировать, что общий итог текущей трансформации региона пока что внушает тревогу.

Конечно, в некоторых странах произошло расширение политического участия, модернизация политических систем, частичное обновление элит; в значительной части арабских обществ появилось осознание необходимости реформ и поиска креативных ответов на новые угрозы и вызовы. Однако объективно более значимым для мира итогом трансформации на сегодняшний день оказалось ослабление а иногда и разрушение - государственности ряда стран, гражданские войны, приведшие к сотням тысячам жертв, обострение и растекание конфликтов, гуманитарные катастрофы, экспансия терроризма, возникновение и укрепление ДАИШ, превратившегося в угрозу глобального масштаба.

Начавшееся пять лет назад переформатирование всей региональной системы международных отношений обернулось разрушением старых и формированием новых альянсов. На фоне ослабления государственности на некоторых территориях ключевую роль стали играть негосударственные акторы, иногда преследующие собственные цели, а иногда выполняющие роль агентов внешних сил; разрушенные гражданскими войнами страны превратились в арены «войн по доверенности».

### Через хаос – к новой стабильности

Ни на одном из уровней трансформационный процесс не только не завершен, но и не достиг своего апогея. Контуры будущего устройства региона все еще не просматриваются, да и говорить о полном демонтаже старой системы едва ли приходится. Именно поэтому преобладающие пессимистические оценки ситуации на Ближнем Востоке не должны восприниматься как окончательные. Очевидно, что любая глубокая политическая трансформация, продолжительность которой может занять десятилетие или больше (если ориентироваться на опыт XX века), предполагает разрушение старой системы и прохождение через период хаоса, по завершении которого должна наступить новая стабилизация.

При всей хаотичности нынешней ситуации в регионе, в ее развитии могут быть выделены некоторые устойчивые тренды.

Прежде всего, трансформационные процессы выявили определенную интровертность ближневосточного региона при увеличивающейся дифференциации стран, его составляющих.

Даже те государства, которые на определенных этапах своего развития пытались интегрироваться в иные региональные подсистемы (европейскую, средиземноморскую и др.), вынуждены все больше замыкаться на ближневосточной повестке дня. Вместе с тем, попытки системного воздействия на ситуацию

## БЛИЖНИЙ ВОСТОК — КРУПНЕЙШИЙ МИРОВОЙ РЫНОК ВООРУЖЕНИЙ



Источник: HS Jane's the Annual Global Defense Trade Report, Bloomberg

См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

## на Ближнем Востоке извне пока что не увенчались успехом.

Сохраняется существенная дистанция между арабскими и неарабскими странами. Стремясь к лидерству, Иран и Турция все активнее действуют в арабском мире, опираясь на местных игроков и пытаясь манипулировать отдельными этническими и конфессиональными группировками. Многие арабские режимы воспринимают активность неарабских региональных держав как вызов своей безопасности.

#### Четыре степени устойчивости

Дискуссии, состоявшиеся в ходе Ближневосточного диалога Международного клуба «Валдай», позволяют разделить арабские государства на четыре группы – с точки зрения их устойчивости к актуальным вызовам и угрозам: переживающие гражданские войны, хрупкие, уязвимые, стабильные.

К первой группе относятся Сирия, Ирак, Йемен и Ливия. Во всех этих странах значительные территории оказались под контролем вооруженных неправительственных сил, произошло резкое ослабление (вплоть до разрушения) государственных институтов. В Ливии революция обернулась обвальным крушением всей хрупкой политической системы, годами создававшейся М. Каддафи под его «ручное» управление, реальная власть (особенно в Триполитании) оказалась у военизированных ополченческих группировок. В Йемене, несмотря на нарушение традиционных межконфессиональных, межплеменных и межрегиональных балансов, обострение старых и появление новых конфликтных узлов, симбиоз современных партий, традиционных социальных групп и религиозных движений более или менее сохранился. В результате, если в Ливии политическое урегулирование в ближайшей перспективе представляется довольно проблематичным в силу элементарного отсутствия институтов, то в Йемене Национальный диалог, хотя и был

сорван, но может быть возобновлен при поддержке внешних игроков.

В Сирии же государственные институты не были разрушены, правительство доказало свою способность достаточно эффективно управлять подконтрольными территориями в тяжелейших условиях кровопролитной войны. Сохранились при этом отряды умеренной оппозиции, хотя некоторые из них периодически вступали в сотрудничество с террористическими группами. Последние, несмотря на понесенные потери, сохраняют высокую активность и пока продолжают контролировать часть территории страны.

Наконец, в Ираке, откуда ИГИЛ начало свой поход, происходит обратное перетекание гражданской войны из зоны сирийского конфликта. Однако, межконфессиональная борьба в этой стране, несмотря на издержки федерализации, не поставила под угрозу существование государственности как таковой.

К категории хрупких государств можно отнести Египет, Тунис, Иорданию и Ливан.

Первые две страны пережили революции в ходе «арабской весны», их обновленные политические системы остаются очень слабыми, у них нет опыта демократического развития, а системе управления не хватает эффективности. Здесь главная опасность для стабильности государственной системы исходит от оставшихся нерешенными социально-экономических проблем, массовых оппозиционных групп, исключенных из политического процесса, и от террористических группировок, как автохтонных, так и проникающих в эти страны из-за рубежа.

Для Ливана и Иордании, довольно успешно справившихся с протестными движениями своего населения, важным фактором дестабилизации могут стать беженцы из Сирии и Ирака, составившие уже порядка 25 % населения Ливана и до 20 % – Иордании. В особенно трудном положении оказался Ливан: эта страна и без того находится в затяжном политическом кризисе.

Государства, в принципе успешно нейтрализовавшие вызовы «арабской весны» (за

счет умелых действий правительства или наличия больших финансовых ресурсов), но потенциально подверженные дестабилизации, считаются уязвимыми. В первую очередь, это Алжир и Саудовская Аравия. Учитывая доминирующее положение КСА в районе Персидского Залива, очевидно, что дестабилизация королевства повлечет за собой обвальные процессы и в других монархиях, прежде всего – в Кувейте и Бахрейне, которые уже сталкивались с массовыми протестами в 2011 г.

Наконец, к стабильным государствам, по мнению ряда экспертов, на сегодняшний день можно отнести Марокко, политическая система которого продемонстрировала

устойчивость к разнообразным внутренним и внешним вызовам, а сочетание традиционных элементов политической власти с современной конкурентной многопартийностью позволяет абсорбировать новые вызовы. Несмотря на наличие множества нерешенных проблем, включая коррупцию, безработицу, сложную ситуацию с Западной Сахарой, королевство пока не сталкивается с серьезными угрозами.

В целом, многие страны Ближнего Востока созрели для перемен, но социальное нетерпение, попытки торопить процессы, воздействуя на них извне, выглядят контрпродуктивными.

## II. Институты и экономика

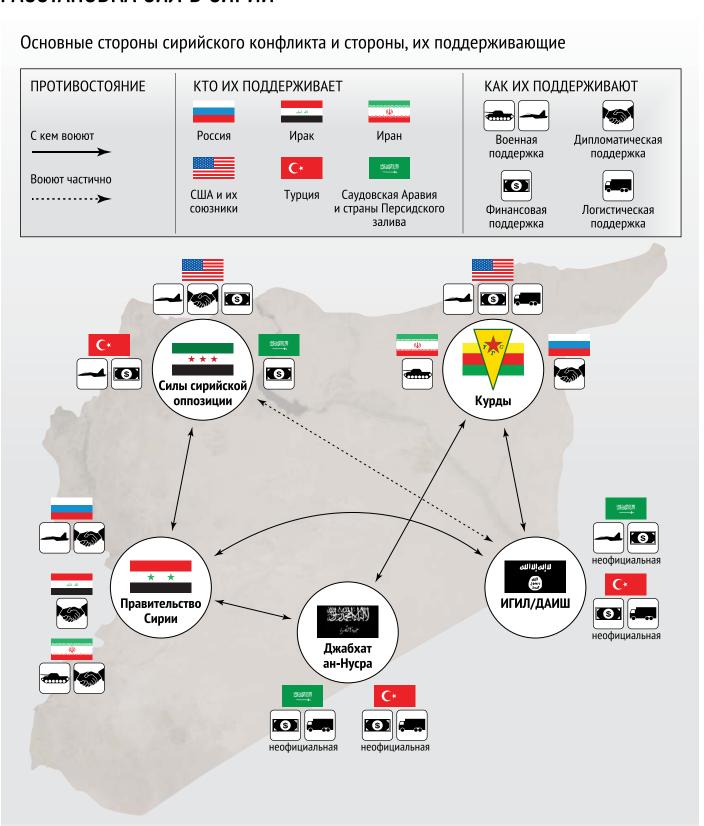
Колоссальный рост насилия, превратившегося в системообразующий элемент социально-политических отношений на значительных территориях в Сирии, Ираке, Ливии, Йемене, Египте, был вызван рядом факторов. В социальном отношении это связано с кризисом идентичностей, актуализацией старых и появлением новых линий социальных разломов. В политическом отношении он обусловлен разрушением современной государственности в регионе. Сформированная во времена колониализма, она базировалась на сочетании западной системы управления с частично модернизированной, но в целом традиционной социальной структурой и многоукладной экономикой. Это неизменно приводило к сохранению традиционных идентичностей, консервации социальных противоречий и, в конечном счете, к постепенному усилению фрагментации обществ.

