

ЖУРНАЛ 2014

'1 (68)

МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В ЭТОМ НОМЕРЕ

Главный редактор:
Андрей Владимирович
Селиванов

Редакционный совет:
Виктор Шадурский
(председатель)
Владимир Астапенко
Елена Бабкина
Сергей Балашенко
Юрий Бровка
Алексей Данильченко
Руслан Есин
Людмила Павлова
Анатолий Розанов
Андрей Русакович
Сергей Солодовников
Олег Старовойтов
Александр Шарапо

**Редактор английского
текста:**
Татьяна Караичева

Художник:
Василий Гоголушко

Корректор:
Елена Мельникова

Набор, верстка:
Наталья Лукьяненко

Наш адрес:
Беларусь, 220072, Минск,
ул. Академическая, 25, к. 406
Международное общественное
объединение по научно-исследо-
вательским и информационно-
образовательным программам
«Развитие»

тел.: +375 17 209 57 40
тел./факс: +375 17 209 57 66

e-mail:
beljournal@evolutio.info

INTERNET:
<http://www.beljournal.evolutio.info/>

Издание зарегистрировано
в Министерстве информации
Республики Беларусь.
Свидетельство № 804
от 27 ноября 2009 г.

Учредитель и издатель:
 Международное обще-
ственное объединение
по научно-исследо-
вательским и информаци-
онно-образовательным
программам «Развитие»

международное право

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

О критериях правового характера односторон-
них актов государств..... *Е. В. Коннова* **3**

международные отношения

Внешняя политика Испании во время Второй
мировой войны (1939—1945 гг.) *Э. А. Нагиева,
А. А. Челядинский* **9**

Основные направления исследований внеш-
ней политики Беларуси в Германии в 1990-е гг. *А. В. Русакович* **1** 5

Становление и развитие дипломатической
службы Беларуси *О. И. Лазоркина* **2** 7

Фактор Китая в политике Австралии в Азиатско-
Тихоокеанском регионе *С. И. Белей* **3** 3

Ленд-лиз в контексте внешней политики Чили
в годы Второй мировой войны *А. С. Дергачёва* **3** 8

Дзейнасць мытных і памежных органаў у ба-
рацьбе супраць нелегальнай міграцыі на мяжы
Беларусі і Еўрапейскага саюза *Д. В. Кавалёнак,
К. М. Нашчынец* **4** 4

ДОКУМЕНТЫ И МАТЕРИАЛЫ

Доклад Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по делам беженцев..... **5** 2

международные экономические отношения

Институциональные механизмы интеграции в
Содружестве Независимых Государств *Н. Н. Шумский* **8** 0

Экономический механизм регулирования дву-
стороннего сотрудничества Беларуси и Азер-
байджана *Ф. И. Юсубов* **8** 8

Сущность реэкспорта и современные подходы
к его определению *Н. Ф. Радовская* **9** 5

JOURNAL

2014

'1 (68)

OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

IN THIS ISSUE

Editor-in-chief:
Andrey Selivanov

Editoring Board:
Victor Shadurski
(chairman)
Vladimir Astapenko
Elena Babkina
Sergey Balashenko
Yury Brovka
Alexey Danilchenko
Ruslan Esin
Ludmila Pavlova
Anatoly Rozanov
Andrei Rusakovich
Sergey Solodovnikov
Oleg Starovoitov
Alexandr Sharapo

English Text Editor:
Tatiana Karaicheva

Art Editor:
Vasily Gogolushko

Corrector:
Elena Melnikova

Type-setting, Layout:
Natalia Lukyanenko

Our address:
International Non-governmental
Association for Scientific Research,
Information and Educational
Programmes «Evolutio»
25, Akademicheskaya str., r. 406,
Minsk, 220072, Belarus

tel.: +375 17 209 57 40
tel./fax: +375 17 209 57 66

e-mail:
beljournal@evolutio.info

INTERNET:
<http://www.beljournal.evolutio.info/>

The journal is licenced by the
Ministry of Information
of the Republic of Belarus.
Certificate N 804
27 November 2009

The founder and publisher:
 International Non-govern-
mental Association for
Scientific Research, Infor-
mation and Educational
Programmes «Evolutio»

INTERNATIONAL LAW

THEORETICAL ISSUES

On the Criteria of the Legal Character of Unilateral
Acts of States *Elena Konnova* **3**

INTERNATIONAL RELATIONS

Foreign Policy of Spain during the Second World
War (1939—1945) *Elvira Nagieva,*
Alexandr Chelyadinsky **9**

The Main Directions in the Research of the Foreign
Policy of Belarus in Germany in the 1990s *Andrei Rusakovich* **1** 5

Formation and Development of Diplomatic Service
in Belarus *Olga Lazorkina* **2** 7

The Factor of China's Rise in Australia's Policy in
the Asia-Pacific Region *Stanislav Bieliei* **3** 3

Lend-lease in the Context of the Foreign Policy of
Chile during the Second World War *Anna Dergacheva* **3** 8

The Activities of Customs and Border Authorities
in Combating Illegal Migration on the Border
between Belarus and the European Union *Dzmitry Kavalionak,*
Kanstantsin Nashchynets **4** 4

DOCUMENTS AND MATERIALS

Report of the United Nations High Commissioner
for Refugees **5** 2

INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS

Institutional Mechanisms of Integration in the
Commonwealth of Independent States *Nikolay Shumsky* **8** 0

The Economic Regulation Mechanism of Bilateral
Cooperation of Belarus and Azerbaijan *Farman Yusubov* **8** 8

Re-exports: Concept and Modern Approaches to
the Definition *Nadzeya Radouskaya* **9** 5

О КРИТЕРИЯХ ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА ОДНОСТОРОННИХ АКТОВ ГОСУДАРСТВ

Елена Коннова

При правовой квалификации односторонних актов государств, способных привести к возникновению юридических обязательств, одной из основных проблем выступает отграничение политических заявлений от односторонних актов, имеющих правовой характер. Любое одностороннее заявление лица, компетентного выступать от имени государства, в первую очередь, должно быть квалифицировано с точки зрения его правового характера для решения вопроса о том, вызывает ли оно правовые последствия или имеет лишь политическое значение. Целью данной статьи является выявление критериев для проведения квалификации односторонних актов в качестве правовых актов соответствующих государств, вызывающих возникновение для них международных обязательств.

Несмотря на наличие достаточно большого числа работ, посвященных исследованию односторонних актов государств (например, А. Х. Абашидзе, М. В. Ильяхевич [1], Дж. Баррозо Гонсалеса, Р. Гарсиа Броша [27], В. Дега-на [30], К. Земанека [39], Р. А. Каламкар-яна [9], С. А. Мельник [11], К. Скубишевского [38]), проблема отграничения односторонних правовых актов от актов политических не получила доктринальной разработки. Ученые высказываются о важности проведения такого отграничения, указывая, что основным критерием для него выступает намерение совершающего односторонний акт государства вызвать правовые последствия [1, с. 38–40; 11, с. 84–85; 34, р. 15–16]. Определенный вклад в решение указанной проблемы вносят выводы о необходимости толкования односторонних актов с учетом всех обстоятельств [1, с. 47, 61–71]. Между тем, отсутствие разработанного алгоритма правовой квалификации односторонних актов государств и четких критериев для установления правового характера таких актов представляет собой пробел в современной науке международного права. Следствием этого является разрозненность подходов в отношении квалификации отдельных односторонних заявлений.

Примером односторонних актов, получивших неоднозначную трактовку в доктрине, могут служить так называемые «негативные га-

рантии безопасности» — гарантии неприменения ядерного оружия, предоставленные ядерными державами государствам — участникам Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г. (далее — ДНЯО), таким оружием не обладающим [17–21]. Адресатом данных гарантий является и Республика Беларусь, которая присоединилась к ДНЯО в 1993 г.

Взгляды ученых на характер заявлений о негативных гарантиях разделились. К. Гудман [34, р. 9], Э. Гарсиа Рико дель Мар и А. Дж. Родригес Каррион [33, р. 127] считают, что гарантии были задуманы именно как односторонние юридические акты. Специальный докладчик Комиссии международного права ООН по теме «Односторонние акты государств» В. Р. Седен-ньо полагает, что, напротив, «позиция авторов заявлений и общая позиция государств отражают политический характер» данных заявлений [2, с. 25]. В пользу такого мнения свидетельствует резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2008 г., в которой гарантии квалифицируются как односторонние заявления ядерных держав относительно их *политики* отказа от применения ядерного оружия против государств, таким оружием не обладающих [7, с. 3].

Действительно, некоторые государства — бенефициары гарантий отнеслись к ним с большой долей скепсиса. Представитель Индии, например, указал на то, что такие гарантии не отвечают критериям, устанавливаемым для имеющих обязательную силу международных правовых обязательств [22, с. 7], а представитель Малайзии прямо заявил, что они «лишены правовой силы... [и] не внушают большой уверенности» [22, с. 20].

Наряду с этим в Комиссии международного права ООН обращалось внимание, что «не совсем корректно говорить о том, что торжественные заявления в Совете Безопасности в отношении ядерного оружия не имеют правовых последствий» [6, с. 230]. Международный Суд ООН в Консультативном заключении о законности угрозы ядерным оружием или его применения 1996 г. называет эти заявления международно-правовыми документами и ставит их в один ряд с договорами Тлателолко о запрещении ядерного оружия в Ла-

вопросы теории

международное право

Автор:

Коннова Елена Владимировна — старший преподаватель кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Дейкало Екатерина Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Михалёва Татьяна Николаевна — кандидат юридических наук, заместитель руководителя института — начальник отделения исследований в области государственного строительства и международного права Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

тинской Америке 1967 г., Раротонга о создании безъядерной зоны в южной части Тихого океана 1985 г. и ДНЯО [3, с. 29]. Вице-председатель Суда С. Швельбел следующим образом структурировал свое несовпадающее особое мнение в части содержания правовых принципов, касающихся применения ядерного оружия: ДНЯО; *негативные и позитивные гарантии безопасности...; другие международные договоры, касающиеся ядерного оружия* [3, с. 86—91].

Полагаем, что рассматриваемые заявления следует квалифицировать как односторонние юридические обещания, исходя из следующих соображений. Однозначность и четкость формулировок, используемых в письмах о гарантиях, неоднократное повторение содержащихся в этих актах обязательств, форма их совершения характеризуют намерение государств-авторов как намерение принять обязательства юридического характера.

Тот факт, что гарантии не вызвали должного доверия со стороны государств, которым они адресованы, не лишает их юридически обязательного характера, поскольку односторонний акт государства не требует какой-либо реакции со стороны его адресатов [35, р. 267]. Постоянная палата международного правосудия и Международный Суд ООН не раз признавали юридический характер односторонних заявлений государств, несмотря на сомнения в отношении их обязательности, которые высказывались адресатами соответствующих актов (например, дело о свободных таможенных зонах Верхней Савойи 1932 г. [29, р. 170], дело о ядерных испытаниях 1974 г. [35, р. 269]).

Реакция адресатов акта не рассматривается в качестве элемента, имеющего значение для юридической обязательности одностороннего акта, и в доктрине. Некоторое недоверие со стороны государств вызвали заявления о неприменении первыми ядерного оружия, провозглашенные с трибуны Генеральной Ассамблеи ООН от имени Китайской Народной Республики (в 1971 г. [32, р. 119]) и СССР (в 1982 г. [15]). Нидерланды, ФРГ и Япония отметили «необходимость согласования этих гарантий с целью достижения эффективных договоренностей, которые давали бы... гарантии против угрозы применения или применения такого оружия» [37, р. 2]. При этом указанные заявления приводятся в доктрине в качестве классического примера одностороннего правового обещания.

Хотя на международных конференциях продолжает ставиться вопрос о необходимости принятия соглашения, предусматривающего негативные гарантии безопасности, это не умаляет значимости уже принятых односторонних обязательств. В рабочем документе «Гарантии безопасности», представленном в 2005 г. на Конференции участников ДНЯО, был приведен единственный аргумент в пользу недостаточности предоставленных рассматриваемыми односторонними заявлениями

гарантий: «Основное обязательство — не стремиться к приобретению ядерного оружия — было взято в рамках Договора о нераспространении; и поэтому гарантии безопасности также должны предоставляться либо в контексте этого Договора, либо в качестве его составной части» [5, с. 5].

Таким образом, доверие адресатов одностороннего акта государства в отношении содержащихся в нем обязательств не играет роли при правовой квалификации такого акта. Приоритетное значение имеют однозначность формулировок, содержащихся в заявлении, и контекст, в котором оно принимается. В рассмотренных случаях значение для установления намерения принять обязательство юридического характера сыграла также форма совершения акта.

Вопрос о форме, в которой может быть предпринято одностороннее международно-правовое обязательство, заслуживает отдельного внимания. Международное право не устанавливает определенной формы, в которой должен быть совершен односторонний акт государства. По мнению некоторых ученых (А. Х. Абашидзе, М. В. Ильешевич [1, с. 152—153], Ю. Андреева [26, р. 140—141], М. Потеста [36, р. 161]), одностороннее международно-правовое обязательство может быть предпринято в форме акта национального законодательства, предоставляющего определенные права другим субъектам международного права.

В законодательстве Республики Беларусь имеются примеры одностороннего предоставления иным субъектам международного права расширенных по сравнению с предусмотренными международными договорами прав. Так, Указом Президента Республики Беларусь от 27 марта 2008 г. № 183 Беларусь освободила Представительство Международной организации по миграции в Республике Беларусь от обложения налогом на добавленную стоимость оборотов по реализации на территории страны товаров, работ, услуг для его официальной деятельности, а также аренды, предоставляемой ему для этих целей [14, с. 3]. Такая привилегия выходит за рамки международных договорных обязательств по Соглашению между Правительством Республики Беларусь и Международной организацией по миграции о сотрудничестве от 22 июля 1998 г. [25] и Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений от 21 ноября 1947 г. [10], в соответствии с которыми предусмотрено освобождение лишь от прямых налогов.

Между тем, акты национального законодательства, пусть и имеющие значение для иностранных государств или международных организаций, не влекут *международно-правовых* последствий. Сами по себе нормы национального права не могут выступать источником международных обязательств. Обяза-

зательства по международному праву возникают только в том случае, если государство делает официальное заявление о таком шаге [24, с. 16]. Но и в этой ситуации односторонним актом государства может выступать соответствующее заявление его компетентных органов, а не акт законодательства. В ином случае, соблюдая внутреннюю процедуру и выполнив условия для избежания применения принципа эстоппель, государство может отозвать обязательства, содержащиеся в его законодательстве, без какого-либо согласования с другими акторами. Ввиду изложенного акты национального законодательства *per se* не подлежат квалификации в качестве односторонних актов государств.