Фрагментация могла до поры до времени сдерживаться сильным государственным аппаратом, однако дисбалансы институционального развития также постепенно снижали его устойчивость к вызовам.

Эти дисбалансы состояли в сочетании сильных институтов исполнительной власти и развитой технократической бюрократии с эксклюзивным положением силовых структур и слабыми органами судебной и законодательной власти, почти полным отсутствием гражданского общества и общей отчужденностью общества от политического процесса.

Результатом подобной асимметрии государственных систем становилась их неприспособленность к расширению политического участия, необходимость которого становилась все более очевидной по мере модернизации обществ, развития в них современного образования, частичного восприятия ими западных ценностей. Характерно, что на протяжении 1990-х-2000-х гг. во множестве арабских стран параллельно с повышением уровня образования наблюдалось становление и развитие институтов гражданского общества, в том числе, различных НПО и волонтерских организаций, число которых в 1995-2007 гг. увеличилось более чем вдвое.

### РАССТАНОВКА СИЛ В СИРИИ



См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

#### Расширение политического участия населения

Происходящее в регионе в последние годы, вне зависимости от того, осуществляется ли оно в институциональных рамках, как в Египте, Тунисе и Марокко, или же вне их – как в Ливии, означает вовлечение в политику традиционных слоев общества, и соответственно – большую или меньшую архаизацию политических отношений.

В тех случаях, когда этот процесс идет по мягкому сценарию – без разрушения институтов – в перспективе он способен обернуться повышением эффективности государства.

Когда политический процесс развивается по жесткому сценарию, как в Ливии, Сирии или Йемене, расширение политического участия оборачивается разрушением или, по меньшей мере, деградацией государственности, в результате чего происходит полная традиционализация политической сферы. В зависимости от конкретной ситуации она может проявляться ростом трайбализма (как в Ливии), этно-конфессионализма (как в Сирии) или же того и другого вместе (как в Йемене и Ираке).

Разрушение государственных институтов и примитивизация экономик на некоторых территориях (в Феццане, отчасти в Триполитании, внутренних регионах Сирии и Ирака и др.) подчас сводит социально-политические отношения к борьбе за элементарные ресурсы, что заставляет описывать происходящие там политические процессы в категориях потестарных систем.

# Конкурентное насилие как базовый принцип отношений

На границах зон разрушенной государственности, обыкновенно пролегающих внутри тех или иных стран, происходит столкновение ослабленных правительств и усилившихся группировок. Необходимость взаимодействия между ними приводит к причудливым трансформациям и тех, и других. С одной стороны, негосударственные акторы бывают вынуждены мимикрировать под государства, беря на себя часть их функций. ДАИШ являет наиболее яркий, но отнюдь не единственный случай такой мимикрии: такие примеры мы обнаруживаем в южной Аравии, на Синае, в Киренаике, Триполитании и Феццане, в Кабилии и во внутренних районах Сахары, а также в пустыне Анбар и на всей территории Леванта.

Одновременно с этим происходит милитаризация государств, чья стратегия и тактика сжимается до логики поведения (и идеологии) ополчения, действующего столь же насильственно, как и сами восставшие вооруженные группировки.

При таком развитии событий, правительство превращается из верховного арбитра, способного противодействовать негосударственным акторам или управлять ими, в одну из многочисленных сторон противоречивых отношений. В результате стержневым принципом социально-политического взаимодействия становится конкурентное насилие. В условиях массового распространения оружия подобная примитивизация социально-политических отношений позволяет едва ли не любой организованной группе заявить свою политическую и экономическую субъектность.

Кроме того, следствием ослабления институтов становится рост личностного фактора. Политические лидеры зачастую превращаются в единственных реальных носителей суверенитета, способных принимать решения в чрезвычайных обстоятельствах, что еще более усиливает непредсказуемость развития ситуации.

Персонификация относится не только к легитимным главам государств, но и к руководителям разнообразных негосударственных структур: политических движений, партий, этноконфессиональных общин, племен и кланов и т.п. Личные амбиции, своеобразное понимание реальности, борьба за власть и доступ к финансовым ресурсам, стремление обеспечить собственную безопасность начинают играть

определяющую роль при выработке политической стратегии.

Параллельное гармоничное укрепление институтов гражданского общества и государственной власти, повышение эффективности управления становится сегодня насущной необходимостью для всех стран региона, единственной возможностью обеспечения их безопасности в дальнейшем.

# Дефицит легитимности государств региона

Региональная система, сформированная на Ближнем Востоке в 1920-е-1950-е гг. и лишь условно обозначаемая сегодня как «система Сайкс-Пико», представляла собой попытку формирования национальных государств на территориях стран, переживших двойную колонизацию: османскую (в XVI – начале XX вв.) и европейскую (в межвоенный период). Границы новых государств формировались, если и не вполне произвольно, то зачастую под воздействием случайных факторов. Существование ни одного из них никогда не рассматривалось как абсолютно естественное, и так или иначе в любой момент может быть поставлено под сомнение. Правящие в арабских странах элиты пришли к власти путем насильственного захвата или получили ее из рук колонизаторов, за исключением двух монархических династий в Иордании и Марокко. Эти факторы определяют дефицит легитимности современных государств, превалирующий в арабском политическом сознании на протяжении последних десятилетий.

Вместе с тем, необходимо признать, что регион просуществовал в этих границах почти сто лет, в течение которых были сформированы новые идентичности, возникли специфические политические культуры, и была сформирована социально-экономическая инфраструктура в рамках национальных государств.

Сегодня единственной, пожалуй, альтернативой устоявшимся границам является полная анархия.

Вместе с тем, сохранение границ государств вовсе не обязательно должно означать неизменность характера их административно-территориального устройства. Очевидно, что во многих из них процессы демократизации и расширения политического участия должны обрести также и географическое измерение, что означает их децентрализацию вплоть до федерализации, как это произошло в Ираке. Притом, что необходимость децентрализации в той или иной форме признают едва ли не все правительства арабских стран, очевидны и сопряженные с ней трудности. Даже в наиболее благополучных странах региона неравномерность развития внутренних районов, сосуществование разных типов хозяйствования, разный уровень модернизации отдельных групп населения, наличие локализованных этноконфессиональных групп и т.д. в условиях слабого гражданского общества и ослабления центральной власти может вести к росту дезинтеграционных тенденций. В крайних случаях вопрос о территориальном единстве может сводиться к проблеме доступа тех или иных элитных групп, представляющих различные регионы внутри страны, к общенациональным ресурсам, прежде всего – финансовым.

Естественным искушением в таких условиях становится формальная децентрализация, не предполагающая передачи реальных полномочий из центра на периферию. Это, впрочем, влечет за собой опасность нового роста социальной конфликтности и одновременно – дискредитации институтов.

# Экономические проблемы развития региона

В описанных обстоятельствах особенно большую роль начинают играть экономические проблемы развития региона, многие из которых имеют системный характер. Так, велики риски для продовольственной безопасности: постоянно действующими конфликтогенными факторами уже стали засухи, эрозия почв и особенно дефицит воды.