В этом плане интерес представляют акты, посредством которых ряд стран в одностороннем порядке предоставили безвизовый режим для граждан Беларуси при соблюдении определенных условий. Речь идет о Гондурасе, Малайзии, Никарагуа, Перу, Эквадоре и Сингапуре. Соответствующие решения, закрепленные в национальном законодательстве указанных стран, были доведены до сведения Республики Беларусь посредством направления нот в Министерство иностранных дел [16]. В одностороннем же порядке Республика Беларусь Указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2011 г. № 227 предоставила безвизовый режим для граждан Катар, пребывающих на территории Республики Беларусь не более 30 суток со дня въезда [13]. Такие односторонние действия, несомненно, влекут международно-правовые последствия. Вместе с тем, они не имеют безотзывного характера, несмотря на наличие релевантного, с точки зрения международного права, заявления государства. Для их отзыва не требуется согласия адресатов соответствующих актов, поскольку они, как правило, не представляют собой «обещаний». Эти акты не содержат обязательств на будущее, а скорее констатируют правила, которые государство-автор считает приемлемыми на данном этапе развития его отношений с иными государствами. Односторонний отзыв подобных актов при определенных обстоятельствах может рассматриваться как недружественный акт, но не будет являться нарушением международного права.

Таким образом, односторонним актом может явиться заявление компетентных органов государства, notificирующее о решении последнего предоставить какие-либо права субъекту международного права, когда это решение находит отражение в национальном законодательстве. Осуществляя правовую квалификацию односторонних заявлений (как notificирующих о принятии акта национального законодательства, так и других), следует применять телеологическое толкование, позволяющее установить, являются ли заявления констатацией определенного положения дел, со-

ставляющего правовую реальность на данный момент, или же они нацелены на принятие обязательств на будущее.

Для установления намерения государства совершить односторонний акт, имеющий правовой характер, имеет значение возможность получения более-менее четкого представления о сроках, в которые предполагается выполнить обязательство. В деле о военных действиях на территории Конго (Конго против Руанды, 2006 г.) Международный Суд ООН отказал в признании юридической обязательности заявления министра юстиции Руанды в Комиссии ООН по правам человека 17 мая 2005 г. о том, что еще не отозванные оговорки к международным договорам по правам человека «вскоре будут отозваны» [28, р. 22]. Суд принял во внимание «общий характер формулировок», используемых в них, а также «отсутствие какого-либо указания на четкий интервал времени», в течение которого они должны были быть выполнены [28, р. 24].

Примером односторонних актов обещания, отвечающих указанным критериям, являются заявления, касающиеся безвизового въезда, предоставляемого иностранным гражданам на период спортивных соревнований, сделанные Российской Федерацией и Республикой Беларусь в 2008 и в 2009 гг. соответственно. 5 мая 2008 г. посольство Российской Федерации в Лондоне официально заявило о том, что британские болельщики с 17 по 25 мая 2008 г. смогут отправиться в Москву на финальный матч Лиги чемпионов между английскими командами без виз при предъявлении заграничного паспорта, билета на матч и российской миграционной карты [8]. Юридический характер данного обещания не подлежит сомнению. Рассматриваемое заявление отличается четкостью формулировок, содержит конкретное обязательство на определенный срок и исходит от компетентных органов государства. Обязательство такого же характера было предпринято в одностороннем порядке Республикой Беларусь в 2009 г. Речь идет о предоставленной министром иностранных дел Республики Беларусь письменной гарантии того, что в случае, если Беларусь будет выбрана местом для проведения чемпионата мира по хоккею в 2014 г., республика обеспечит безвизовый въезд для участников и болельщиков чемпионата. Данный односторонний акт можно квалифицировать как одностороннее обещание с отлагательным условием, которое вступило в силу с того момента, как Республика Беларусь была назначена местом проведения чемпионата. Рассматриваемое международное обязательство Республики Беларусь имплементировано Указом Президента Республики Беларусь от 16 января 2012 г. № 28 «О некоторых вопросах по проведению чемпионата мира по хоккею 2014 года в г. Минске» [15].

Одним из способов, предлагаемых в доктрине для решения вопроса о юридическом или политическом характере обязательства, является предположение о последствиях его нарушения [31, s. 71]. Международно-правовой характер обязательства предполагает возникновение международной ответственности за его нарушение. С учетом этого критерия нельзя согласиться с тем, что подходящими примерами обещаний являются заверения об оказании поддержки в приобретении статуса члена организации или ее органа [24, с. 19] или совместные заявления государств о создании ими в будущем международной организации [23, с. 315]. Даже если факт нарушения таких «обещаний» будет доказан, сложно представить, какую форму должна была бы принять ответственность за него. Ни одна из существующих форм международно-правовой ответственности не является подходящей для таких случаев. Подобные обещания, с нашей точки зрения, носят только политический характер и не вызывают правовых последствий.

В пользу такой трактовки заверений о поддержке в приобретении статуса члена организации свидетельствует также характер предмета данных заверений. Как отмечалось представителем Российской Федерации в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи ООН М. В. Заболоцкой, если исходя из содержания акта «его предмет может быть четко определен и носит выраженный правовой характер, то мы имеем дело с односторонним актом правового характера» [4, с. 4]. В рассматриваемом случае сложно говорить о какой-либо правовой нагрузке, которую может нести предмет соответствующих заявлений, что не дает возможности квалифицировать их в качестве односторонних правовых актов.

Итак, для установления намерения принять юридическое обязательство (основного критерия для разграничения правовых и политических односторонних актов) следует обращать внимание на выбор формулировок заявления. В политических актах предпочтение отдается словам «будем стремиться», «ставим целью», «приложим усилия», «приветствуем» и т. п. вместо более однозначных выражений «обязуемся», «(не) будем», «обеспечим», «предоставим», «гарантируем», «принимаем ответственность за», «признаем», «подтверж-

даем решение» и т. п. При решении вопроса о квалификации одностороннего акта в качестве юридического необходимо также учитывать его предмет, который должен носить правовой характер, и возможность возникновения юридической ответственности за нарушение акта. Значение для установления правового характера акта имеет возможность определения срока, в который предполагается выполнить обязательство. Фразы типа «в ближайшее время», «вскоре», «после Нового года» характеризуют соответствующее заявление как заявление о намерении, не обладающее юридической силой. Четко же обозначенный в заявлении срок выполнения обязательства может свидетельствовать о «твердости» принимаемого обязательства, его юридическом характере.

В связи с этим можно предложить следующие критерии правового характера односторонних актов государств:

— предмет акта (он должен иметь правовой характер);

— четкость, однозначность формулировок (размытость содержащихся в заявлении обязательств свидетельствует об отсутствии намерения вызвать последствия по международному праву);

— возможность установления сроков выполнения принимаемого обязательства (отсутствие такой возможности может указывать на то, что декларация представляет собой лишь заявление о намерении, не налагающее юридических обязательств);

— нацеленность содержащихся в акте обязательств на будущее (акт не должен являться простой констатацией приемлемой на данный момент действительности);

— возможность возникновения международно-правовой ответственности за нарушение обязательства (в случаях, когда предположение о нарушении обязательства приводит к выводу, что юридическая ответственность за нарушение невозможна, очевидным становится неправомерный характер такого обязательства).

Применение данных критериев для квалификации односторонних актов государств в качестве правовых призвано укрепить правовую определенность в этой сфере и повысить эффективность применения данного инструмента международного сотрудничества.

Литература

1. Абашидзе, А. Х. Односторонние акты государств: вопросы теории и практики / А. Х. Абашидзе, М. В. Ильяшевич. — Воронеж: Наука-Юнипресс, 2013. — 193 с.
2. Восьмой доклад об односторонних актах государств, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Виктором Родригесом Седеньо: док. ООН А/СН.4/557. — Женева: ООН, 2005. — 43 с.
3. Всеобщее и полное разоружение: консультативное заключение Международного Суда ООН относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения: док. ООН А/51/218 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/51/218>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
4. Выступление Представителя Российской Федерации М. В. Заболоцкой в Шестом Комитете по пункту 144 повестки дня «Доклад Комиссии международного права» 59-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 9 ноября 2004 г. [Электронный ресурс] // Постоянное Представительство Российской Федерации при Организации Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://www.un.int/russia/statemnt/ga/59th/6th_com/041109r6.pdf>. — Дата доступа: 06.02.2014.

5. Гарантии безопасности: рабочий документ, представленный Конференции 2005 г. участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора Новой Зеландией от имени Бразилии, Египта, Ирландии, Мексики, Швеции и Южной Африки как членов Коалиции «Новая повестка дня»: док. ООН NPT/CONF.2005/WP.61 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=NPT/CONF.2005/WP.61>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
6. Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят шестой сессии: док. ООН A/59/10. — Нью-Йорк: ООН, 2004. — X, 317 с.
7. Заключение эффективных международных соглашений о гарантиях государствам, не обладающим ядерным оружием, против применения или угрозы применения ядерного оружия: док. ООН A/RES/63/39 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/63/39>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
8. Заявление Посольства России для прессы о порядке въезда британских болельщиков на финал Лиги чемпионов [Электронный ресурс] // Посольство Российской Федерации в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. — Режим доступа: <<http://www.rus.rusemb.org.uk/article/15>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
9. Каламкарян, Р. А. Международно-правовое значение односторонних юридических актов государств / Р. А. Каламкарян; отв. ред. В. И. Менжинский. — М.: Наука, 1984. — 133 с.
10. Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений от 21 ноября 1947 г. // Действующее международное право: учеб. пособие. В 3 т. Т. 1 / сост.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М., 1996. — С. 620—632.
11. Мельник, С. А. Односторонние акты государств в современном международном праве / С. А. Мельник. — Одесса: Фенікс, 2011. — 336 с.
12. Обращение Генерального Секретаря ЦК КПСС, Председателя Президиума Верховного Совета СССР ко Второй специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Правда. — 1982. — 16 июня. — С. 1.
13. Об установлении безвизового порядка въезда, выезда и осуществления транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь граждан Государства Катар: Указ Президента Респ. Беларусь от 6 июня 2011 г. № 227 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
14. О некоторых вопросах деятельности Представительства Международной организации по миграции в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 27 марта 2008 г., № 183 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2008. — № 81. — 1/9580.
15. О некоторых вопросах по проведению чемпионата мира по хоккею 2014 года в г. Минске: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 янв. 2012 г., № 28 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2012. — № 1. — 1/13251.
16. Перечень стран, с которыми Беларусь имеет соглашения, регулирующие режим поездок [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://www.mfa.gov.by/visa/addfc03bf5492769.html>>. — Дата доступа: 16.07.2011.
17. Письмо Временного Поверенного в делах Постоянного представительства Соединенных Штатов Америки при Организации Объединенных Наций от 6 апреля 1995 года на имя Генерального секретаря: док. ООН A/50/154—S/1995/263 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/50/153>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
18. Письмо Постоянного представителя Китая при Организации Объединенных Наций от 6 апреля 1995 года на имя Генерального секретаря: док. ООН A/50/155—S/1995/265 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/50/155>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
19. Письмо Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций от 6 апреля 1995 года на имя Генерального секретаря: док. ООН A/50/151—S/1995/261 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/50/151>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
20. Письмо Постоянного представителя Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии при Организации Объединенных Наций от 6 апреля 1995 года на имя Генерального секретаря: док. ООН A/50/152—S/1995/262 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/50/153>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
21. Письмо Постоянного представителя Франции при Организации Объединенных Наций от 6 апреля 1995 года на имя Генерального секретаря: док. ООН A/50/154—S/1995/264 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/50/154>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
22. Предварительный отчет о 3514-м заседании Совета Безопасности, 11 апр. 1995 г.: док. ООН S/PV.3514 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/PV.3514>>. — Дата доступа: 06.02.2014.
23. Савчук, К. О. Становлення та розвиток міжнародно-правового співробітництва в рамках ГУАМ / К. О. Савчук, І. М. Проценко, С. О. Мельник // Правова держава / Ін-т держави і права НАН України. — Київ, 2006. — Вип. 17. — С. 303—317.
24. Седьмой доклад об односторонних актах государств, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Виктором Родригесом Седеньо: док. ООН A/CN.4/542. — Женева: ООН, 2004. — 95 с.
25. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Международной организацией по миграции о сотрудничестве: [заключено в г. Минске 22.07.1998 г.] [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
26. Andreeva, Y. Interpreting consent to arbitration as a unilateral act of state: a case against conventions / Y. Andreeva // Arbitration Intern. — 2011. — Vol. 27, N 2. — P. 129—146.
27. Barroso Gonzalez, J. Los actos unilaterales y su aplicacion en Cuba / J. Barroso Gonzalez, R. Garcia Broche [Electronic resource] // Realidad Juridica. — 2006. — Vol. 7, N 1. — Mode of access: <<http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/contenido-uniat.html>>. — Date of access: 06.02.2014.
28. Case concerning armed activities on the territory of the Congo (new application: 2002) (Democratic Republic of Congo v. Rwanda): jurisdiction of the court and admissibility of the application: judgment of 3 Febr. 2006 [Electronic resource] // International Court of Justice. — Mode of access: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/126/10435.pdf>>. — Date of access: 06.02.2014.
29. Case of the Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex (France v. Suisse): judgement of 7 June 1932 [Electronic resource] // WorldCourts: International Case Law Database. — Mode of access: <http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1932.06.07_savoy_gex.htm>. — Date of access: 26.12.2013.
30. Degan, V. D. Unilateral act as a source of particular international law / V. D. Degan // Finnish Yearbook of International Law. — 1994. — Vol. 5. — P. 149—266.
31. Fiedler, W. Zur Verbindlichkeit einseitiger Versprechen im Völkerrecht / W. Fiedler // German Yearbook of International Law. — 1976. — Vol. 19. — S. 35—72.