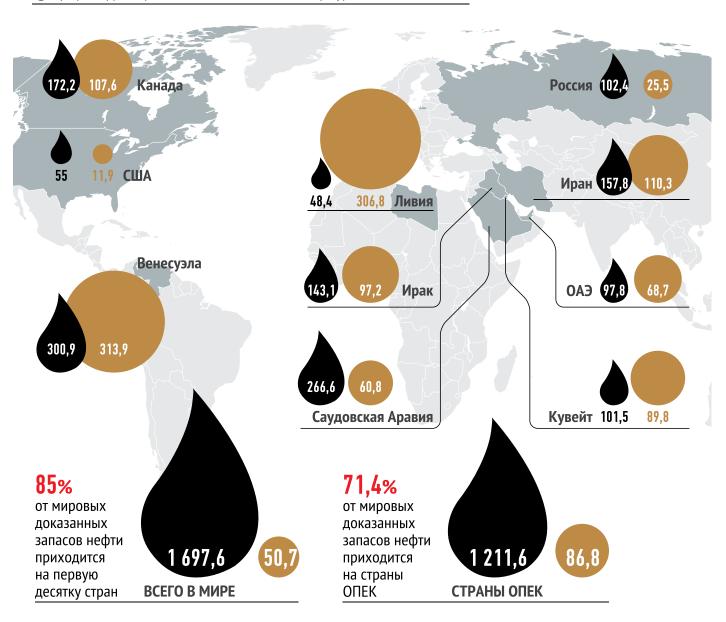
### НА СКОЛЬКО ЛЕТ ХВАТИТ НЕФТИ

Специалисты энергетической компании ВР подсчитали, что при мировых доказанных запасах нефти в 1 697,6 млрд баррелей на конец 2015 г., нефти хватит на 50,7 лет при существующем уровне добычи и потребления топлива

### ТОР-10 СТРАН ПО ДОКАЗАННЫМ ЗАПАСАМ НЕФТИ

Запасы нефти на конец 2015 г. (млрд баррелей)

На сколько лет хватит нефти при уровне добычи 2015 г.



Источник: www.bp.com

См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

## РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОКАЗАННЫХ ЗАПАСОВ НЕФТИ



Источник: www.bp.com

См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

Несмотря на эти фундаментальные проблемы, в докризисное время страны региона были одними из лидеров по мировым показателям экономического роста и улучшения социальной обстановки. До 2010 года в число самых успешных стран входили Оман, Израиль, Тунис, Алжир, Марокко, Саудовская Аравия. Их развитие было отмечено понижающимся уровнем социального и экономического неравенства, снижением уровня убийств на душу населения. По всем показателям на Ближнем Востоке могло быть воплощено едва ли не экономическое чудо.

Сегодня ключевое влияние на ситуацию в регионе оказывают трудности, вызванные текущими политическими потрясениями, войнами, терроризмом. МВФ оценивал дефицит платежного баланса на 2015 год в Ливии примерно в 52,8% ВВП, бюджета – в 68,2% ВВП; в Ираке – соответственно, в 9,6% и 10%.

В Сирии быстрый рост ВВП в докризисные годы, позволявший строить прогнозы о повышении ВВП до 90 млрд долларов в год к 2015 г., сменился стремительным падением после начала вооруженных действий, в резуль-

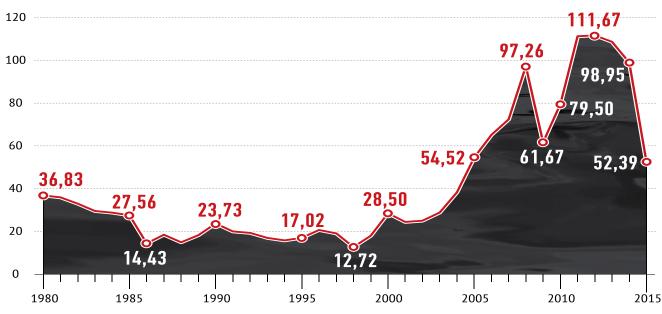
тате которых, по имеющимся оценкам, страна уже потеряла более 250 млрд долларов. На данный момент самым оптимистичным является план восстановления экономики до довоенного уровня к 2025 году. Причем его реализация потребует не только сотен миллиардов долларов инвестиций, но и создания институтов по распределению средств, контролю над их целевым использованием и по борьбе с коррупцией.

Очевидно, что восстановление разрушенных гражданскими войнами государств – дело всего международного сообщества и, прежде всего, региональных акторов, более других заинтересованных в нормализации обстановки на сопредельных территориях.

Но захотят ли арабские страны-нефтеэкспортеры взять на себя ведущую роль в восстановлении экономик пострадавших государств? Одной из причин такой неопределенности является снижение доходов самих экспортеров.

В мае 2015 г. МВФ оценивал финансовые потери участников Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива

## ОПТОВАЯ ЦЕНА НА СЫРУЮ НЕФТЬ МАРКИ BRENT (\$ 3A БАРРЕЛЬ)



1980-1983 – данные по нефти марки Forties, 1984-2015 – данные по нефти марки Brent

Источник: www.bp.com, Platts

См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

(ССАГПЗ) на основе сравнения с потенциальной экспортной выручкой в ценах октября 2014 г. в 287 млрд. долл. (21% общего ВВП стран ССАГПЗ). Дефицит государственного бюджета Саудовской Аравии эксперты фонда прогнозировали в размере 21,6% ВВП на 2015 г. и в 19,6% – на 2016-й.

Отдельной проблемой является преодоление экономического кризиса государствами, импортирующими нефть, успешно пережившими политическую трансформацию, прежде всего, Египтом и Тунисом. Теракты в обеих странах привели к обрушению туристического сектора и сокращению инвестиций, что привело Тунис уже в январе 2016 года к новой политической дестабилизации. Что касается Египта, то неизвестно, насколько эффектные мегапроекты, заявленные президентом Абдельфаттахом Сиси, позволят решить наиболее болезненные проблемы страны, и как страна сможет избежать своей полной экономической зависимости от внешних доноров.

Преодоление экономических трудностей этими странами напрямую связано не только с устойчивостью их инстуционального развития, но и с проблемой противодействия экстремизму.

### Социально-экономические задачи

Ощущение несправедливости, обделенности, ведущее к снижению, если не полной утрате, человеком самооценки и росту желания реваншизма, политическая отчужденность, продуцирующая недоверие к власти, являются важными источниками радикализации населения. Неслучайно тунисцы занимают одно из первых мест среди арабских боевиков в рядах ДАИШ, а Египет остается ареной террористической активности.

Проблема не в объективных показателях бедности в арабских странах: формально она не сопоставима с уровнем нищеты в некоторых африканских государствах. Вопрос – в господствующем в более модернизированных слоях восприятии социально-экономической и политической маргинализации. И Мухаммед Буазизи,

и многие другие мученики «арабской весны» относились к кругам мелких предпринимателей, не имевших возможности интегрироваться в легальное экономическое пространство своих стран и получить политическое представительство. К этим же кругам относится значительная часть молодежи, отправляющейся в ДАИШ в поисках справедливости. То, что нужно этим людям, представляющим широкие массы экономически активного населения, - это полноценная экономическая, социальная и политическая интеграция. Иными словами, они хотели бы жить в обществе, где их маленький бизнес не становился бы объектом посягательств со стороны государства в лице силовых структур, фискальных органов и чиновников, а был бы столь же защищен, как и бизнес представителей элитных групп.

По мнению ряда экспертов, эффективным средством дерадикализации населения могло бы стать включение теневого сектора экономики в правовое поле, что стимулировало бы экономическое развитие. Полезным в этом отношении могут оказаться идеи латиноамериканского экономиста Эрнандо де Сото и опыт Перу периода борьбы с ультралевой террористической организацией «Сендеро Луминосо».

Притом, что размеры теневого сектора экономики арабских стран остаются доподлинно неизвестными, по самым скромным оцен-

кам, еще в докризисный период они составляли от 15–20% (в государствах ССАГПЗ) до 45–50% (в относительно благополучных нефтеимпортирующих странах). За прошедшие годы эти показатели выросли. Более того, на некоторых территориях даже условно благополучных стран (прежде всего, в приграничных районах) теневой сектор (жилищное строительство, транспорт, контрабанда продуктов питания, стройматериалов, топлива) сегодня составляет основу экономической жизни населения.

Таким образом, общая политическая и экономическая задача, стоящая перед арабскими странами, может быть определена не просто как борьба с бедностью или коррупцией, а как необходимость политической и экономической демаргинализации населения, легализации его политэкономической деятельности. Помимо всего прочего, это позволило бы расширить налоговую базу для дальнейших структурных социально-экономических реформ.

Что же касается международного сообщества, то разработка дорожной карты экономической реабилитации ближневосточных государств в постконфликтный период, мер обеспечения развития, нормализации социально-экономической обстановки должны рассматриваться как элементы выстраивания системы безопасности на Ближнем Востоке.

## III. Терроризм на Ближнем Востоке

### Агрессивные негосударственные акторы

Главным фактором дестабилизации стали негосударственные акторы, которые перехватили у государственных структур право на осуществление насилия.

Всевозможные этнические, политические конфессиональные и племенные груп-

пировки укрепились на обломках государственности и одновременно продолжали ее ослаблять. Для формирования и укрепления террористических групп хватило изменения привычного этнического или межконфессионального соотношения сил во властных государственных структурах (Ирак), нарушения баланса между движением к переменам и ста-

бильностью государства в результате внешнего вмешательства (операция НАТО в Ливии) и процесса быстрой интернационализации гражданской войны (Сирия).

Существует точка зрения, что в целом рост числа негосударственных акторов спровоцирован технологическими инновациями и неэффективностью государственного управления. По своей сути негосударственные игроки, включая организации, использующие террористические методы, напоминают стартапы, то есть новые проекты, созданные с расчетом на быстрый рост и высокую капитализацию. Неповоротливая государственная бюрократия не может конкурировать с ними, проигрывает в динамике воздействия на общество.

Несмотря на то, что терроризм имеет достаточно долгую историю, до сих пор не существует такого его определения, которое учитывало бы все его стороны и разделялось бы всеми. Слишком высокий уровень политизации вопроса затрудняет поиск консенсуса по отдельным организациям, что было видно, в частности, на примере сирийской оппозиции.

Ближний Восток породил как локальные группировки, использующие террористические методы для оказания давления на общество ради реализации собственных достаточно узких интересов, так и феномен ДАИШ, объявившего своей целью альтернативный глобальный проект государственности. При этом ДАИШ может эксплуатировать в своих интересах как этнический, так и региональный национализм, не говоря уже о конфессионализме.

### ДАИШ: архаичные ответы на вызовы современности

Ни одна из террористических группировок не смогла соперничать с ДАИШ в вопросах идеологического, пропагандистского, финансового и военного обеспечения своей борьбы. Ослабление государственности делало особенно привлекательной выдвинутую его идеологами идею халифата, в рамках которой могли

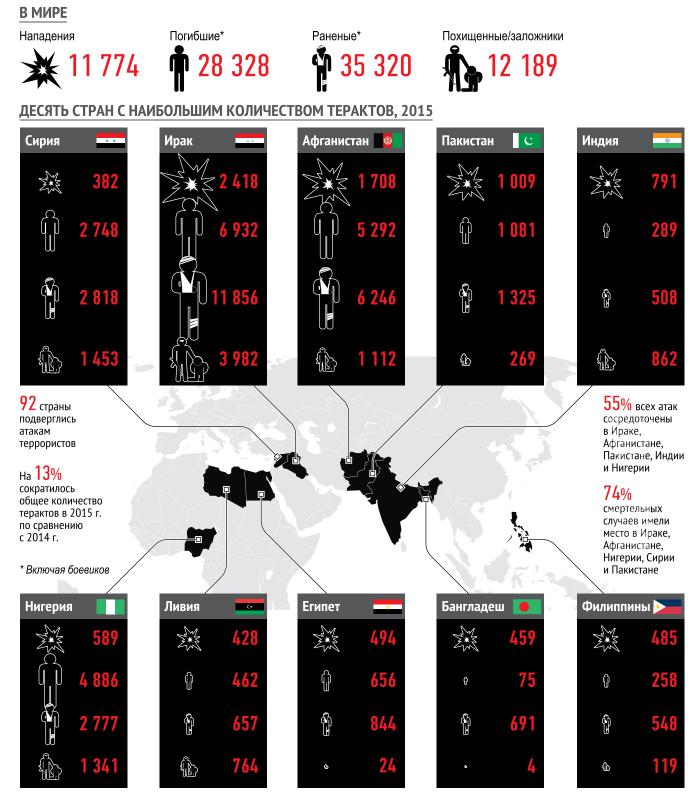
быть даны ответы на многие вызовы современности. ДАИШ превратила архаичные представления в точку опоры, в которой в условиях неопределенности особенно нуждается современное население, сформулировало стратегические цели, дало ощущение миссии и избранности тем, кто в этом особенно нуждался. Идейная привлекательность, а также широкое территориальное присутствие в Ираке и Сирии, дали возможность ДАИШ выйти за рамки обычной террористической организации, для которой характерно, как правило, ограниченной число боевиков, отсутствие собственной территориальной базы и прямой поддержки в тех районах мира, где она не ведёт своей разрушительной деятельности.

Можно констатировать, что организации, использующие системный терроризм, за последнее десятилетие существенно трансформировались, и, судя по всему, этот процесс не завершен. Очевидно, что джихадисты далеко ушли от своих леворадикальных предшественников, не обладавших развитой сетью и инфраструктурой и не использовавших технологии перенесения фильмов ужасов в повседневную реальность наиболее развитого и могущественного государства мира, как это было 11 сентября 2001 года. Тогда Аль-Каида¹ действовала достаточно примитивными средствами, которые тем нагляднее продемонстрировали хрупкость современной цивилизации.

Являясь наследницей Аль-Каиды, ДАИШ предложила собственную повестку дня и способы достижения поставленных целей. Задача ДАИШ заключается в использовании насилия для изменения общества (по образцу Че Гевары, но в исламистском варианте), которое еще надо подготовить к созданию всемирного халифата. В глобализированном мире вызов ДАИШ стал восприниматься как некая универсальная угроза, несмотря на ее цивилизационную ограниченность. Обозначились новые формы терроризма, вписавшиеся в гибридные тренды современного международного развития.

<sup>1</sup> Организация, запрещенная в России. – Прим. ред.

### **ТЕРРОРИЗМ—2015**

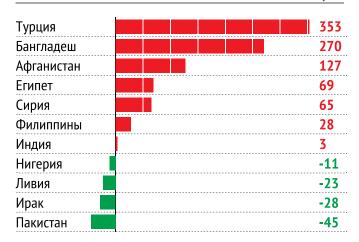


Источники: Государственный департамент США (http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257526.htm), National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism

#### ПОГИБШИЕ В ТЕРАКТАХ, 2015



#### ТЕРАКТЫ В 2015 ПО СРАВНЕНИЮ С 2014, %



Источники: Государственный департамент США (http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257526.htm), National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism

См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

# ДАИШ: новый этап в эволюции терроризма

Среди новых элементов террористической деятельности, введенных практикой ДАИШ, наиболее опасными являются:

- 1. Совмещение террористических актов одиночек или небольших групп с созданием квазиармий, вооруженных современным оружием;
- 2. Попытки распространения влияния на различные регионы через сеть спящих ячеек и «плавающих центров»;
- 3. Мощная система рекрутирования сторонников с помощью современных коммуникационных инструментов, в первую очередь, через Интернет и социальные сети;
- 4. Регулярное устрашение общества через публичную трансляцию изощренных казней и пыток людей;
- 5. Система франшизы, в рамках которой группировки в различных странах присягают на верность ДАИШ;

- 6. Апология насилия, насаждение его культуры и позиционирование в качестве единственного средства реализации политических целей;
- 7. Акцентирование всемирного масштаба самого проекта, в том числе, и через интернациональный и различный возрастной состав участников.

# Цели ДАИШ грандиозны и невыполнимы

В отличие от более ранних предшественников, деятельность этой организации направлена на переформатирование Ближнего Востока, а затем и других регионов, на стирание признанных границ, разрушение национальных государств и всей современной системы международных и социально-политических отношений. В данном случае процесс для его участников гораздо важнее конечного результата. Он предполагает закрепление на отдельных территориях Сирии и Ирака, создание там особой системы

## УДАРЫ ПО ДАИШ В СИРИИ И ИРАКЕ



управления (архаичной по форме, но вовсе не обязательно – по эффективности), которая способна удержать адептов и предоставить им материальные возможности для существования, безопасность и самоуважение, хотя и в весьма специфическом варианте.

Одновременно различные филиалы ДАИШ могут представлять собой симбиоз собственно религиозных экстремистских элементов и тех или иных политических групп, воспринимающих джихадистскую повестку дня в качестве инструмента для достижения собственных целей. В Ираке такими группами являются выходцы из бывшей баасистской элиты или суфийского тариката Накшбандийя, весьма далекие от «идеалов» ДАИШ, в Ливии – часть племенных лидеров. Вместе с тем, представление о том, что та или иная группа может использовать бренд ДАИШ исключительно в целях мобилизации, консолидации и позиционирования себя в международном поле, сохраняя при этом свою

организационную структуру и ограничиваясь локальной повесткой дня, глубоко ошибочно. Изначально использовавшийся для объединения малых племен перед лицом мощных противников ливийский филиал ДАИШ быстро интернационализировался, и сегодня в его руководстве ливийцев практически не осталось.

#### Взгляд на проблему из России

С точки зрения России, современный терроризм, использующий новейшие технологические средства, представляет собой наиболее серьезную угрозу миру и стабильности. Он сравнительно легко преодолевает границы, несет разрушения и страх. Главной задачей террористических организаций на Ближнем Востоке является нанесение ударов по всему, что не вписывается в их архаичную концепцию общественных связей и взаимоотношений.