32. Focsaneanu, L. La République Populaire de Chine à l'ONU, problèmes politiques et de sécurité / L. Focsaneanu // Annu. Fr. de Droit Intern. — 1974. — Vol. 20. — P. 115–152.
33. García Rico del Mar, E. El uso de las armas nucleares y el derecho internacional / E. García Rico del Mar, A. J. Rodríguez Carrion. — Madrid: Tecnos, 1999. — 191 p.
34. Goodman, C. Acta Sunt Servanda? A regime for the unilateral acts of states at international law: paper, presented at the 2005 ANZIL conf. / C. Goodman [Electronic resource] // The Australian National University, College of Law. — Mode of access: <http://150.203.86.5/cipl/Conferences_SawerLecture/05-ANZIL-Papers/Goodman.pdf>. — Date of access: 06.02.2014.
35. Nuclear tests case (Australia v. France): judgement of 20 Dec. 1974 [Electronic resource] // International Court of Justice. — Mode of access: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/58/6093.pdf>>. — Date of access: 24.12.2013.
36. Potesta, M. The interpretation of consent to ICSID arbitration contained in domestic investment laws / M. Potesta // Arbitration International. — 2011. — Vol. 27, N 2. — P. 149–169.
37. Report of the Ad Hoc Committee of the Twelfth Special Session: UN Doc. A/S-12/32 [Electronic resource] // United Nations Organization. — Mode of access: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/S-12/32>>. — Date of access: 03.03.2014.
38. Skubiszewski, K. Les actes unilatéraux des états / K. Skubiszewski // Droit international: bilan et perspectives. In 2 vol. Vol. 1 / M. Bedjaoui. — Paris, 1991. — P. 231–240.
39. Zemanek, K. Unilateral legal acts revisited / K. Zemanek // International law: theory and practice: essays in honour of E. Suy / ed. by K. Wellens. — The Hague, 1998. — P. 209–222.

«О критериях правового характера односторонних актов государств» (Елена Коннова)

С учетом основных признаков односторонних актов государств и на основе анализа государственной и международной судебной практики, а также актов международных организаций в статье выявляются критерии для квалификации отдельных односторонних заявлений в качестве односторонних актов государств, имеющих правовой характер и вызывающих международные обязательства для их авторов. Сделан вывод, что акт может быть квалифицирован в качестве одностороннего акта государства, вызывающего международно-правовые последствия, если его предмет имеет правовой характер, если он содержит четкие и однозначные формулировки, если возможно установить сроки выполнения принимаемого обязательства, если акт не является простой констатацией приемлемого на данный момент положения дел. Указанные критерии подтверждают намерение государства — автора акта принять юридические обязательства. Кроме того, одним из критериев правового характера акта является возможность возникновения международно-правовой ответственности за нарушение обязательств, содержащихся в нем.

«On the Criteria of the Legal Character of Unilateral Acts of States» (Elena Konnova)

Taking into account the main features of unilateral acts of states and on the basis of the analysis of state practice, international judicial practice and the acts of international organizations, the article identifies some criteria for qualification of particular unilateral statements as unilateral acts of States which have legal nature and impose international commitments on their authors. The conclusion is made that an act can be qualified as a unilateral act of a State, causing international legal consequences, if its subject is of legal nature, if it contains clear and unambiguous language, if it is possible to establish the time terms of commitments implementation, if the act is not a mere confirmation of the currently acceptable state of affairs. The given criteria confirm the intent of the state author of the act to undertake legal commitments. In addition, one of the criteria of the legal nature of an act is the possibility of the international legal responsibility for the breach of an obligation, comprised in the act.

Статья поступила в редакцию в феврале 2014 г.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ИСПАНИИ ВО ВРЕМЯ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ (1939—1945 гг.)

Эльвира Нагиева, Александр Челядинский

Изучение международных аспектов участия Испании во Второй мировой войне (1939—1945 гг.) имеет большое научное и практическое значение для анализа современных региональных и локальных конфликтов, выявления их общих характеристик, закономерностей развития, прогнозирования результатов и разработки мер по предотвращению и урегулированию противостояний. В этой связи целью данной статьи является рассмотрение роли Германии и Италии в войне, а также анализ взаимовлияния событий в Испании и внешнеполитических установок фашистских государств.

Актуальность темы обусловлена отсутствием в белорусской историографии работ, посвященных внешней политике Испании, особенно периода диктатуры Ф. Франко (1939—1975 гг.). Только в последние годы, можно сказать, произошел «взрыв» испанистики в российской науке. Тем не менее, ряд вопросов остается открытым. В этом контексте представляется важным изучение перехода страны от политики нейтралитета в отношении участия в войне, приобретения статуса «невоюющей стороны» до участия в военных действиях Германии и поворота к странам антигитлеровской коалиции.

В 1950—1970 гг. были изданы работы Х. Гарсия [1], Р. Овинникова [6], Д. Пряхина [11], В. Ушакова [13] и др. Закономерным представляется интерес авторов этого периода преимущественно к проблемам участия Испании во Второй мировой войне. Международные аспекты, как правило, были рассмотрены в подчиненном контексте, послужив иллюстрацией тех или иных положений.

В 1980—1990 гг. были изданы работы А. Красикова [4], М. Наринского [5], Р. Сьервы [16], М. Рамиреса [23], Л. Суареса [25], в которых была сделана попытка исследовать политику диктаторского режима в отношении Германии во время Второй мировой войны.

Одним из известных российских исследователей внешней политики Испании является С. П. Пожарская [7—10]. Она проанализировала экономические и военные мотивы поли-

тики ведущих мировых держав по отношению к Испании. В монографии [9] большое внимание было уделено политике США, Англии и Франции в Испании; информация, касающаяся германского и итальянского вмешательства, носила второстепенный характер и служила чаще дополнительным доказательством тезиса об экономических причинах интернационализации испанского конфликта.

Очень известной работой С. П. Пожарской является монография [8], где удалось проследить за действиями Испании на стороне фашистской Германии против Советского Союза, а также понять причины сотрудничества Испании и рейха в ходе Второй мировой войны. Одна из сложных и малоизученных проблем выяснения роли Испании во Второй мировой войне была детально изучена в монографии профессора А. А. Сагомоняна, а также в работе А. Кинделана [12; 21]. Большой научный и практический интерес представляет работа М. М. Наринского [5], раскрывающая взаимоотношения Англии и Франции с Германией и Италией накануне и в ходе войны.

В испанской литературе свой вклад в изучение международной деятельности Испании в изучаемый период внесли ученые, которые подвергли анализу внешнюю политику Испании франкистского периода: Х. Армеро [15], Ф. Р. Тапия [26]. Большинство авторов придерживались концепции радикальных перемен во внешней политике Испании во время существования режима Ф. Франко.

Накануне Второй мировой войны Испании предстояло сделать непростой выбор: быть вовлеченной в войну на стороне Германии либо остаться в стороне, придерживаясь политики нейтралитета.

Данное решение было очень тяжелым для Ф. Франко. С одной стороны, диктатор был обязан рейху за оказание помощи в ходе гражданской войны (1936—1939 гг.). В значительной мере приход Франко к власти в качестве «спасителя Испании» от «коммунистической угрозы» был обусловлен поддержкой гитле-

Авторы:

Нагиева Эльвира Авазовна — студентка отделения «Международные отношения» факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Челядинский Александр Александрович — доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Космач Геннадий Аркадьевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой новой и новейшей истории исторического факультета Белорусского государственного педагогического университета имени Максима Танка

Фрольцов Владислав Валерьевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

ровской Германии. С другой стороны, диктатор прекрасно понимал, что страна не в состоянии участвовать в новой войне, да и еще такого масштаба. Причиной этому была разрушенная экономика страны, фактически пребывающая в состоянии кризиса. Испании срочно был необходим период восстановления как в экономике, так и в политике. Вступление в войну могло лишь усугубить внутреннюю и политическую ситуацию в стране и способствовать усилению антидиктаторских настроений. Эти факты и объясняли «политику лавирования» Ф. Франко в отношении участия во Второй мировой войне.

17 августа 1939 г. Б. Муссолини сообщил Ф. Франко о том, что война между Германией и Польшей разразится в ближайшее время и обещал держать его в курсе дела. В тот же день министр иностранных дел Испании полковник Х. Бейгбедер заявил, что он оптимистически смотрит на возможность мирного разрешения в Данциге [10, с. 59].

31 августа германский посол в Мадриде Э. Шторер уведомил И. Риббентропа о намерении испанского правительства объявить нейтралитет в случае возникновения войны, а также заверил о том, что этот нейтралитет будет иметь исключительно дружественный для Германии оттенок [17, р. 120].

1 сентября 1939 г. немецкие войска пересекли польскую границу. Началась Вторая мировая война. В тот же день состоялась встреча в Сан-Себастьяне между Э. Шторером и Х. Бейгбедером. В ходе беседы испанец подтвердил, что его правительство собирается выступить с декларацией о нейтралитете, как только война станет фактом. Кроме того, Мадрид заверил о намерении поддержать Берлин всеми имеющимися в его распоряжении средствами. Против такого нейтралитета А. Гитлер не возражал [12, с. 65].

4 сентября Ф. Франко выступил по радио и дал указание сохранять строгий нейтралитет. В тот же день им был подписан правительственный декрет о нейтралитете, а послы западных держав получили меморандум для вручения главам своих правительств [5, с. 73].

Ф. Франко нашел удобный предлог, чтобы предотвратить вступление в войну. 3 октября 1941 г. он объявил защиту интересов Польши «своим долгом католической церкви». Следующим предложением стал советско-германский пакт о ненападении от 23 августа 1939 г., к которому Ф. Франко и апеллировал, выражая ненависть к большевизму [10, с. 62].

А. Гитлер все же полагал, что если Б. Муссолини вступит в войну, Ф. Франко автоматически последует за ним. Мадрид разъяснял, что после недавней победы Германии над Францией, Англия проявляет меньший интерес к Испании в качестве потенциального противника, хотя на деле это было не так [22, р. 123].

12 июня 1940 г. Ф. Франко и Х. Бейгбедер скрепили своими подписями декрет, в котором Испания объявлялась «невоюющей стороной». Свои действия в замене статуса «нейтралитета» статусом «невоюющей стороны» испанское правительство объясняло нависшей угрозой над Средиземноморьем после вступления в войну Италии [20, р. 56].

Реакция Испании на известие о крушении Франции была весьма положительной. 19 июня 1940 г. испанское правительство направило меморандум в Берлин. В нем шла речь о новом статусе Испании, о статусе «невоюющей стороны» и о готовности в будущем вступить в войну, если в этом будет необходимость. В качестве предварительной платы за свое участие в войне правительство Франко требовало гарантировать передачу Испании Гибралтара, французского Марокко, части Алжира, включая департамент Оран [10, с. 86].

25 июня 1940 г. статс-секретарь Э. Вайцекер передал испанскому послу в Берлине Махас-и-Персу официальный ответ на меморандум испанского правительства от 19 июня, где шла речь о приветствии Германией заявления о том, что после соответствующей подготовки общественного мнения Испания, если понадобится, вступит в войну [10, с. 87].

Отдавая себе отчет о неподготовленности Мадрида к войне, германское командование пришло к выводу о необходимости осуществить захват Гибралтара собственными силами. По новому военно-стратегическому плану одна из групп армий должна была пройти через Испанию и двинуться через Марокко к Тунису. Но Ф. Франко неожиданно для Берлина вновь занял позицию выжидания. Любые планы захвата Гибралтара силами германской армии вызвали бы протест испанского правительства и народа [1, с. 90].

Б. Муссолини в беседе с А. Гитлером признавал, что Испания нуждается в длительном восстановительном периоде и не может позволить себе активное участие в войне. Он также поддерживал территориальные притязания Испании в Африке, называя их жизненно важными для испанского народа [16, р. 85]. Надо отметить, что испанские дипломаты при встрече с германскими коллегами успешно создавали впечатление, что Испания вот-вот готова вступить в войну.

16 сентября 1940 г. новый министр иностранных дел Р. С. Суньер встретился с И. Риббентропом и в ходе беседы отметил, что лишь небольшая часть населения, в частности молодежь, негативно относится к вступлению в войну, но это обусловлено лишь тяжелой экономической ситуацией в стране. Р. С. Суньер также дал понять, что Испания будет готова вступить в войну в случае разрешения территориальных притязаний и установления десяти дальнбойных орудий у Гибралтара [4, с. 52].

Однако рейхминистр назвал такие условия трудновыполнимыми, поставил вопрос о предоставлении вермахту базы на Канарских островах и даже высказал угрозу А. Гитлера оккупировать Иберийский полуостров, если этого потребуют интересы рейха [2, с. 71].

В ответ на этот, по сути дела ультиматум Р. С. Суньер заявил, что Испания сможет немедленно вступить в войну, как только ей будет оказана продовольственная помощь. Кроме того, Испания выразила свою позицию в отношении Гибралтара, попросив 380-миллиметровые орудия для его штурма [10, с. 92].

Германия не согласилась с такими условиями. Более того, 15 октября 1940 г. А. Гитлер поднял вопрос об уплате Испанией долгов, накопившихся за период гражданской войны (1936—1939 гг.). Испанский военный долг составил 378 млн рейхсмарок; частные германские поставки — 15 млн рейхсмарок. В переговорах с испанской делегацией был урегулирован общий график расчета и достигнута общая договоренность о постепенной выплате долгов за счет интенсивного испанского импорта и экспорта. Испания была обязана поставить Германии цитрусовые на сумму 50—60 млн рейхсмарок и сырье. Одновременно была достигнута договоренность о поставках в Мадрид военных материалов, и прежде всего, авиационного снаряжения, на сумму 30 млн рейхсмарок в обмен на испанское сырье. Свой долг Испания могла погасить лишь через много лет [8, с. 98].

Поскольку визит Р. С. Суньера не дал результатов, А. Гитлер решил лично встретиться с Ф. Франко. Согласно договоренности, встреча состоялась 23 октября 1940 г. в 14.00 на станции Эндай (юг Франции). В ходе беседы А. Гитлер предложил Ф. Франко заключить соглашение, которое предусматривало бы объявление Испанией войны Англии в январе 1941 г. Однако Ф. Франко акцентировал внимание на нехватке продовольствия в стране и нефтяных ресурсов, тем самым, надеясь оттянуть окончательное решение [19, р. 119].