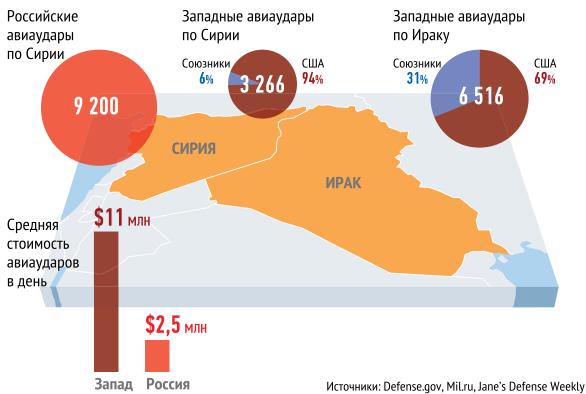
Особая чувствительность Москвы к экстремизму и терроризму объясняется тем, что для нее эти явления имеют внутриполитическое измерение. На протяжении своей истории России неоднократно приходилось сталкиваться с проявлениями терроризма. Она считается родиной «системного терроризма», получившего развитие со второй половины XIX века.

В современной России рост угрозы терроризма был, прежде всего, связан с войнами в Чечне. Однако и на современном этапе экстремисты находят адептов среди многомиллионного мусульманского населения РФ: только по официальным данным, к началу 2016 г. в Сирию уехало 2719 россиян, в том числе, около 200 – из Поволжья, 130 – из Кабардино-Балкарии, 500 – из Чечни и 900 – из Дагестана. Расширение внутрироссийской географии рекрутирования «солдат халифата» само по себе настораживающее явление. Кроме того, жертвами джихадистской пропаганды становятся

прибывающие в РФ рабочие из Центральной Азии, ведущие общинный образ жизни, а также изолированные от внешнего мира заключенные в тюрьмах, молодежь, не имеющая возможностей для самореализации в отсутствие социальных лифтов, и другие группы риска.

Особую озабоченность, как правило, вызывают перспективы возвращения научившихся воевать на Ближнем Востоке боевиков в родные места. Этому будут способствовать и поражения террористических группировок в Сирии и Ираке в результате ударов национальных армий при поддержке сил международных коалиций. Не менее опасным явлением представляется процесс мобилизации на российской территории людей, входящих в характерные для традиционного общества «группы солидарности». Не являясь идейными джихадистами, они, тем не менее, в условиях продолжающегося поиска идентичности, могут стать легкой добычей для террористов.

#### Статистика по авиаударам на 19 января 2016



См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

# Борьба с ДАИШ – поиск баланса интересов

Основными методами борьбы с терроризмом традиционно считались военные. В нынешней ситуации, с учетом активности и территориальных претензий этой группировки на Ближнем Востоке, борьба с ДАИШ также ведется преимущественно вооруженным путем. В то же время коалицию создать не удалось. А в случае вступления в борьбу американских сухопутных войск (а то и саудовских и турецких, несмотря на малую вероятность последнего сценария), могли бы произойти очень серьезные изменения в балансе сил, которые не обязательно будут развиваться в сторону большей координации между США и РФ, а также между региональными членами двух коалиций.

Можно констатировать, что в настоящее время Россия воспринимается в регионе как наиболее последовательный и эффективный борец с ДАИШ.

Для большинства вовлеченных в сирийский конфликт внешних сил борьба с терроризмом не выглядит приоритетной. При этом антитеррористическое взаимодействие на международном уровне могло бы быть полезным для преодоления недоверия. Тем не менее, в современных условиях нет оснований рассчитывать, что оно может стать фактором, способствующим кооперации ведущих держав за пределами Сирии, в других регионах и по другим вопросам. Более того, даже на Ближнем Востоке формальная приверженность сторон борьбе с международным терроризмом не только не ведет к созданию общей широкой коалиции, но скорее распыляет силы. Наличие собственных коалиций у США, России, Саудовской Аравии, продиктованное политическими соображениями, вносит свои акценты в общую борьбу, создает потенциальные риски, связанные с недостаточной координацией.

В конечном итоге у каждой региональной силы имеется собственная повестка дня, в рамках которой противодействие экстремизму носит «инструментальный» характер. Саудовская

Аравия озабочена проблемами противостояния Ирану и его союзникам в регионе (созданная ею мусульманская коалиция не включает шиитские силы). Иран, со своей стороны, стремится воспользоваться ситуацией для укрепления позиций на Ближнем Востоке. Для Турции - важнее курдская проблема, и Анкара готова оказывать поддержку тем этническим и конфессиональным группировкам, включая террористические, активность которых объективно сдерживает и ослабляет курдов. США, возглавившие в свое время коалицию для борьбы с ДАИШ, не стремились расширять масштабы военного участия, исходя из необходимости учета позиций своих союзников на Ближнем Востоке. Наконец, Израиль в значительно большей степени озабочен перспективой передачи новых видов вооружений отрядам Хизбаллы, чем угрозой со стороны ДАИШ. Эффективные действия против терроризма невозможны без поиска баланса интересов всех заинтересованных сторон.

Отсутствие общего и согласованного на международном уровне определения терроризма также представляет проблему при разработке тактики и стратегии борьбы с этим злом. В целом отношение к различным террористическим группировкам всегда было политизированным. Это касалось, прежде всего, национальных групп, которые, в зависимости от конъюнктуры, могли рассматриваться как «борцы за свободу». Например, некоторые государства рассматривают ХАМАС и Хизбаллу как террористические организации, а другие так не считают. У глобальных и региональных игроков нет консенсуса в оценке действующих в Сирии группировок Джейш аль-Ислам и Ахрар аш-Шам, которые Россия, несмотря на их разнородность, считает террористическими. С учетом того, что терроризм, по сути, является методом, попытки провести четкую грань между использовавшими его группировками всегда были малопродуктивны. Тем более, что нередко боевики террористических организаций примыкали к другим, формально не считавшимся террористическими, группам. Вся джихадистская рать остается в этом смысле весьма подвижной, и под военными ударами способна легко перемещаться по всему Ближнему Востоку и за его пределами.

В ситуации сложного переплетения и несовпадения различных интересов тех, кто борется с международным терроризмом, появилась тенденция рассматривать сложившуюся в ходе сирийского конфликта коалицию в составе сирийской армии, бойцов иранского КСИР и Хизбаллы, которая ведет реальную, изнурительную борьбу против террористов при поддержке воздушно-космических сил России, в качестве шиитского, антисуннитского блока. В контексте усилившегося межконфессионального противостояния это вызывает критику в адрес России со стороны ряда суннитских государств и общин. Недостаточная вовлеченность последних в борьбу против «суннитской» ДАИШ, активно эксплуатирующей конфессиональный фактор, мешает созданию широкого фронта борьбы с этой террористической и крайне опасной организацией.

Очевидно, что **политический процесс** в Сирии в данном случае помог бы не только найти компромисс между основными иг-

роками на этом политическом поле, но и создать между ними большее доверие, столь необходимое для противодействия ДАИШ и предусматривающее активизацию сотрудничества между силовыми и разведывательными структурами.

Особую роль в этих условиях начинают играть «мягкие» формы борьбы с терроризмом, включая идеологические и экономические. Они предполагают сотрудничество всего мирового мусульманского сообщества, включая его российский сегмент, обладающий уникальным опытом мирного сосуществования различных этнических и конфессиональных групп.

На практике это может означать не только противопоставление агрессивной проповеди ДАИШ истинных гуманистических ценностей ислама, но и повышение общего уровня просвещенности общества. Сталкиваясь с огромным объемом самой различной информации, молодежь не может адекватно воспринимать классические образцы мировой культуры, на протяжении столетий формировавшие нравственные устои человека и общества.

## IV. Международный уровень трансформации и интересы России

### Акторы

Практически все конфликтные ситуации на Ближнем Востоке имеют тенденцию к быстрой интернационализации. Военное вмешательство коалиций (Афганистан, Ирак, Ливия) привлекло особое внимание к роли глобальных держав, которые, казалось, все в большей степени воздействуют на региональную обстановку и способствуют формированию тенденций к снижению влияния региональных игроков.

В последние годы наметилась снижение присутствия в регионе глобальных акторов и, прежде всего, США. Негативный опыт начала нулевых годов заставил их более осмо-

трительно относиться к практике интервенционизма и действовать на Ближнем Востоке более осторожно. Предоставление военной поддержки любым силам, выступающим против авторитарного режима (а других на Ближнем Востоке просто не существует) и нежелание брать на себя ответственность за дальнейшую его трансформацию превратило внешнее вмешательство в фактор разрушения государств. Так, в ливийских событиях НАТО фактически поддержало местное плохо организованное повстанческое движение, не имевшее никакой политической стратегии и представленное малопонятными западным союзникам традиционными акторами.