В то же время министры иностранных дел двух стран готовили текст соглашения. Предполагалось, что в Эндае должны быть подписаны два секретных протокола: основной — германо-испано-итальянский и дополнительный — германо-испанский. Текст первого секретного протокола фиксировал согласие Испании присоединиться к трехстороннему пакту от 27 сентября 1940 г. между Италией, Германией и Японией. Испания объявляла, что вступит в войну на стороне держав «оси» против Англии, когда будут закончены необходимые военные приготовления в соответствии с решением трех стран. Германия подчеркивала свою готовность оказать помощь Испании и предоставить продовольствие, сырье и военное снаряжение. Испании были обещаны территории в Африке после поражения Англии и

с учетом притязаний Германии и Италии. Однако Ф. Франко уехал, уклонившись от подписания документов [18, р. 112].

Во второй половине января 1941 г. Берлин усилил нажим на Мадрид. Э. Шторер получил указание практически принудить каудильо немедленно вступить в войну. А. Гитлер передал послание Ф. Франко о том, что его нежелание вступать в войну означает отказ верить в окончательную победу стран «оси». Кроме того, было обещано поставить Испании 100 тыс. т зерна, как только она вступит в войну. Каудильо понимал, что на этот раз А. Гитлер поставил перед собой цель во что бы то ни стало добиться вступления Испании в войну в самое ближайшее время. Существовала опасность ввода немецких войск в страну [11, с. 63].

С другой стороны, вступить в войну Испания еще не могла. В стране проходили стихийные голодные бунты и даже армия не получала достаточного количества продовольствия. Внутреннее положение все более обострялось, «левые» силы, потерпев поражение в гражданской войне, активизировались.

23 февраля И. Риббентроп доложил, что Испания не готова вступить в войну на стороне Рейха, 26 февраля это сообщил А. Гитлеру и сам Ф. Франко. Поэтому с марта 1941 г. Берлин ослабил нажим на Мадрид, поскольку Германия в это время уже занималась подготовкой войны против СССР [6, с. 75].

После нападения Германии на СССР оказанное Германией политическое давление и желание отомстить Советскому Союзу за его помощь республиканскому режиму в гражданской войне (1936—1939 гг.) привели к тому, что Испания дала согласие на формирование батальонов «Голубой дивизии» для оказания содействия в военных действиях рейха против СССР.

22 июня 1941 г. Р. С. Суньер сообщил германскому послу в Мадриде Э. Штореру, что испанское правительство выражает величайшее удовлетворение в связи с началом борьбы против большевизма и в равной степени сочувствует Германии, вступающей в новую и трудную войну [13, с. 105]. Позже Р. С. Суньер обратился в Берлин с просьбой дать возможность добровольцам из членов фашистской фаланги принять участие в борьбе против общего врага. 24 июня И. Риббентроп известил Э. Шторера о том, что Германия приветствует формирование добровольцев фаланги, а Ф. Франко и Р. С. Суньер призвали испанцев на войну против СССР. Однако формирование такого соединения не было проведено исключительно из членов фаланги, поскольку в стране существовали противоречия между фалангистами и армией [23, р. 70].

В то же время А. Гитлер просил каудильо объявить войну СССР. Однако Ф. Франко заявил, что данное решение приведет лишь к тому, что Англия и США объявят войну самой Испании [26, р. 5].

Испанское добровольческое соединение, известное как «Голубая дивизия», было сформировано в самые сжатые сроки. Возможность сразиться с Красной Армией воодушевила многих испанских националистов: как опытных ветеранов, так и романтических юнцов. Добровольцы в большом количестве приходили на приемные пункты, организованные при местных отделениях фаланги. К 2 июля 1941 г., когда приемные пункты закрылись, число желающих в несколько раз превысило требуемые 18 тыс. человек [3, с. 52].

Мотивация у людей, желающих отправиться на Восточный фронт, была различной: от желания отомстить за погибших в гражданской войне близких до стремления скрыться или дезертировать по ходу движения дивизии; были даже люди, искренне желающие искупить свое республиканское прошлое. Многие руководствовались корыстными соображениями — военнотружущие дивизии получали приличное по тем временам жалование в Испании и немецкое жалование (соответственно 7,3 песеты от испанского правительства и 8,48 песет от немецкого командования в день) [23, р. 40].

Формирование корпуса добровольцев 21 августа 1941 г. дополнилось подписанием соглашения между Германским рабочим фронтом и Национальной делегацией синдикатов о направлении в рейх 100 тыс. испанских рабочих. Командиром дивизии Ф. Франко назначил генерала А. Муньоса Грандеса, до этого занимавшего пост губернатора округа Гибралтар [16, р. 80].

Вместе с тем, у германских военных, причастных к созданию «Голубой дивизии», уже во время следования последней на восток через территорию рейха возникла серьезная обеспокоенность по поводу степени ее политической «благонадежности».

В телеграмме от 20 августа гитлеровский дипломатический чиновник с тревогой сообщил, что, по имеющимся у него сведениям, испанские коммунисты пытались проникнуть в ряды дивизии, чтобы склонить ее членов перейти к русским. По полученным им сведениям, «коммунистические элементы» находились преимущественно среди военнотружущих марроканцев. В своем ответе от 21 августа Э. Шторер сообщил в Берлин о мерах, принятых для предупреждения коммунистического «проникновения» [15, р. 35].

25 июля 1941 г. испанская дивизия получила официальное название: 250-я пехотная дивизия вермахта. В соответствии с немецкими стандартами число пехотных полков в дивизии сократили с четырех до трех. Однако даже в официальных документах она надолго сохранила свое первоначальное название «Голубая дивизия», хотя никто из ее военнотружущих уже не носил голубых рубашек и красных беретов [25, р. 84].

20 августа дивизия отправилась на фронт. По железной дороге ее перебросили сначала в Сувалки (Польша). 29 августа дивизия вышла из Сувалок и в пешем строю двинулась через Польшу и Литву в направлении Витебска — более 1000 км. Немцы даже не посчитали нужным обеспечить ее транспортом. Двигаясь колонной, дивизия прошла Вильнюс, Молодечно, Минск и Оршу, оставив по пути множество провианта и солдат, не перенесших тяжелой дороги. Лишь через 40 дней после начала марш-броска дивизия достигла Витебска [10, с. 100].

Испанцы были уверены, что они пришли в СССР не поработать, а освобождать русских от коммунистов, и очень сокрушались, что русские этого не понимали. Но солдаты «Голубой дивизии», имевшие еще свежий опыт гражданской войны, сознавали, что в СССР не все так просто. Недаром своих врагов на фронте они называли не «русские», а «красные» (*rojos*).

На северном участке дивизии Красная Армия проводила активные оборонительные операции, и уже 12 октября 1941 г. 2-й батальон испанского 269-го полка принял первый бой. Под Новой Капеллой испанцы смогли заставить врасплох советский пехотный батальон, пытавшийся форсировать реку под покровом темноты. После часового ожесточенного боя советские войска отступили, потеряв 50 человек убитыми и 80 пленными. 16 октября немецкие войска перешли в наступление на волховско-тихвинском направлении. В наступлении участвовало девять дивизий, в том числе две танковые и две моторизованные, а также два полка «Голубой дивизии» [19, р. 60].

Но после Сталинграда и Курска, где «Голубая дивизия» фактически перестала существовать, испанское правительство изменило свою позицию. Уже 10 октября 1943 г. Ф. Франко вдруг снова заговорил о «нейтралитете» Испании [20, р. 60].

Заявление испанского правительства о переходе от статуса «невоюющей стороны» опять к нейтралитету вызвало недовольство Берлина, но на этот раз Ф. Франко игнорировал германский протест, поскольку Курская битва убедила его в поражении рейха.

Решение о выводе остатков «Голубой дивизии» было принято в июле 1943 г., но официальный приказ последовал 12 октября. Этот факт продемонстрировал твердое намерение Испании отныне строго придерживаться принципа нейтралитета [8, с. 119].

В течение октября — начала ноября 1943 г. американский и английский послы от имени своих правительств потребовали от правительства Испании прекратить экспорт в страны «оси» стратегических материалов, включая вольфрам, ртуть, цинк, стронций, шерсть. В обмен на это США обещали не повышать цены на нефтяные и иные продукты американского или британского происхождения,

увеличить поставки продовольствия в Испанию, предоставить материалы, необходимые для стимулирования испанской экономики [9, с. 106].

В результате был достигнут компромисс, основанный на установлении определенной квоты в отношении экспорта вольфрама в Германию. Это решение полностью устраивало Испанию, так как не принуждало ее разрывать свои соглашения с Германией по поставкам вольфрама и соответственно помогло сохранить связи. США, в свою очередь, возобновили поставки бензина в Испанию.

Перечисленные и другие факторы привели к тому, что Испания **совершила стратегический поворот** в сторону стран антигитлеровской коалиции, хотя сотрудничество с Германией и не было полностью прекращено. Это доказывало, что Ф. Франко, выбрав главным направлением сотрудничество с Великобританией и США, в то же время пытался обезопасить себя, сохраняя дружественные отношения и с Берлином.

2 декабря 1944 г. в Мадриде министр иностранных дел Испании и посол США подписали соглашение о посадке на территории Испании американских гражданских самолетов [24, р. 111].

Одновременно Ф. Франко пытался убедить США в угрозе распространения коммунизма в мире и даже возможности возобновления гражданской войны в Испании. Англо-американские дипломаты, в свою очередь, пытались доказать Ф. Франко, что его режим вызывал протесты общественности их стран [26, р. 15].

Госдепартамент США в меморандуме от 6 апреля 1945 г. признавал, что режим в Испании и его политический стержень — фалангистская партия основаны на недемократических принципах. Тем не менее, официальные круги Англии и США больше интересовались статус-кво в Испании, чем какие-либо изменения существовавшего порядка вещей. Такая обстановка вела к тому, что за диктатором признавалось право самому определять границы дальнейшего эволюционного развития политического режима в стране [8, с. 120].

В свою очередь Ф. Франко обещал западным странам, что иностранные корреспонденты будут полностью освобождены от вмешательства местной цензуры, а смертная казнь для республиканцев, его противников в период гражданской войны, будет отменена [4, с. 61].

Таким образом, коренной перелом войны на Восточном фронте привел к тому, что в ноябре 1943 г. Испания совершила поворот в сторону стран антигитлеровской коалиции. Это было вызвано давлением со стороны Лондона и Вашингтона, которые требовали от Мадрида прекращения сотрудничества с Берлином в обмен на обещание поставок необходимых Испании товаров. Но уже сразу после победы стран антигитлеровской коалиции диктатор оказал последнюю услугу гитлеровцам. Десятки тысяч человек бежали через Испанию и Португалию в страны Латинской Америки, особенно в Аргентину и Чили [14, с. 20]. Начавшаяся вскоре «холодная война» закрепила эту и другие отрицательные страницы истории внешней политики Испании.

Литература

1. Гарсия, Х. Испания XX века: пер. с исп. / Х. Гарсия. — М.: Мысль, 1967. — 488 с.
2. Волкова, Г. И. Политическая история Испании XX века / Г. И. Волкова, А. В. Дементьев. — М.: Высш. шк., 2005. — 194 с.
3. Коминтерн и гражданская война в Испании. Документы. — М.: Наука, 2011. — 120 с.
4. Красиков, А. Испания и мировая политика. Полвека дипломатической истории / А. Красиков. — М.: Междунар. отношения, 1989. — 110 с.
5. Наринский, М. М. Англия и Франция в послевоенной Европе 1945—1949 гг. / М. М. Наринский. — М.: Наука-Язык, 1972. — 279 с.
6. Овинников, Р. С. За кулисами политики «невмешательства» / Р. С. Овинников. — М.: Изд-во ин-та междунар. отношений, 1959. — 326 с.
7. Пожарская, С. П. Испания и США. Внешняя политика и общество 1936—1976 гг. / С. П. Пожарская. — М.: Наука, 1982. — 343 с.
8. Пожарская, С. П. Испанская «Голубая дивизия» на советско-германском фронте (1941—1943 гг.) / С. П. Пожарская. — М.: Наука, 1977. — 325 с.
9. Пожарская, С. П. От 18 июля 1936 — долгий путь / С. П. Пожарская. — М.: Молодая гвардия, 1977. — 176 с.
10. Пожарская, С. П. Тайная дипломатия Мадрида (внешняя политика Испании в годы Второй мировой войны) / С. П. Пожарская. — М.: Междунар. отношения, 1971. — 272 с.
11. Пряхин, Д. Внешняя политика Испании / Д. Пряхин. — М.: Междунар. отношения, 1968. — 192 с.
12. Сагомоян, А. А. Испанский узел «холодной войны»: великие державы и режим Франко в 1945—1948 гг. — М.: РОССПЭН, 2004. — 271 с.
13. Ушаков, В. Б. Внешняя политика гитлеровской Германии / В. Б. Ушаков. — М.: ИМО, 1961. — 200 с.
14. Челядинский, А. А. Демократическая альтернатива фашизму / А. А. Челядинский. — Минск: Университетское, 1991. — 188 с.
15. Armero, J. M. La política exterior de Franco / J. M. Armero. — Barcelona: Planeta, 1978. — 120 p.
16. Cierva, R. Pro y contra Franco. Franquismo y antifranquismo / R. Cierva, S. Vilar. — Barcelona: Sarat, 1985. — 120 p.
17. Doussinage, J. M. España tenía razón 1939—1945 / J. M. Doussinage. — Madrid: Planeta, 1949. — 334 p.
18. Espadas Burgos, M. Franquismo y política exterior / M. Burgos Espadas. — Madrid: Burgos, 1987. — 268 p.
19. García Venero, M. Historia de los internacionales en España / M. García Venero. — Madrid: Ediciones de movimiento, 1956. — 398 p.
20. Jarque Iñiguez, A. «Queremos esas Bases». El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco / A. Jarque Iñiguez. — Alcalá: CSIC, 1998. — 300 p.

21. Kindelan, A. Mis cuadernos de guerra / A. Kindelan. — Madrid: Ultra, 1945. — 103 p.
22. Preston, P. Franco y la elaboracion de una politica exterior personalista (1936—1953) / P. Preston. — Barcelona: Historia contemporanea, 1994. — 210 p.
23. Ramires, M. Regimen politico y ideologia 1939—1975/ M. Ramires. — Madrid: España, 1986. — 210 p.
24. Salas Larrasabal, R. Tiempo de silencio, carcel y muerte. Historia del franquismo/ R. Larrasabal Salas. — Madrid: Planeta, 1985. — 135 p.
25. Suares Fernandas, L. Fransisco Franco y su tiempo/ L. Fernandes Suares. — Madrid: Casa, 1984. — 130 p.
26. Tapia, F. R. Franco ante la Historia: Historia contemporanea. N 11 / F. R. Tapia. — Madrid, 1994. — 20 p.

**«Внешняя политика Испании во время Второй мировой войны (1939—1945 гг.)»
(Эльвира Нагиева, Александр Челядинский)**

В статье проанализирована историография внешней политики Испании в период Второй мировой войны, рассмотрены основные этапы поведения диктаторского режима Ф. Франко по отношению к участию страны в войне, некоторые аспекты формирования «Голубой дивизии», а также маневрирование каудильо в финальной стадии окончания войны.

«Foreign Policy of Spain during the Second World War (1939—1945)» (Elvira Nagieva, Alexandr Chelyadinsky)

The article deals with historiography of the foreign policy of Spain during the Second World War. The main stages of F. Franco dictator regime's behavior with regard to the country's participation in the war, several aspects of the Blue Division formation as well as the Caudillo's maneuvering in the final stage of the War are considered in the article.

Статья поступил в редакцию в феврале 2014 г.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ БЕЛАРУСИ В ГЕРМАНИИ В 1990-е гг.

Андрей Русакович

Взарубежной науке в области исследования внешней политики и современной истории Республики Беларусь в настоящее время сформировалось несколько национальных научных школ, основными из которых, на наш взгляд, являются: российская, германская, англо-американская, польская. Каждая из школ имеет свои особенности, которые обусловлены общим состоянием развития исторических и политических исследований в стране, наличием подготовленных специалистов, организационными и финансовыми возможностями, наличием «политического заказа» со стороны государственных органов. Значительное влияние на состояние исследований, их практическую, общественную востребованность оказывает уровень двустороннего сотрудничества, политические, экономические, культурные интересы зарубежных государства в отношении Беларуси.

В данной статье автор предпринял попытку проанализировать основные направления, выделить основные этапы и особенности исследований внешней политики Беларуси в Германии в 1990-х гг., проследить эволюцию взглядов германских ученых, специфику их методологических подходов и, в частности, рассмотреть оценки состояния белорусско-германских отношений. В отечественной исторической науке отдельные аспекты данной проблемы освещены в работах А. Русаковича [2], В. Снапковского [3], М. Стрельца [4], В. Улаховича [5], В. Фрольцова [6], В. Шадурского [7]. Вместе с тем, обращает на себя внимание тот факт, что в указанных работах в основном анализировалось общее состояние белорусских исследований в Германии без выделения в качестве отдельного направления сферы внешней политики.

Необходимо отметить, что в ФРГ в 1950—1980-х гг. белорусская тематика не являлась самостоятельным и важным направлением научных исследований. После 1940-х гг., когда в Германии была опубликована работа Е. Энгельгардта «Белоруссия: народ и страна», Беларусь практически не выступала в качестве самостоятельного объекта исследований [17]. Изучение белорусской истории осуществлялось в основном в рамках исследований

истории Российской империи и СССР. В Германской Демократической Республике в 1970—1980-е гг. белорусской проблематике был посвящен ряд исследований, в которых были рассмотрены история Беларуси, процесс становления белорусской государственности, взаимоотношения белорусского и немецкого народов в период Первой и Второй мировых войн, культурные связи между БССР и ГДР [см.: 78].

Интерес к Беларуси у исследователей ФРГ обозначился на рубеже 1980—1990-х гг., в период экономических и политических преобразований в СССР. Необходимо также отметить, что в германских исследованиях в 1990-х гг. сначала использовался термин «*Belorussland*», позже — «*Weissrussland*», «*Belarus*». Изучение политического и экономического развития, внешней политики Беларуси в 1990-х гг. в Германии осуществлялось в основном учеными в области политических наук («*Politikwissenschaft*») в рамках исследований Восточной Европы («*Osteuropaforschung*»). В данной сфере к началу 1990-х гг. в Германии сложилась школа исследований внешней политики стран Восточной Европы и СССР, которая была одной из значительных на Западе [см., напр.: 76]. Основной научно-исследовательской структурой в сфере восточноевропейских исследований являлся Федеральный институт восточных и международных исследований Кёльна. Именно специалисты этого института Б. Кнабе [29], К. Мейер [37], Ф. Ольденбург [42], Г. Симон [57—59], Х. Тиммерманн [61—66], а также университетские ученые У. Хальбах [20], Б. Мейсснер [38—40], Ф. Умбах [68—71] и другие специалисты после распада СССР обратились к исследованию внутренней и внешней политики новых государств, возникших на постсоветском пространстве. Следует также отметить, что методологические и научные подходы этих ученых сформировались в 1960—1980-х гг. в условиях биполярного мира и «холодной войны», что, безусловно, оказало влияние на их исследования.

Значение научных исследований Восточной Европы в ФРГ в начале 1990-х гг. существенно возросло, так как объединенная Гер-

Автор:

Русакович Андрей Владимирович — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Снапковский Владимир Евдокимович — доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Мазец Валентин Генрихович — кандидат исторических наук, доцент, старший научный сотрудник Института истории Национальной академии наук Беларуси

мания имела в этом регионе значительные политические и экономические интересы. Геополитические изменения, связанные с распадом социалистической системы и СССР, становлением новых государств и трансформационными процессами в них, выдвинули новые требования к организации и проведению исследований [см.: 71]. Между тем, как отмечали представители германского МИД в середине 1990-х гг., проблемами исследований внешней и внутренней политики государств Восточной Европы занималось небольшое число ученых и ряд важных вопросов оставались вне поля изучения [71, s. 802]. Для расширения возможностей исследований и решения имеющихся проблем во второй половине 1990-х гг. была проведена реорганизация научно-исследовательских институтов, которые занимались изучением Восточной Европы: в 2000 г. сотрудники федерального Института восточных и международных исследований были включены в состав Фонда науки и политики, который был переведен из Эбенхауза в Берлин и стал одним из основных центров исследований Восточной Европы [см.: 15]. Важной особенностью научных исследований в рамках «*Osteuropaforschung*» являлся их практикоориентированный характер, связанный с использованием разработок государственных органами ФРГ. Вместе с тем, исследования должны были носить научный, независимый от политики характер (это мнение разделяли как ученые, так и представители государственных структур ФРГ) [см.: 71]. Важную роль в организации и проведении исследований Восточной Европы играли также Немецкое общество по изучению Восточной Европы (издает научный журнал «*Osteuropa*») [см.: 14], Германское общество внешней политики (с 1995 г. издает журнал «*Internationale Politik*», ранее — «*Europa-Archiv*») [см.: 13], а также научные структуры и ученые ряда университетов Германии.

Постепенно в германской историографии происходило накопление материала о Беларуси, уточнялась тематика исследований, и «белорусское направление» выделилось из общего комплекса исследований стран СНГ. В середине 1990-х гг. в Германии начинается новый этап изучения внутренней и внешней политики Беларуси. В это время сформировалось новое поколение исследователей Беларуси, представленное А. Зам, Р. Линднером, А. Лоренц и др., которые занимались как научными исследованиями, так и практической работой по реализации белорусско-германских проектов. В этот период в Германии были созданы общественные и исследовательские структуры по изучению Беларуси. В 1999 г. немецкие исследователи, занимающиеся белорусской проблематикой, создали Германо-белорусское научное общество, которое ставило своей целью развитие белорусско-германских отношений, исследование истории, современных про-

блем Беларуси и отношений двух стран [см.: 12]. В 1998 г. группа германских исследователей (А. Зам, А. Лоренц и др.) организовала выпуск ежеквартального бюллетеня «*Belarus-News*», в котором содержалась информация и аналитический материал о различных аспектах внутренней и внешней политики Беларуси. Определенная роль в исследованиях Беларуси отводилась Институту имени Гёте (в Минске действует с 1993 г.), Минскому международному образовательному центру (начал работу в 1994 г.), Институту немецких исследований (основан в Минске в 1998 г. по инициативе посольства Германии в Минске в рамках программы «Трансформ»). Развитию белорусских исследований в Германии способствовали также различные научно-исследовательские проекты, организованные при содействии германских фондов (ДААД, фонд Ф. Эберта и др.). Важное значение имеют совместные научные встречи, проведенные в 1990-е гг. учеными Беларуси, Германии, других стран Европейского союза. Проведение совместных мероприятий оказало положительное влияние на развитие исследований как в Беларуси, так и в Германии, способствовало осмыслению имеющихся проблем, разработке методологии исследований, освоению новой тематики, укреплению контактов между учеными. В изучении внешней политики Беларуси и отношений двух стран особо следует отметить роль германо-белорусских форумов — международных встреч политиков, ученых и представителей общественных организаций в Минске, на которых рассматривались актуальные проблемы экономического, политического развития Беларуси, отношения республики с Германией и Европейским союзом. Мероприятия проводились ежегодно в Минске в 1997—2010 гг.

Одной из основных проблем, которые вызвали интерес германских исследователей к Беларуси на рубеже 1980—1990-х гг., являлась тема Чернобыльской аварии как крупнейшей техногенной катастрофы, повлекшей значительные международные последствия. В 1986 г. в работе Б. Кнабе была проанализирована ситуация, сложившаяся в экологической сфере в Беларуси и Украине после аварии в Чернобыле [29]. В 1990-х гг. тема Чернобыльской катастрофы, преодоления ее последствий и международного сотрудничества в этой сфере постоянно привлекала внимание германских исследователей. В Германии в 1990-е гг. было опубликовано значительное количество информационных материалов, научных исследований, связанных с проблемой ядерной аварии, в том числе и исследования, в которых затрагивались внешнеполитические аспекты катастрофы, связанные с Беларусью [см., напр.: 26; 48; 67].

Значительное внимание на этапе распада СССР германские исследователи уделяли изучению национального фактора. У. Халь-

бах в 1990 г. отмечал рост национального самосознания в западных регионах СССР — Украине, Беларуси, Молдове [20]. Необходимо отметить, что германские ученые в целом объективно оценивали возможности национального движения в БССР на рубеже 1980—1990-х гг. Например, профессор университета Кёльна Г. Симон в опубликованной в середине 1991 г. статье «Национальные движения и конец советской системы» проанализировал национальные движения в различных частях СССР, сосредоточив основное внимание на западных республиках [57]. В 1991 г. Х. Тиммерманн при анализе советской внешней политики в 1990—1991 гг. отмечал активизацию внешнеполитической деятельности союзных республик, прежде всего России, Украины, Армении, Прибалтийских республик, и прогнозировал возрастание роли западных государств и структур в их внешнеполитической ориентации [см.: 66]. Определенное внимание германских исследователей привлекали политические изменения в союзных республиках, создание новых партий и их внешнеполитическая ориентация. В статье Х. Тиммерманна и Э. Шнайдера (1991 г.) были освещены программные цели ряда партий, созданных в БССР: движения «Белорусский народный фронт», Социал-демократической партии Беларуси. В частности, авторы статьи отметили связи Христианско-демократического союза Беларуси с ХДС/ХСС в ФРГ и «проевропейскую» ориентацию данной партии [54, s. 1062—1063]. К. Мейер в своей работе проанализировал процесс создания и развития предприятий в СССР с участием западного капитала и отметил, что в БССР в 1989—1990 гг. действовало 16 совместных предприятий, которые имели хорошие перспективы [37, s. 28].

Большое значение германские исследователи придавали изучению вопросов, связанных с ядерным потенциалом СССР в контексте европейской безопасности. Например, Ф. Умбах отметил, что данная проблема особенно остро обозначилась в период августовского путча 1991 г. в связи с перспективой распада Советского Союза и возможным появлением четырех новых ядерных государств — России, Украины, Казахстана и Беларуси [70, s. 3].

Распад СССР, образование Содружества Независимых Государств и становление новых независимых государств способствовали повышению интереса и формированию новых подходов германских ученых к региону Восточной Европы и пространству бывшего СССР, в том числе к Беларуси и ее внешнеполитической ориентации. В концептуальном отношении германские исследователи в начале 1990-х гг. рассматривали регион Восточной Европы в широком плане, включая в это понятие Украину, Беларусь, Молдову. Основы данного подхода были изложены в ряде исследо-

ваний, в том числе в статье Г. Симона «Восточная Европа в трансформации», опубликованной в середине 1992 г. [58]. В 1990—1991 гг. были сформулированы и общие подходы к выделению различных регионов Восточной Европы в условиях геополитических изменений: Советский Союз (в середине 1990 г. в отдельную группу были выделены страны Прибалтики), Средняя Восточная и Южная Европа (Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехословакия, Югославия). В дальнейшем в рамках исследований СНГ (постсоветских государств) основными направлениями были определены: Россия, Центральнаяазиатские республики СНГ, Кавказские республики СНГ, Украина и Молдова, Беларусь (выделение в библиографическом приложении журнала «*Osteuropa*» в середине 1994 г. самостоятельного раздела «*Weissrussland*», позже — «*Weissrussland/Belarus*» являлось как показателем увеличения количества публикаций о Беларуси в Германии, так и завершением процесса выделения «белорусской тематики» в системе восточноевропейских исследований в самостоятельное направление).

В первой половине 1990-х гг. особое внимание германские ученые уделяли перспективам развития СНГ, что определило также и тенденции изучения внешней политики Республики Беларусь. В начале 1990-х гг. в ФРГ появился ряд исследований, касающихся внешней и внутренней политики стран СНГ. Р. Гетц и У. Хальбах в журнале «*Osteuropa*» в середине 1992 г. представили общую характеристику государств СНГ, включая вопросы внешней политики и безопасности. В частности, был охарактеризован военный потенциал Беларуси и тенденции его развития в плане достижения безъядерного и нейтрального статуса и создания собственных вооруженных сил в размере 50—80 тыс. человек [19]. Профессор университета Кёльна Б. Мейсснер в ряде статей в 1992—1993 г. подробно рассмотрел процесс распада СССР, создания и развития СНГ, становления независимости новых государств [см.: 38; 39]. В частности, ученый дал краткую характеристику процесса установления дипломатических отношений ФРГ с государствами СНГ, в том числе с Беларусью [38, s. 853]. Б. Мейсснер в качестве важной тенденции выделил также формирование в 1992—1993 гг. в рамках СНГ союзных отношений между Беларусью и Россией, основанных на двусторонних соглашениях [39, s. 255]. Достаточно критически высказался относительно перспектив СНГ Г. Симон, который указал на значительные различия между его членами, отметив, что многими государствами-участниками данная структура рассматривается как инструмент раздела наследия бывшего СССР, но не как механизм создания будущего [58, s. 650]. Германский ученый также подчеркнул, что европейские республики бывшего СССР будут искать

«пути присоединения к Европе и Западу» [58, s. 651]. Общая характеристика Беларуси была представлена в издании, подготовленном сотрудником университета Дортмунда Д. Хольтбрюгге [26]. Научный сотрудник университета Манхейма А. Зам в своей книге о Чернобыле представила краткий обзор становления независимости Республики Беларусь [48].