При общем осознании необходимости выстраивания на Ближнем Востоке стабильной подсистемы международных отношений, взаимодействие между глобальными игроками затрудняется рядом обстоятельств. Среди них – проецирование на Ближний Восток проблем двусторонних отношений (прежде всего – российско-американских), а также сохраняющихся общих противоречий по другим вопросам, взаимное недоверие, несовпадение нарративов, а также представлений о выборе эффективной стратегии и тактики.

Вместе с тем, как показал сирийский конфликт, глобальные акторы, в основном – Россия и США, сохраняют свой потенциал воздействия на регион и в целом оказываются способными к продуктивному взаимодействию в наиболее острых ситуациях.

С начала 2010-х годов на Ближнем Востоке наблюдается рост активности региональных акторов (включая негосударственных). Именно арабские государства инициировали рассмотрение ливийской проблемы в СБ ООН, и именно они оказываются сегодня ключевыми игроками в сирийском, йеменском и ливийском конфликтах.

Среди претендентов на лидерство (Иран, Саудовская Аравия, Турция и Израиль) только Саудовская Аравия является арабской страной. Достаточно длинная история непростых взаимоотношений этих игроков с арабским миром не позволяет основной части региона воспринимать их претензии как легитимные. В меняющихся обстоятельствах все новые государства способны выдвигать собственные претензии на эту роль, как, например, Катар.

У каждой из ведущих держав Ближнего Востока есть свои национальные интересы, которые нередко находятся в противоречии с интересами других региональных и глобальных сил. Сложные взаимоотношения между Ираном, Турцией, Саудовской Аравией, Израилем существовали на протяжении длительного времени, выливаясь в достаточно острые кризисы.

В настоящее время происходит активизация государств периферии – Ирана и Турции, что приводит к трениям по старым ли-

ниям противостояния и к появлению новых. Одновременно намечается тенденция к сближению прежних антагонистов. Речь идет об израильско-турецких отношениях, все еще переживающих период охлаждения, или о большем понимании между Израилем и Саудовской Аравией, а также с другими государствами Залива. Чаще всего главным побудительным моментом становится не принципиальное сходство интересов, а наличие общего врага – Ирана, Хизбаллы, Асада, что обуславливает крайнюю неустойчивость и конъюнктурный характер отмеченной тенденции.

В целом отсутствие стратегического видения будущего региона, который часто рассматривается региональными державами исключительно через призму усиления собственных позиций, понимания «красных линий» и пределов допустимого авантюризма приводят к тому, что роль региональных игроков реализуется главным образом через силовое воздействие. Инструменты «мягкой силы» подменяются традиционными связями и обязательствами – этническими, конфессиональными, племенными, династическими.

Отличительной чертой этих процессов становится их быстрое перерастание в военные столкновения или балансирование на грани войны. Длительное нахождение значительной части региона в состоянии горячих конфликтов, а также повышение общего уровня военного противостояния в мире способствовали понижению порога перехода к насилию, что видно не только на примере активности отдельных радикальных организаций, но и государственных субъектов.

#### Соотношение сил и взаимная зависимость

В сложившихся обстоятельствах меняется и соотношение сил между региональными и глобальными державами. Понимая ограниченность собственных возможностей, региональные силы по-прежнему заинтересованы в опоре на своих глобальных партнеров. Одна-

ко рост амбиций и повышение ставок в региональной схватке побуждает государства региона к тому, чтобы использовать силу и влияние глобальных игроков в своих интересах. Во времена холодной войны страны региона, вовлеченные в противостояние друг с другом, активно втягивали своих глобальных союзников в чужие для них конфликты. Современное соперничество на фрагментирующемся Ближнем Востоке за создание нового или сохранение прежнего миропорядка вновь делает ведущие державы мира достаточно уязвимыми к воздействию региональных союзников.

При этом «высокомерие великих» – уверенность глобальных игроков в их способности управлять регионом, используя ближневосточную повестку дня в собственных интересах – способно сыграть с ними злую шутку. Как показывает опыт, региональные акторы, умело используя личные доверительные связи, обыгрывают своих глобальных партнеров, нередко попадающих под очарование той или иной личности. Впрочем, встречается и обратное: надежное стратегическое партнерство может быть неожиданно осложнено на уровне личного взаимодействия между лидерами.

Высокий уровень взаимозависимости между региональными и глобальными силами, несмотря на асимметрию потенциалов и возможностей, приводит к тому, что попытки первых добиться своих целей гораздо в большей степени способны дестабилизировать международные отношения, чем это было раньше. Эгоистические интересы отдельных лидеров, оказывающие принципиальное влияние на процесс принятия политических решений, игнорируют возможные последствия и ведут ко все большему ослаблению взаимного доверия.

Надо признать, что региональные лидеры оказались в ряде случаев гораздо более подготовленными к изощренной политической игре, чем их глобальные партнеры, не всегда правильно просчитывающие их реакцию и порой пренебрегающие факторами, представляющими принципиальную значимость для отдель-

ных ближневосточных игроков. Политические решения должны, очевидно, приниматься на основе большего учета экспертного знания региона, особенностей культуры и истории местных обществ.

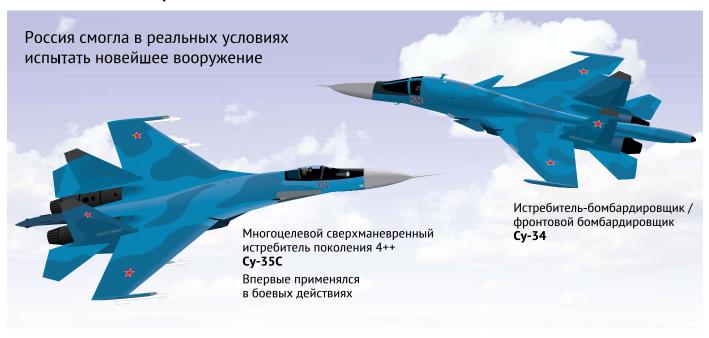
Неприспособленность старых региональных объединений (Лиги арабских государств, ССАГПЗ) к решению все усложняющихся региональных проблем приводит к попыткам подменить их новыми коалициями и объединениями, которые носят конъюнктурный характер и не вызваны стремлением к координации усилий. Например, исламская коалиция, созданная Саудовской Аравией с участием порядка сорока стран для борьбы с ДАИШ, так и осталась декларацией и изначально имела, как считают ее критики, не столько антитеррористический, сколько антишиитский характер.

Проблема взаимодействия региональных и глобальных сил на Ближнем Востоке выходит ныне по своей значимости за пределы региона. Она касается выработки более понятных и безопасных правил игры, исключающих превышение порога реагирования, апелляцию к силовым методам в кризисных ситуациях и навязывание решений.

#### Российские интересы

Ближний Восток в силу своего географического положения, политической значимости и экономического потенциала, включая энергетику, всегда представлял особую значимость для России. Являясь преемницей СССР, она не могла не наследовать те объективные внешнеполитические приоритеты, которые лежали в основе проводившегося в течение десятилетий ближневосточного курса. Однако этот курс не мог не подвергнутся серьезной ревизии. С одной стороны, Россия не располагала возможностями своего предшественника и не могла претендовать на роль великой державы, для которой региональная политика носила инструментальный характер. С другой стороны, изменение парадигмы международных отношений и крах

## БОЕВАЯ ОПЕРАЦИЯ ВКС РФ В СИРИИ





#### ЗА ВРЕМЯ ОПЕРАЦИИ:

совершено

**9000** боевых вылетов

70-80 вылетов в день

по 250 целям наносились удары

уничтожено **209** объектов нефтедобычи,

нефтедобычи, переработки, перекачки топлива уничтожено **2000** боевиков

выходцев из России, в том числе 17 полевых командиров

700 Т продовольствия доставлено в осажденные города по воздуху и по земле

42 группировки присоединились к режиму перемирия

400 населенных пунктов и более 10 000 км² территории освободили сирийские войска

Источники: МО, Известия, Российская Газета, ТВ Звезда

биполярной модели означал отказ от ее фундаментальных основ. Речь больше не шла об идеологическом противостоянии, предполагавшем острую борьбу главных игроков за расширение географических сфер влияния. Биполярность сменилась асимметрией экономических и военных потенциалов США и России при одновремен-

ном укреплении других государств и государственных объединений, способных сбалансировать ситуацию и не допустить формирования одного центра силы, доминирующего над всей системой международных отношений.