В начале 1990-х гг. значительное внимание было уделено также проблеме внешнеполитической ориентации Республики Беларусь, в частности проблеме отношений с Россией в контексте возможности реинтеграции постсоветского пространства. Основные направления внешней политики Беларуси германскими учеными в этот период рассматривались через призму интересов и возможностей Российской Федерации и стран Западной Европы в регионе. Х. Тиммерманн в 1993 г. отмечал, что «Москва должна принять тот факт, что Европа относится к государствам СНГ, и прежде всего к Украине и Беларуси, как к нормальным самостоятельным государствам». Вместе с тем, ученый подчеркивал, что Россия будет предпринимать попытки объединения новых государств, используя для этого механизмы экономического сотрудничества, коллективную систему безопасности, конфедеративные структуры [62, s. 5–6]. Г. Симон подчеркивал, что российское руководство после распада СССР рассматривало Украину и Беларусь как сферу своих интересов [59, s. 13]. Германские эксперты высказывали прогнозы относительно возможных перспектив сближения Беларуси с Россией и странами Европейского сообщества. Например, Х. Тиммерманн в середине 1993 г. отмечал, что Беларусь стремится установить тесные отношения с Россией и в то же время будет усиливать свои позиции именно как европейское государство, а не как часть евразийского пространства. По мнению эксперта, в дальнейшем Беларусь, используя свои отношения с Польшей, сможет осуществлять сближение с Европейскими сообществами. Как предположил Х. Тиммерманн, данная тенденция будет укрепляться по мере усиления влияния демократических сил в Беларуси [63, s. 721]. Вместе с тем, германские исследователи рассматривали и другие варианты внешнеполитической ориентации Беларуси. Например, Х.-Х. Шредер и Е. Шнайдер в 1992 г. высказали предположение, что Беларусь, Украина и государства Прибалтики могут объединиться в Балтийско-Черноморскую федерацию и в перспективе вместе с Венгрией, Польшей и Чехословакией образовать единое экономическое пространство [55, s. 15]. Б. Вебер в статьях, посвященных проблеме безопасности на пространстве бывшего СССР, отмечал, что государства Прибалтики, Грузия, Украина, Беларусь, Молдова и Азербайджан образуют своего рода периферийный «пояс» бывшего СССР [73, s. 654]. Б. Вебер также про-

анализировал «проблемные поля» в сфере безопасности Республики Беларусь. По мнению германского ученого, к таковым относились напряженные отношения с Литвой по поводу Вильнюса, проблема определения границ с Россией и Украиной (данные выводы были сделаны на основе высказываний отдельных белорусских политиков). Автор также отметил, что официальный Минск стремится к созданию собственных вооруженных сил и подчеркнул, что долгосрочной целью белорусского руководства является достижение нейтрального и безъядерного статуса [73, s. 658]. Германские ученые внимательно анализировали продвижение Беларуси и Украины к безъядерному статусу и подчеркивали содействие Германии в этом вопросе [42]. Политика руководства Беларуси относительно ядерного потенциала бывшего СССР была рассмотрена в статье М. Петерсен (Свободный университет Берлина) [44]. В 1993 г. Б. Вебер отметил, что политико-стратегической целью Беларуси является сохранение государственного суверенитета, для достижения этого предпринимаются попытки сближения с Европейскими сообществами и активизируются отношения с Россией. Автор также отметил, что в Беларуси в одной из первых из стран СНГ была принята Военная доктрина, которая основана на принципах неприменения силы, безъядерного статуса и нейтралитета. Германский ученый также акцентировал внимание на формирование союзных отношений Беларуси с Россией, которые, по его мнению, вели к тому, что территория Беларуси будет использована в качестве буферной зоны между Польшей и Россией [74, s. 646–647]. Внимание германских экспертов привлекали политические взгляды представителей руководства Беларуси, о чем свидетельствовала работа Э. Шнайдера [53]. Автор рассмотрел роль С. Шушкевича в создании СНГ, проанализировал подходы руководителя белорусского Парламента относительно присоединения Беларуси к Договору о коллективной безопасности 1992 г., отметив при этом, что его отрицательная позиция основывалась на положениях, что Беларусь превратится в сателлита России и при этом не получит достаточных гарантий относительно поставок дешевой российской нефти [53, s. 1149].

Определенное внимание германские авторы уделяли рассмотрению польско-белорусских отношений, характеристика которых была представлена в работе немецкого историка и журналиста К. Хартманна (1993 г.) [22]. Автор проанализировал сложности и достижения процесса становления межгосударственных отношений Беларуси и Польши в 1990–1991 гг. и подчеркнул, что оба государства в целом в начале 1990-х гг. установили отношения, которые соответствовали их национальным интересам. К. Хартманн отметил, что серьезной проблемой, которая обсуждалась

на межгосударственном уровне между двумя странами, являлось положение белорусского меньшинства в Польше (200—300 тыс. человек) и польского в Беларуси (400—500 тыс. человек) [22].

Попытку системного исследования внешней политики Республики Беларусь в начале 1990-х гг. предпринял в ряде своих работ Ф. Умбах [см.: 68; 69]. Автор рассмотрел процесс становления независимости Республики Беларусь, представил краткую характеристику демографического, экономического и военного потенциала страны, подробно охарактеризовал состояние вооруженных сил. В отдельном подразделе была представлена характеристика внутривнутриполитических факторов внешнеполитической ориентации Беларуси (прокоммунистическое большинство в Парламенте, ориентированное на российское руководство правительство, непоследовательность политических и экономических реформ, слабость национально-демократических сил). По мнению германского ученого, важным поворотным пунктом во внешнеполитической ориентации республики являлось присоединение к Договору о коллективной безопасности в мае 1993 г. В статье утверждалось, что отказ Беларуси от нейтрального статуса и вступление в систему коллективной безопасности СНГ сформировали новую ситуацию в регионе Восточной Европы и затрагивали интересы соседних государств. Ф. Умбах также отметил, что основным внешнеполитическим трендом Беларуси в 1993 — начале 1994 гг. являлось сближение с Российской Федерацией в военно-политической и экономической сферах [68]. Вместе с тем, автор подчеркнул, что Запад должен продолжить политику сотрудничества с Беларусью.

Близкие оценки содержались также в работе М. Хофф и Х. Тиммерманна, посвященной анализу внутривнутриполитического положения республики. Авторы проанализировали интересы России в отношении Беларуси (военное присутствие, создание валютного союза, интересы военно-промышленного комплекса), обратив внимание на стремление руководства Российской Федерации создать «стабильный союз России с Беларусью как основное ядро в рамках СНГ» [23, s. 735]. Присоединение Беларуси к Договору о коллективной безопасности авторы статьи оценили как процесс «военной реинтеграции Беларуси в систему безопасности России» [23, s. 734]. М. Хофф и Х. Тиммерманн проанализировали также достигнутый уровень сотрудничества Беларуси с Европой, подчеркнув, что в этом направлении белорусское руководство концентрирует основные усилия на развитии экономического сотрудничества с Германией [23, s. 741]. По мнению авторов, Европейский союз и его государства-члены должны проводить политику открытия своих рынков для белорусской продук-

ции, продолжить реализацию программ технической помощи ТАСИС, проекты подготовки и переподготовки специалистов, оказывать помощь Беларуси в рамках договоров о сокращении вооруженных сил, содействовать в преодолении последствий Чернобыльской аварии, оказывать помощь в сохранении историко-культурного наследия [23, s. 742]. Изучению внешней политики Беларуси в условиях формирования союза с Россией была посвящена работа А. Рара [45]. В качестве важного «поворотного пункта» во внешней политике Беларуси, который обозначил начало сближения с Россией, германские исследователи определили присоединение республики к Ташкентскому договору о коллективной безопасности в 1993 г. Германские ученые также проанализировали основные причины, которые обусловили принятие белорусским руководством этого решения — сложные экономические условия, зависимость от России в энергетической сфере [51, s. 188].

В ряде работ германских ученых в первой половине 1990-х гг. были исследованы основные формы и сферы экономического сотрудничества Германии со странами СНГ, проанализированы проблемы и определены перспективы. Германская сторона внимательно изучала процессы, происходившие в экономике Беларуси; подробный анализ экономических процессов осуществляли специалисты Института экономических исследований (г. Берлин), Института мировой экономики (г. Киль), Института экономических исследований (г. Халле) и др. [см.: 16]. В статье Й. Аренса было проанализировано общее состояние экономических отношений между Германией и странами СНГ, подчеркнута заинтересованность постсоветских стран во всестороннем развитии, отмечены сложности, влияющие на этот процесс. Автор особо отметил значение Германии как наиболее важного экономического партнера для России, Украины и Беларуси с учетом возрастания роли ФРГ в НАТО и Европейских сообществах [8, s. 10]. Он также проанализировал интересы Германии в странах СНГ: заинтересованность в стабильности постсоветского пространства, урегулирование и предотвращение конфликтов, успешное проведение политических и экономических реформ, стабильное экономическое развитие, необходимость поддержки экономики земель бывшей ГДР, создание условий для возможности возврата странами СНГ германских долгов, использование экономического пространства СНГ как рынка сбыта германских товаров и источника природных ресурсов [8, s. 12—13]. Й. Аренс отметил, что значительная часть германского общества считает своей моральной обязанностью поддержку реформ в странах СНГ как благодарность за содействие бывшего СССР процессу объединения Германии и как осознание вины за действия фашистов в СССР

в годы Второй мировой войны [8, s. 12]. Общие условия экономических отношений Германии со странами СНГ были рассмотрены Х.-Х. Рейхелем. Автор выделил в качестве одной из проблем отношений между ФРГ и странами СНГ наличие долгов бывшего СССР (около 65 млрд дол. США, из которых 50 % — это долги бывшего СССР объединенной Германии) [47, s. 161]. На данную проблему обратил внимание и Д. Хольтбрюгге в своей работе, посвященной анализу экономического развития Беларуси в начале 1990-х гг. Автор отметил, что определенную сложность для экономического развития Беларуси создавала необходимость выплаты части внешнего долга бывшего СССР в размере 3,4 млрд дол. США [24, s. 841]. Д. Хольтбрюгге также проанализировал экспортно-импортный потенциал Беларуси в начале 1990-х гг., отметив, что наиболее важными внешнеторговыми партнерами Беларуси являлись Польша, Австрия, Швейцария и Германия; представил характеристику состояния иностранных инвестиций в республике [24]. Конкурентные возможности германских инвесторов на белорусском рынке в первой половине 1990-х гг. были проанализированы в работе С. Теде [60]. Автор подчеркнул, что в Беларуси предприятия с германскими инвестициями занимали в этот период ведущее место, их основными конкурентами являлись предприниматели из России и США [60, s. 29, 31].

Победа А. Лукашенко на первых президентских выборах в Беларуси, по мнению германских исследователей, усиливала внешнеполитическую ориентацию Беларуси в направлении интеграции с Россией. Германские исследователи отмечали, что белорусский Президент в своей предвыборной платформе в качестве первоочередной внешнеполитической задачи выдвинул сближение Беларуси с Россией и получил одобрение курса на экономическую интеграцию от населения республики в мае 1995 г. на всенародном референдуме [49, s. 1030]. Сотрудник Исследовательского института Германского общества внешней политики А. Рар на основе анализа внешнеполитических и внешнеэкономических концепций российского руководства в 1995 г. предположил, что после прихода к власти новых руководителей в Украине и Беларуси одним из возможных сценариев развития ситуации на пространстве СНГ будет создание «Славянского союза» в составе Беларуси, России, Украины. В статье, опубликованной в 1995 г., германский исследователь высказал весьма спорное мнение о том, что в результате интеграционных договоренностей с Российской Федерацией в 1994—1995 гг. Беларусь фактически потеряла свою независимость и превратилась в «сателлита России», в результате «Россия опять имеет границу с Польшей и непосредственный выход на европейский рынок» [46, s. 16—17].

Германские эксперты-экономисты, вместе с тем, отмечали, что таможенный союз с Россией и привязка белорусского рубля к российской валюте оказывали противоречивое влияние на состояние белорусской экономики [43, s. 290]. По оценкам германских специалистов, во второй половине 1990-х гг. имидж Беларуси как государства со стабильной и динамичной экономической системой ухудшился. Согласно рейтингу Немецкого общества экономических исследований «Rodl&Partner», в июле 1997 г. Беларусь занимала одно из последних мест среди стран Восточной Европы и СНГ по условиям экономического сотрудничества [41, s. 176]. Научный сотрудник университета Тюбингена Р. Линднер в 1997 г. отмечал кризисные явления в белорусской экономике, в частности низкий уровень иностранных инвестиций [33].