Современные российские интересы на Ближнем Востоке можно разделить

### ГРУППИРОВКА ВКС РФ В СИРИИ

4000 военнослужащих и обслуживающего персонала 70 самолетов и вертолетов Применялись разные модели боевых самолетов и вертолетов Cy-30CM Cy-35C Cy-34 Cy-24M Cy-25CM самые современные фронтовые модернизированные штурмовики многоцелевые истребители фронтовые бомбардировщики бомбардировщики Ми-24 Ty-160 Ми-8 Ty-95MC Ty-22M3 Россия впервые использовала стратегические лальние сверхзвуковые вертолеты бомбардировщики для нанесения ударов по противнику ракетоносцы-бомбардировщики Широко применялось высокоточное оружие КАБ-500С X-25 X-29 ФАБ-500 ФАБ-250 бомбы со спутниковым ракеты с лазерным наведением установка на Су-24М новых прицельных комплексов СВП-24 навелением «Гефест» позволила точно наносить удары и неуправляемыми бомбами X-101 «Калибр-НК» X-555 Операция в Сирии отметилась «дебютом» российских стратегических крылатых ракет воздушного и морского базирования – с расстояния более одной тыс. км были запущены десятки «Калибров», X-555 и новейших X-101

#### Военные создали в Сирии мощную систему ПВО



Источники: МО, Известия, Российская Газета, ТВ Звезда

на две группы. К первой относятся традиционные, продиктованные вопросами безопасности. В самом общем виде их можно сформулировать как предотвращение нестабильности, влияние которой может распространиться к собственно российским границам. Границы по периметру бывшего СССР не всегда хорошо обору-

См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

дованы, и перетекание радикальных идей и их носителей на Кавказ, в Поволжье и в Центральную Азию делают РФ особенно уязвимой. Военная угроза, концентрация иностранных армий, гражданская война в расположенных здесь государствах, конфликты и террористические акты способны вызвать озабоченность Москвы.

Ко второй группе относятся интересы РФ, связанные с поддержанием статуса державы, имеющей свои подходы к глобальной и региональной ситуации и способной проводить независимую линию. К ним относится и защита интересов российского бизнеса (прежде всего оперирующего в сфере энергоресурсов) и военно-промышленного комплекса, осуществляющего поставки оружия странам региона.

Наибольшее внимание к политике России на Ближнем Востоке привлекла ее военная операция в Сирии и создание новой коалиции для борьбы с противником на земле. С военнополитической точки зрения действия РФ беспрецедентны: комбинация военно-морских сил и ВКС, фактор внезапности на уровне стратегии и принятия политических решений, высокий уровень координации.

Российская политика в отношении Сирии формировалась под влиянием достаточно сложного комплекса соображений. Вопервых, ситуация в Сирии предоставляла РФ возможность продемонстрировать разрыв со сложившейся после холодной войны системой, в которой распад СССР рассматривался западными партнерами как свидетельство поражения. Стремление некоторых кругов зафиксировать это поражение за счет расширения НАТО и зон влияния, игнорирования национальных интересов РФ могло быть интерпретировано в России как нежелание считаться с более слабым в экономическом отношении партнером. Отношение к Ближнему Востоку части российского населения, политических групп и экспертного сообщества отражает сохранившееся восприятие региона как арены противостояния проискам Запада, нацеленным на сокращение российского влияния на международной арене, на ее вытеснение из имеющих для нее приоритетную значимость районов и сфер деятельности. Нельзя отрицать, что такое соперничество сохраняется и под влиянием политической конъюнктуры становится порой весьма острым. В то же время не все происходящее в регионе можно объяснять происками Запада. Внутренние линии напряженности, активность региональных сил и противоречия

между ними не в меньшей мере провоцируют конфликты, чем политика внешних игроков.

В этом контексте представляется неправильной или, по меньшей мере, наивной интерпретация российской операции в Сирии как попытки отвлечь международное внимание от кризиса вокруг Украины. Заинтересованность РФ в создании широкой коалиции в борьбе против международного терроризма, угрожавшего основам сирийской государственности и распространяющего напряженность далеко за пределы Ближнего Востока, была связана с намерением улучшить отношения с западными странами там, где существовал общий враг, и не было значительных противоречий. Однако это не означало, что успех на Ближнем Востоке мог автоматически транслироваться в другие сферы международных отношений.

Поддержку Россией режима Асада очевидно также не следует гиперболизировать. Его военное свержение и приход к власти радикальной исламистской оппозиции при прямом вмешательстве внешних сил были неприемлемы для России. Во-первых, РФ выступала против создания предпосылок для повторения ливийского сценария. Российское руководство с особыми опасениями, возможно преувеличенными, относилось ко все более универсальной тенденции смены режимов - в результате военного вмешательства или «цветных революций». Непосредственно для России такой опасности не существует, но именно так были восприняты Москвой события на Украине, и так рассматривалось давление на легитимный сирийский режим.

Во-вторых, события в Сирии в случае, если оппозиция с помощью внешнего давления добилась бы обвального краха режима, могли бы иметь мощные деструктивные последствия для всего региона. Наиболее вероятным был бы неконтролируемый распад страны со всеми негативными последствиями, в том числе, с захватом Дамаска боевиками ДАИШ. В практическом плане для РФ было бы предпочтительным сохранение светского режима в Сирии, что подразумевает проведение необходимых реформ и создание препятствий на пути рас-

пространения радикального исламистского проекта на другие государства Ближнего Востока и за его пределы. Ввод российских войск можно рассматривать как удавшуюся попытку изменить баланс сил между конфликтующими сторонами, который в последнее время все больше сводился к дихотомии: Асад или ДАИШ. Продвижение сил сирийской армии, курдского ополчения и отрядов Хизбаллы при поддержке российских ВКС исключило возможность победы джихадистов, сделало более уступчивой умеренную оппозицию и обеспечило возможность договоренности с США о прекращении огня между оппозицией и режимом.

Для России начало политического процесса, позволяющего стабилизировать обстановку и одновременно открывающего возможность улучшения отношений с глобальными игроками, явилось достижением, благодаря которому стало возможным вы-

## вести значительную часть российских ВКС из Сирии.

Повышенное внимание к российской политике в связи с ситуацией в Сирии не означает, что интересы РФ замыкаются на этой стране. Большое значение для РФ имеют отношения с такими антагонистами, как Саудовская Аравия и Иран. Для нее важны связи с Египтом, Иорданией, Ираком, Израилем, а также с рядом негосударственных акторов. Операция в Сирии имела своим результатом не только укрепление позиций РФ на Ближнем Востоке, но и потери. Сохраняется террористическая угроза для граждан РФ, примером чего явилась гибель российского самолета над Синаем. Резко ухудшились отношения с Турцией. Вероятно, специфика ближневосточной ситуации заключается в невозможности добиться очевидной победы, если не считать таковой разворот от насилия к прекращению огня и началу переговоров.

## V. Региональная безопасность

Проблемы безопасности Ближнего Востока давно вышли за региональные рамки. Рост нестабильности, новые и старые конфликты, усиление активности (в том числе военной) региональных держав и негосударственных акторов все больше влияют на международные отношения в целом. Регион остается внутренне разобщенным, лишенным сдержек и противовесов. Здесь так и не была создана система безопасности, способная перевести военное противостояние в политическую плоскость.

Для современной ближневосточной ситуации, сложившейся под воздействием все более усложняющихся и хаотизирующихся международных отношений, довольно трудно подобрать определение. По степени опасности и неустойчивости ее можно сравнить с европейской времен Тридцатилетней войны и двух мировых войн. Можно говорить о возвращении ново-

го издания холодной войны, когда различные регионы были ареной противостояния великих держав, стремящихся за счет региональной повестки исключить вероятность глобального столкновения. Это не всегда удавалось, и тот же Ближний Восток дал примеры того, как под влиянием своих региональных партнеров, пытавшихся использовать глобальных игроков в собственных интересах, великие державы оказывались практически на пороге войны. Тогда выходом из положения стало, в частности, совместное спонсорство США и СССР урегулирования одного из самых застарелых конфликтов – арабо-израильского.

Способность продуцировать напряженность является одной из важнейших характеристик ближневосточных субъектов международных отношений. В последние годы конфликты на Ближнем Востоке все

больше приобретают гибридный характер, сочетая межгосударственные столкновения с участием регулярных вооруженных сил с гражданской войной. Значительная часть конфликтов является асимметричными, поскольку вовлеченные в них стороны обладают разными возможностями и потенциалами: государствам противостоят отдельные группы и движения, использующие собственные методы нанесения ущерба, включая терроризм. Особую роль играет внешнее военное вмешательство, чаще всего не вписанное в рамки международного права.

Активизация трансформационных процессов на Ближнем Востоке во втором десятилетии XXI века, усилив и без того привычный дефицит безопасности, одновременно открыла возможности для болезненных перемен на национальном, региональном и международном уровнях. Слабость режимов и деградация институтов имели своим результатом дезорганизацию общества и неспособность государства выполнять свои основные функции, что породило новые конфликты. К гибридным и асимметричным конфликтам относятся как сравнительно недавно возникшие очаги напряженности (Сирия и Ирак, Ливия, Йемен), так и конфликты, являющиеся наследием биполярного мира - палестино-израильский и западносахарский.

Каждый из новых конфликтов создает, зачастую уже начавшую реализоваться, угрозу безопасности близлежащим странам. В результате чего, будучи эпицентрами региональной конфликтности, войны в Сирии, Йемене и Ливии становятся факторами разбалансировки всего Ближнего Востока.

Несмотря на долгую стагнацию, палестиноизраильский конфликт сохраняет свое значение как камень преткновения для государств региона, осложняющий создание региональной системы безопасности. Кроме того, он по-прежнему служит источником вдохновения для радикальных антизападных политических сил региона.

Особую проблему составляет укрепление своеобразной сетевой инфраструктуры

конфликтов: финансовых, информационных, логистических связей между их участниками. Характерно, например, что ослабление ДАИШ на сирийско-иракской территории привело к его моментальному усилению в Ливии.

Несмотря на высокий уровень напряженности, остаются открытыми вопросы о том, насколько местные элиты осознали опасность роста насилия в самых различных формах (от применения национальных вооруженных сил до активизации террористических группировок), насколько их интересы оказываются под угрозой и могут ли они рассматривать нынешнюю ситуацию как благоприятствующую решению приоритетных для них задач. Со стороны внешних сил проявляются более взвешенные подходы к происходящему и стремление ослабить вызовы и угрозы за счет поиска более компромиссных подходов, нежели те, что определялись исключительно узкоэгоистическим стремлением к укреплению своих позиций и наращиванию присутствия.

Отсутствие взаимопонимания между региональными и внешними акторами в отношении правил взаимодействия в рамках конфликта, пренебрежение международными нормами и готовность резко понизить порог применения силы – все это в комплексе создает серьезные препятствия на пути международного сотрудничества по деэскалации конфликтных ситуаций.

Вместе с тем, эпоха обеспечения безопасности за счет создания нацеленных друг против друга региональных альянсов и договоров, а также военных баз ушла в прошлое, и отдельные ее рецидивы не могут воспрепятствовать формированию нового международного порядка. Он должен строиться не на территориальных разделах и даже не на разделе сфер влияния, а на поиске баланса интересов в различных сферах.

Наметившееся в последние годы сокращение обязательств США на Ближнем Востоке было связано как со взаимной усталостью стран региона и США друг от друга, так и с очевидной дискредитацией политики, делавшей упор на свержении авторитарных режимов во имя формирования демократических институтов. Построение демократий, не воюющих друг с другом, является слишком отдаленной перспективой и, разумеется, не может быть навязано извне с помощью военного вмешательства. Альтернативой может стать создание системы жестких взаимных обязательств, которая при поддержке внешних сил обеспечит режим сдерживания, не позволяющего ближневосточным акторам, независимо от степени их демократичности, произвольно прибегать к использованию военной силы.

Представляется, что именно сегодня постановка вопроса о мерах преодоления конфликтности и о системе безопасности в регионе оказывается особенно актуальной. Тем более, что наряду с разногласиями обозначилось появление общих для всех игроков угроз, противостояние которым может стать основой для будущего взаимодействия.

Попытки прекращения или урегулирования конфликтов включают военное воздействие с целью изменения соотношения сил и поиски политических развязок – организация национального диалога, разработка последовательности шагов урегулирования (дорожная карта), международное коллективное посредничество и инициативы отдельных государств.

Страны региона слишком долго оставались в стороне от решения собственных проблем, и на данный момент единственный способ разрешить назревшие противоречия – активно включиться в создание новой системы безопасности, которая обеспечит установление баланса между внутренней и внешней политикой, а также между соблюдением международного права и стремлением отдельных государств к лидерству.

Формирование общей системы безопасности в условиях ожесточенной конкуренции между региональными акторами требует обеспечения невозможности односторонних действий в регионе. Это же относится и к военному вмешательству третьих стран, не имеющего соответствую-

**щего мандата и не вписывающегося в нор- мы международного права.** Вопрос о системе региональной безопасности, включающей и предложения России о создании зоны, свободной от ОМУ, требует вернуться к определению ее рамок, основных задач и параметров. 
Уже имеющиеся наработки необходимо сочетать с подходами, больше учитывающими современную динамику военно-политических 
процессов на Ближнем Востоке.

#### На пути к решению проблем

Традиционный вопрос «что делать?» в ситуации, имеющий явную тенденцию к ухудшению, требует нетрадиционных ответов.

- Возможность введения внешнего управления там, где фактически уже произошел слом государства, не способного предоставить ни физическую, ни социальную защиту своим гражданам. Такой ответ сам по себе чреват дополнительными вопросами. Под чьей эгидой, за счет каких резервов? Какова роль международных и региональных организаций?
- В случае децентрализации унитарных государств с учетом этнического и конфессионального разнообразия организация международного содействия созданию центральных и региональных органов управления, позволяющих регулировать проявления культурного многообразия, не допуская его перехода к политическому соперничеству.
- Предотвращение силового изменения границ, оказание международного содействия и предоставление гарантий для «цивилизованного развода» там, где изменение границ является неизбежным или уже началось.
- Запуск переговорного процесса по созданию региональной системы безопасности на Ближнем Востоке своего рода «ближневосточного Хельсинки».

В этом контексте можно было бы предложить несколько направлений действий,

учитывающих предыдущий опыт и адаптированных к современной действительности. В частности, можно было бы использовать опыт многосторонних переговоров, которые осуществлялись с помощью созданного на Московской организационной встрече (январь 1992 г.) механизма, состоящего из пяти рабочих групп. Проблематика этих групп включала: контроль над вооружениями и региональную безопасность, региональное экономическое развитие, проблемы беженцев, водных ресурсов и окружающей среды.

В частности, целью рабочей группы по региональной безопасности и контролю над вооружениями (Working Group on Arms Control and Regional Security - ACRS) являлось содействие стабилизации обстановки и выработка мер по предотвращению конфликтов. Межсессионная работа проводилась по двум направлениям: концептуальному (долгосрочные проблемы контроля над вооружениями) и оперативному (выработка мер доверия). Несмотря на определенный прогресс в многосторонних переговорах, их развитие во многом зависело от общего состояния дел в политическом урегулировании. Со второй половины 1996 года пленарные заседания рабочих групп не созывались в связи с осложнениями в арабо-израильских отношениях и фактической стагнацией палестино-израильского мирного процесса. Тем не менее, группа по контролю над вооружениями и региональной безопасности была эффективной площадкой для выработки единых мер по обеспечению контроля и доверия в регионе.

Мог бы найти применение и целый ряд идей, звучавших в ходе предыдущих попыток выстраивания региональной безопасности.

Так, заслуживает рассмотрения опыт государств АСЕАН и имплементации пяти принципов мирного сосуществования («панча шила»), как и вообще возможности формулирования общего кодекса поведения глобальных и региональных акторов на Ближнем Востоке.

Основными принципами подобного кодекса могли бы стать:

- сбалансированность действий глобальных акторов в отношениях со всеми странами региона;
- многостороннее сотрудничество в области безопасности в рамках ООН;
- глобальная поддержка региональных инициатив в сфере коллективной безопасности;
- поддержка сильных государственных институтов с четким видением целей развития;
- поддержка институтов гражданского общества;
- уважение государственного суверенитета и стремление к решению проблем политическим путем;
- многостороннее сотрудничество в борьбе с терроризмом.

Необходимо, кроме того, признать, что ситуация в регионе сегодня не зависит исключительно от вопросов войны и мира, на нее также самым серьезным образом влияют экономические и социальные процессы. Совокупность проблем региона, таких как отсутствие системы безопасности, массовая безработица, необходимость реформирования систем здравоохранения и образования, должна решаться одновременно, без выделения более и менее важных аспектов.

Именно учитывая все это, имеет смысл обратиться к опыту Хельсинки. Российские эксперты предлагали, в частности, использовать хельсинкский формат «трех корзин» (безопасность, экономика, гуманитарное сотрудничество), который является достаточно универсальным (по структуре) и вполне приложим к Ближнему Востоку.

Положение на Ближнем Востоке не является безнадежным. Существуют побудительные мотивы и у местных игроков, у внешних сил к поискам более безопасного и предсказуемого будущего. Созыв общерегиональной конференции по безопасности мог бы стать первым шагом к определению повестки дня и созданию рабочих групп.



- ValdaiClubRu https://twitter.com/ValdaiClubRu
- ValdaiClubRu https://www.facebook.com/ValdaiClubRu/

ru.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com