Усиление интеграционных процессов на постсоветском пространстве, создание Сообщества Беларуси и России в 1996 г., преобразованного в 1997 г. в Союз Беларуси и России, привлекли определенное внимание как германских экспертов, так и политиков. Например, эти вопросы обсуждались в мае 1997 г. в бундестаге в формате запросов депутатов и ответов представителей федерального правительства. Б. Мейсснер пришел к выводу об усилении интеграционных процессов в СНГ и активизации усилий России в продвижении своих интересов в «ближнем зарубежье» в середине 1990-х гг. [39]. Эксперты Федерального института восточных и международных исследований Кёльна О. Александрова и Х. Тиммерманн в статье, опубликованной в 1997 г. [9], детально рассмотрели создание Союза Беларуси и России в контексте интеграционных процессов на пространстве СНГ: создание в январе 1994 г. Центральноазиатского экономического пространства (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан); образование в марте 1996 г. Сообщества интегрированных государств (Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан); формирование в марте 1997 г. Таможенного союза Украины и Молдовы; создание «неформального объединения» Азербайджана, Грузии, Украины; создание военно-политического союза Казахстана и Кыргызстана в апреле 1997 г. Авторы статьи отметили, что объединение Беларуси и России является союзом двух независимых государств, одной из причин создания которого является признание российским руководством факта, что СНГ как интеграционное объединение исчерпало свой потенциал и будет существовать дальше только в качестве консультативного механизма. По мнению германских исследователей, создание Союза Беларуси и России расценивалось в Российской Федерации как определенный успех в регионе накануне расширения НАТО, и руководство Российской Федерации стремилось к реинтеграции постсоветского пространства, особенно в тех регионах, где

новая российская элита имела экономические интересы. Авторы статьи также проанализировали сложности формирования Союза Беларуси и России (раскол российской элиты по данному вопросу, различие целей белорусского и российского руководства, отрицательное отношение лидеров ряда государств СНГ, проблемы внутривластного развития в Беларуси и т. д.), а также мотивы российского и белорусского руководства. Как утверждалось в статье, содержание и форма белорусско-российской интеграции в силу ряда причин не совсем приемлемы для других стран СНГ, более того, существует опасность, что создание Союза может усилить сепаратистские и конфликтные тенденции в СНГ, о чем свидетельствовало заявление руководства Приднестровской Молдавской Республики о возможности вступления в Союз Беларуси и России. Как отмечали авторы статьи, для Запада важное значение имеет то, чтобы население Беларуси в ходе свободных и справедливых выборов высказалось относительно объединения с Россией [см.: 9]. По мнению научного сотрудника университета Аугсбурга Х. Л. Форстера, политические изменения в Беларуси в 1996 г. и стратегическое сближение республики с Россией вызвали в западных государствах обеспокоенность, связанную с возможными рисками для безопасности и стабильности в Европе [18, s. 345]. В целом германские исследователи в конце 1990-х гг. осторожно оценивали перспективы новых объединений на постсоветском пространстве, в частности возможность объединения Беларуси, России, Украины, указывая на сложные политические и экономические процессы в России в период финансово-экономического и политического кризиса 1998 г. [см.: 64]. Докторант Свободного университета Берлина А. Лоренц в своей статье отметила, что после референдума 1996 г. Россия является для белорусского руководства «приоритетом № 1» во внешней политике, оба государства тесно сотрудничают в военно-политической области и сфере безопасности, выступают с общих позиций на международной арене, о чем свидетельствовала позиция Беларуси относительно оценок военной операции в Югославии и военных операций России в Чечне [34, s. 259]. Договор о создании Союзного государства 1999 г. автором был определен как «третий интеграционный», который в целом продолжал курс на усиление сотрудничества, в первую очередь в экономической и военной сферах, и не предусматривал создания единых органов руководства, на чем настаивала белорусская сторона в ходе подготовки договора [34, s. 260].

Во второй половине 1990-х гг. важным направлением научной работы германских ученых в сфере восточноевропейских исследований являлись новые аспекты развития региона, связанные со вступлением ряда стран

Центральной и Восточной Европы в НАТО и ЕС. Данная проблема многими германскими экспертами рассматривалась, прежде всего, с точки зрения интересов Германии в Восточной Европе на пространстве СНГ. Например, Д. Хольтбрюгге в статье, опубликованной в 1996 г., отметил, что именно Германия больше всего выигрывает от расширения Европейского союза и вследствие этого должна активизировать свою восточную политику [25, s. 545]. Научный сотрудник центра политических исследований Мюнхена И. Кемпе рассмотрел возможные последствия расширения ЕС для стран СНГ, в результате которого Беларусь, Россия, Украина и Молдова становились непосредственными соседями Европейского союза и на повестку дня был поставлен вопрос о формировании нового формата отношений с ними [28]. Значительное внимание уделялось анализу интересов и возможных действий России, руководство которой возражало против расширения НАТО [см.: 56; 72]. Такое расширение в перспективе создавало дополнительные линии напряженности между государствами Западной Европы и Беларусью, которая была связана с Россией союзными обязательствами и поддерживала позицию российского руководства [см.: 32]. С учетом активности интеграционных процессов между Беларусью и Россией во второй половине 1990-х гг., особенно в военно-политической сфере, германские ученые накануне вступления Венгрии, Польши, Чехии в НАТО не рассматривали Беларусь в качестве субъекта «новой буферной зоны» («*neue Zwischensone*») между Россией и НАТО после расширения 1999 г. Как предполагал Х. Тиммерманн, в эту зону будут входить государства Прибалтики и Украина, которые в перспективе при поддержке Запада смогут интегрироваться в евроатлантические структуры [65, s. 542–543].

Конституционный референдум 1996 г. в Беларуси германские исследователи рассматривали с точки зрения ценностных представлений Запада относительно направленности трансформационных процессов и возрастания влияния России в Беларуси. Изучению данной проблемы была посвящена статья А. Зам. Автор, в частности, подчеркнула, что важную роль в разрешении политического кризиса в Беларуси в ноябре 1996 г. сыграло российское руководство. Как было отмечено в статье, реакция ОБСЕ, Совета Европы и Европейского парламента, которые не признали результаты белорусского референдума, в определенной степени была неожиданной для белорусского руководства, которое приняло решение пойти на переговоры с оппозицией в 1997 г. ввиду возможной перспективы международной изоляции [50]. Ряд немецких политиков, общественных деятелей, ученых рассматривали ситуацию в Беларуси в этот период как усиление авторитарных, недемо-

кратических тенденций, что создавало определенную угрозу стабильности в регионе [см.: 61; 77]. По мнению отдельных германских исследователей, непризнание большинством государств ОБСЕ результатов референдума 1996 г. определило новый статус («международная изоляция») Беларуси в международном сообществе [51, s. 195–196].

Двусторонние отношения Беларуси и Германии германские исследователи во второй половине 1990-х гг. рассматривали в основном в комплексе сотрудничества Германии со странами СНГ, в первую очередь с Россией и Украиной. В этом контексте показательной является статья постоянного представителя Германии при ОБСЕ Р. Беттцуге. Основное внимание автор уделил политике Германии в отношении России и Украины. Политика ФРГ в отношении Беларуси изложена на основе общих политических подходов ОБСЕ и ЕС, сложившихся в этот период в отношении белорусского государства. Р. Беттцуге подчеркнул, что Германия во внешнеполитической концепции Беларуси занимает ключевое место в развитии отношений с Западной Европой, является вторым после России внешнеторговым партнером, оказывает большую гуманитарную помощь в деле ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы. Вместе с тем, автор отметил, что Беларусь в треугольнике Россия—Украина—Беларусь для германской внешней политики с 1994 г. является объектом особой заботы [10, s. 476]. Германский политик также проанализировал работу Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ в Минске и отметил ее относительно успешную работу, что, по мнению автора, позволяло надеяться на продолжение реформ в Беларуси и развитие ее сотрудничества с ОБСЕ и другими европейскими организациями [10, s. 476–477].

Необходимо отметить, что приход к власти в Германии в сентябре 1998 г. «красно-зеленой коалиции», по мнению германских исследователей, не изменил официальную политику Германии относительно Беларуси. В частности, на это обстоятельство обратил внимание директор Института немецких исследований в Минске Т. Кнуббен [1, s. 72]. Состояние двусторонних отношений, по мнению германских экспертов, во многом зависело от готовности официального Минска разрешить «проблемные вопросы» между Беларусью и Западом. В этом контексте, например, германские эксперты оценивали назначение на пост министра иностранных дел Беларуси в конце 1998 г. «открытого к диалогу» У. Латыпова как «позитивный сигнал» для Запада [64, s. 4]. «Дефицит западной политики» на постсоветском пространстве отмечал в своей статье П. Юнге-Вентруп, руководитель Минского международного образовательного центра с германской стороны [см.: 27].

В конце 1990-х гг. в центре внимания «белорусской проблематики» была тема взаимодействия европейских организаций (ОБСЕ, Европейский союз, Совет Европы) с белорусскими официальными властями накануне парламентских выборов 2000 г. Например, Р. Линднер и А. Зам отметили скоординированную тактику европейских организаций в отношении Беларуси и высказали мнение, что эффективность их работы будет зависеть также и от позиции нового российского руководства во главе с В. Путиным, который имел значительное влияние на официальный Минск [30, s. 999]. Мнение о возможности координации усилий нового российского президента и европейских организаций в отношении выполнения белорусским руководством рекомендаций ОБСЕ разделяли и другие германские исследователи [34, s. 263].

Определенное внимание германские исследователи в 1990-х гг. уделяли рассмотрению проблем идентичности белорусской нации, изучали ее историю в контексте европейских процессов. Данное направление позволяло укреплять в зарубежных исследованиях представление о Беларуси и белорусском народе как о европейской нации, имеющей длительную и сложную историю и занимающей надлежащее место в европейской системе отношений [см.: 11; 21; 31; 34; 36; 52]. В германских научных изданиях были опубликованы работы белорусских ученых, которые занимались исследованием идентичности, истории и современности Беларуси [см.: 35; 75].

Таким образом, в Германии к концу 1990-х гг. в рамках школы белорусских исследований сложилась система научного изучения внешней политики Беларуси. Характерными особенностями исследований по белорусской внешнеполитической проблематике являлось широкое использование материалов белорусской и зарубежной периодической печати, документов международных организаций, статистических материалов, научных работ германских и белорусских ученых. Ряд исследований первой половины 1990-х гг. носили ознакомительный, справочный характер. В целом большинство работ ученых были практикоориентированными, в них излагались рекомендации государственным органам ФРГ по выработке дальнейшей политической линии относительно Беларуси. Внешнеполитические действия и политика безопасности Беларуси рассматривались с точки зрения интересов Запада, причем республика чаще всего выступала объектом внешней политики других акторов: России, Европейского союза, Германии, Польши. Отличительной чертой ряда работ являлось использование прогностического подхода, в том числе разработка различных сценариев реализации внешнеполитической линии республики. Анализ внешней политики Беларуси, как правило, проводился в

комплексе с рассмотрением политического и экономического развития страны, достаточно детально анализировались интересы белорусского государства и руководящих элит. Характерным также являлось проведение сравнительного анализа внешнеполитической линии Беларуси и Украины. Основными направлениями, на которых были сосредоточены акценты исследований, являлись: статус республики после распада СССР в контексте региональной и международной безопасности; возможность интеграции Беларуси в европейскую систему экономических и политических отношений; формирование союзных отношений Беларуси и России; вопросы, связанные с расширением НАТО и ЕС, и перспективы сотрудничества этих организаций с Республикой Беларусь; внешнеполитические аспекты конституционного референдума 1996 г. и развития отношений Беларуси с ЕС, ОБСЕ и Советом Ев-

ропы. Заметное влияние на методологические подходы германских специалистов оказывали политические оценки ситуации в Беларуси, сформулированные в официальных документах ОБСЕ, Европейского союза и других организаций. Как отмечает белорусский исследователь В. Фрольцов, «типичным для абсолютного большинства германских исследователей являлся оценочно-критический подход» [6, с. 27]. Необходимо также отметить, что в 1990-х гг. германские исследователи не создали крупных обобщающих работ по внешней политике Беларуси. В целом достигнутый в 1990-е гг. в германской науке уровень исследований внешней политики Беларуси, количественные и качественные показатели работ немецких специалистов позволяют сделать вывод о том, что германская школа являлась одной из ведущих в области изучения внешней политики Республики Беларусь за рубежом.

Литература

1. Кнуббен, Т. Немецко-белорусские отношения в послевоенное время: ситуация сегодня и перспективы на будущее / Т. Кнуббен // Беларусь і аб'яднаная Еўропа: рэаліі і перспектывы: матэрыялы канф. / гал. рэд. В. Голубеў. — Минск, 2006. — С. 71—77.
2. Русакович, А. В. Белорусско-германские отношения в 1990-е годы: политика, экономика, культура / А. В. Русакович. — Минск: Тесей, 2003. — 263 с.
3. Снапкоўскі, У. Е. Знешняя палітыка Рэспублікі Беларусь: курс лекцый / У. Е. Снапкоўскі. — Минск: БДУ, 2007. — 183 с.
4. Стрелец, М. В. Бонн и постсоциалистическое пространство в Европе: концепции и реалии 1990-х годов / М. В. Стрелец, В. И. Стариков. — Брест: Лавров, 1999. — 192 с.
5. Улахович, В. Формирование основ внешней политики Республики Беларусь (1991—2005 гг.) / В. Улахович. — Минск: Харвест, 2009. — 352 с.
6. Фрольцов, В. В. Постсоветские государства во внешней политике ФРГ (1991—2005 гг.) / В. В. Фрольцов. — Минск: БГУ, 2013. — 431 с.
7. Шадурский, В. Г. Республика Беларусь в зарубежных исследованиях / В. Г. Шадурский // Беларусь в современном мире: тез. докл. I Респ. науч. конф., Минск, 22—23 окт. 2002 г. / редкол.: А. В. Шарапо [и др.]. — Минск: БГУ, 2003. — С. 96—98.
8. Ahrens, J. Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und Deutschland / J. Ahrens // Osteuropa—Wirtschaft. — 1993. — N 1. — S. 1—22.
9. Alexandrova, O. Integration und Desintegration in den Beziehungen Russland—Belarus—GUS / O. Alexandrova, H. Timmerman // Osteuropa. — 1997. — N 10-11. — S. 1022—1038.
10. Bettzuege, R. Die Beziehungen Deutschland zu Russland, der Ukraine und Belarus. Chancen und Perspektiven / R. Bettzuege // Osteuropa. — 2000. — N 5. — S. 469—477.
11. Chiari, B. «Nationale Renaissance»: Belorussifizierung und Sowjetisierung: Erziehungs—und Bildungspolitik in Weissrussland 1922—1944 / B. Chiari // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. — 1994. — N 4. — S. 521—540.
12. Deutsch-belarussische Gesellschaft [Electronic resource]. — Mode of access: <<http://www.dbg-online.org/>>. — Date of access: 14.01.2014.
13. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. [Electronic resource]. — Mode of access: <<https://dgap.org/de/gesellschaft/ueber-uns>>. — Date of access: 14.01.2014.
14. Die Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde [Electronic resource]. — Mode of access: <<http://www.dgo-online.org/>>. — Date of access: 14.01.2014.
15. Die Stiftung Wissenschaft und Politik [Electronic resource]. — Mode of access: <<http://www.swp-berlin.org/>>. — Date of access: 14.01.2014.
16. Die wirtschaftliche Lage Weissrusslands. Systemtransformation durch Annäherung an Russland — Kiel: Inst. für Weltwirtschaft, Kiel, 1993. — 28 S.
17. Engelhardt, E. von. Weissruthenien: Volk und Land / E. von Engelhardt. — Amsterdam: Volk und Reich Verl. Berlin, 1943. — 358 s.
18. Förster, H. L. Von der Diktatur zur Demokratie und zurück?: Eine Auseinandersetzung mit der Problematik der Systemtransformation am Beispiel der ehemaligen Sowjetrepublik Belorussland / H. L. Förster. — Hamburg: Dr. Kovač, 1998. — 447 s.
19. Götz, R. Die Nachfolgestaaten der UdSSR — kurz vorstellen. Daten zu Geographie, Bevölkerung, Politik und Wirtschaft der Republiken der ehemaligen Sowjetunion. Teil I / R. Götz, U. Halbach // Osteuropa. — 1992. — N 6. — S. 512—535.
20. Halbach, U. Nationale Frage, Souveränität, Föderation: Schwerpunkte der innersowjetischen Diskussion 1988—1990 / U. Halbach. — Köln: Bundesinst. für Ostwiss. und Internat. Studien, 1990. — 60 s.
21. Handbuch der Geschichte Weissrusslands / hrsg. D. Beyrau, R. Lindner. — Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2001. — 543 s.

22. Hartmann, K. Warschaus Bemühungen um Weissrussland / K. Hartmann // Osteuropa. — 1993. — N 9. — S. 853–861.
23. Hoff, M. Belarus in der Krise: «Die Partei der Macht» drängt auf Rückwendung nach Russland / M. Hoff, H. Timmermann // Ibid. — 1994. — N 8. — S. 723–742.
24. Holtbrügge, D. Im Schneckentempo ins Unbestimmte: Stand und Perspektiven der Wirtschaftsreformen in Weissrussland / D. Holtbrügge // Osteuropa. — 1993. — N 9. — S. 839–852.
25. Holtbrügge, D. Ökonomische Voraussetzungen und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union / D. Holtbrügge // Ibid. — 1996. — N 6. — S. 537–546.
26. Holtbrügge, D. Weissrussland / D. Holtbrügge. — München: Beck, 1996. — 141 s.
27. Junge-Wentrup, P. Partnerschaften, Initiativen und Projekte in der Republik Belarus / P. Junge-Wentrup // Osteuropa. — 1994. — N 10. — S. 981–986.
28. Kempe, I. Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weissrussland und Moldova / I. Kempe. — Gütersloh, 1998. — 64 s.
29. Knabe, B. Der Reaktorunfall im Kernkraftwerk Tschernobyl / B. Knabe. — Köln: Bundesinst. für Ostwiss. und Internat. Studien, 1986. — 100 s.
30. Lindner, R. «Dialog» ohne Dialog vor «Wahlen» ohne Wahl? Belarus am Vorabend der Parlamentswahlen / R. Lindner, A. Sahm // Osteuropa. — 2000. — N 9. — S. 991–1003.
31. Lindner, R. Historiker und Herrschaft: Nationalbildung und Geschichtspolitik in Weissrussland im 19. und 20. Jahrhundert / R. Lindner. — München: Oldenbourg Wissenschaftsverl., 1999. — 536 s.
32. Lindner, R. Neue Nachbarn in Europa. Ukraine, Belarus und Moldowa als Anrainer von Nato und Europäischer Union / R. Lindner // Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik / hrsg. J. van Scherpenberg, P. Schmidt. — Baden-Baden, 2000. — S. 310–327.
33. Lindner R. Präsidialdiktatur in Weissrussland. Wirtschaft, Politik und Gesellschaft unter Lukašenka / R. Lindner // Osteuropa. — 1997. — N 10–11. — S. 1038–1052.
34. Lorenz, A. Aufbruch aus der Talsenke?: Belarus an der Swelle zum neuen Jahrhundert / A. Lorenz // Ibid. — 2000. — N 3. — S. 249–263.
35. Maldi, A. Die Wiedererstehung der belorussischen Nation aus ihrem historischen und kulturellen Erbe / A. Maldi // Ibid. — 1992. — N 4. — S. 303–318.
36. Mark, R. A. Die nationale Bewegung der Weissrussen im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts / R. A. Mark // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. — 1994. — N 4. — S. 493–509.
37. Meier, Ch. Sowjetische joint ventures mit westlichen Partnern: Konzepte, Implementierung und Perspektiven / Ch. Meier. — Köln: Bundesinst. für Ostwiss. und Internat. Studien, 1988. — 48 s.
38. Meissner, B. Das Ende der Sowjetunion, der Abgang Gorbatschows und Jelzins «Revolution von oben». Transformation der «Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken» in «Gemeinschaft Unabhängiger Staaten» / B. Meissner // Osteuropa. — 1992. — N 10. — S. 836–857.
39. Meissner, B. GUS zwischen Hegemonial und Unabhängigkeitsbestrebungen / B. Meissner // Ibid. — 1993. — N 3. — S. 244–258.
40. Meissner, B. GUS zwischen Integrationsplanen und Krisenerscheinungen / B. Meissner // Ibid. — 1994. — N 9. — S. 833–854.
41. Mittel- und Osteuropa-Perspektiven. Jb. 1997/98. — Bd 1. — Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Ztg GmbH, 1998. — 320 s.
42. Oldenburg, F. Die Deutschlandpolitik Gorbatschows 1985–1991 / F. Oldenburg. — Köln: Bundesinst. für Ostwiss. und Internat. Studien, 1992. — 60 s.
43. Osteuropa-Perspektiven. Jb. 1994/95. — Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Ztg GmbH, 1995. — 340 s.
44. Petersen, M. Die Zukunft der Atomwaffen in der GUS. Ansprüche Russlands, der Ukraine, Belarus' und Kasachstans auf die ehemals sowjetischen Kernwaffenarsenale / M. Petersen // Osteuropa. — 1993. — N 11. — S. 1068–1081.
45. Rahr, A. Belarus: Aussenpolitik im Vorhof Russlands / A. Rahr // Die Aussenpolitik der neuen Republiken im östlichen Europa. Rußland und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Europa / hrsg. K. Kaiser, H.-P. Schwarz. — Bonn, 1994. — S. 115–130.
46. Rahr, A. Zukunftsperspektive «Slawische Union». Ein Zusammenschluss von Ukraine, Weissrussland und Russland? / A. Rahr // Internationale Politik. — 1995. — N 11. — S. 13–18.
47. Reichel, H.-Ch. Die wirtschaftliche Beziehungen Deutschlands mit den GUS-Staaten / H.-Ch. Reichel // Die Aussenpolitik der GUS-Staaten und ihr Verhältnis zu Deutschland und Europa / hrsg. B. Meissner. — Köln: Verl. Wiss. und Politik, 1994. — S. 157–165.
48. Sahm, A. Die weissrussische Nationalbewegung nach der Katastrophe von Tschernobyls (1986–1991): Studien zu Konflikt und Kooperation im Osten / A. Sahm. — Münster: Lit, 1994. — 150 s.
49. Sahm, A. Kein politischer Frühling in Belarus: Das Scheitern der Parlamentswahlen im Mai 1995 und die Verselbständigungstendenzen der Exekutive / A. Sahm // Osteuropa. — 1995. — N 11. — S. 1021–1034.
50. Sahm, A. Schleichender Staatsstreich in Belarus: Hintergründe und Konsequenzen des Verfassungsreferendums im November 1996 / A. Sahm // Ibid. — 1997. — N 5. — S. 475–488.
51. Sahm, A. Von BSSR zur Republik Weissrussland — Belarus (1988–2001) / A. Sahm // Handbuch der Geschichte Weissrusslands / hrsg. D. Beyrau, R. Lindner. — Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2001. — S. 178–196.
52. Scheer E. Weissrussland entdecken: Natur und Kultur von Brest bis zum Dnepr. — 2 Aufl. — Berlin: Trescher, 1999. — 264 s.
53. Schneider, E. Der erste Mann Weissrusslands: Stanislaw Schuschkekewitsch / E. Schneider // Osteuropa. — 1993. — N 12. — S. 1147–1151.
54. Schneider, E. Voraussetzungen und Perspektiven für die neuen Parteien in der UdSSR. Ergebnisse einer Forschungsreise in drei Republiken / E. Schneider, H. Timmermann // Ibid. — 1991. — N 11. — S. 1045–1065.
55. Schröder, H.-H. Moskau—Minsk—Kiew: Sicherheitspolitische Perzeptionen im Werden. Eindrücke von einer fact-finding-mission / H.-H. Schröder, E. Schneider. — Köln: Bundesinst. für Ostwiss. und Internat. Studien, 1992. — 60 s.
56. Schröder, H.-H. NATO—Öffnung und russische Sicherheit / H.-H. Schröder // Osteuropa. — 1997. — N 5. — S. 421–430.
57. Simon, G. Die Nationalbewegungen und das Ende des Sowjetsystems / G. Simon // Ibid. — 1991. — N 8. — S. 774–790.
58. Simon, G. Osteuropa im Umbruch / G. Simon // Ibid. — 1992. — N 8. — S. 637–651.
59. Simon, G. Rußland: Hegemon in Eurasien? / G. Simon. — Köln: Bundesinst. für Ostwiss. und Internat. Studien, 1994. — 36 s.

60. Thede, S. Wettbewerbspositionen deutscher Unternehmen in Russland, der Ukraine und Weissrussland / S. Thede // Osteuropa—Wirtschaft. — 1996. — N 1. — S. 22—37.
61. Timmermann, H. Belarus: Eine Diktatur in Europa / H. Timmermann // Blätter für deutsche und internationale Politik. — 1997. — N 5. — S. 557—607.
62. Timmermann, H. Die Europapolitik Rußlands und die russisch-deutschen Beziehungen / H. Timmermann. — Köln: Bundesinst. für Ostwiss. und Internat. Studien, 1993. — 58 s.
63. Timmermann, H. Europa — der zentrale Bezugspunkt für die Länder des Ostens. Erwartungen, Möglichkeiten, Konzeptionen / H. Timmermann // Osteuropa. — 1993. — N 8. — S. 713—725.
64. Timmerman, H. Perspektiven der «Slavischen Union» nach dem Krisenausbruch in Rusland / H. Timmermann // Belarus—News. — 4 Quartal 1998. — S. 2—4.
65. Timmermann, H. Osteuropa: «Drang nach Westen» — Möglichkeiten und Hemmnisse. Die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas und euro-atlantischen Integrationsprozesse / H. Timmermann // Osteuropa. — 1997. — N 6. — S. 531—543.
66. Timmermann, H. Öffnung nach Westen. Schwerpunkte sowjetischer Europa-Politik / H. Timmermann // Ibid. — 1991. — N 8. — S. 735—750.
67. Tschernobyl — 4 Jahre danach: Wir sind noch einmal davongekommen? Berichte aus Medizin, Chemie, Physik, Geologie, Meteorologie, Psychologie und Politikwiss. der Freien Univ. Berlin / hrsg. J. Schlootz. — Berlin: Freie Univ., Berlin, 1990. — 192 s.
68. Umbach, F. Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Orientierungen Weissrusslands / F. Umbach // Osteuropa. — 1994. — N 3. — S. 242—256.
69. Umbach, F. Back to the future?: Belarus and its security policy in the shadow of Russia / F. Umbach. — Köln: Bundesinst. für Ostwiss. und Internat. Studien, 1993. — 32 s.
70. Umbach, F. Das nukleare Erbe der militärischen Supermacht UdSSR / F. Umbach. — Köln: Bundesinst. für Ostwiss. und Internat. Studien, 1992. — 54 s.
71. Umbach, F. Zukunftsperspektiven politikwissenschaftlicher Osteuropaforschung in Deutschland / F. Umbach // Osteuropa. — 1998. — N 8/9. — S. 800—813.
72. Walther, A. Rußland und die NATO—Osterweiterung / A. Walther // Ibid. — 1996. — N 8. — S. 741—757.
73. Weber, B. Das explosive Erbe der Sowjetunion. Sicherheitspolitische Problemfelder und verteidigungspolitische Absichten in der GUS und den Nachfolgestaaten der UdSSR / B. Weber // Ibid. — 1992. — N 8. — S. 652—668.
74. Weber, B. Die sicherheitspolitische Lage und das Militärpotential in der ehemaligen Sowjetunion / B. Weber // Ibid. — 1993. — N 7. — S. 641—656.
75. Weissrussland und der Westen: Beiträge zu einem intern. Symp. in Munster vom 3.—6. Mai 1990 / hrsg. F. Scholz. — Dresden: Dresden Univ. Press, 1997. — 219 s.
76. Weltmacht Sowjetunion. Umbrüche, Kontinuitäten, Perspektiven / hrsg. G. Simon. — Köln: Verlag Wiss. und Politik, 1987. — 261 s.
77. Wiek, H.-G. Autokratie in Belarus — Modell für Russland? / H.-G. Wiek // Internationale Politik. — 1998. — № 12. — S. 45—50.
78. Zur Geschichte der BSSR und deutsch—belorussischen Beziehungen: Kolloquium der Sektion Geschichte 30. und 31. Oktober 1979 / Wiss. Bearbeitung: C. Remer. — Jena: Friedrich-Schiller-Univ., 1981. — 146 s.

«Основные направления исследований внешней политики Беларуси в Германии в 1990-е гг.» (Андрей Русакович)

В статье проанализированы направления исследований внешней политики Беларуси в Германии в 1990-х гг., выделены их основные этапы и особенности, сделана попытка проследить эволюцию взглядов германских ученых, особенности их методологических подходов. Автор отмечает, что интерес к Беларуси у исследователей ФРГ обозначился на рубеже 1980—1990-х гг., в период экономических и политических преобразований в СССР. Изучение внешней политики Беларуси в 1990-х гг. в Германии осуществлялось в основном учеными в области политических наук («Politikwissenschaft») в рамках исследований Восточной Европы («Osteuropaforschung»). По мнению автора, в Германии к концу 1990-х гг. в рамках школы белорусских исследований сложилась система научных исследований внешней политики Беларуси. Как отмечено в статье, основными направлениями, на которых были сосредоточены основные акценты исследований, являлись: статус республики после распада СССР в контексте региональной и международной безопасности; возможность интеграции Беларуси в европейскую систему экономических и политических отношений; формирование союзных отношений Беларуси и России; вопросы, связанные с расширением НАТО и ЕС и рассмотрение перспектив сотрудничества этих организаций с Республикой Беларусь; внешнеполитические аспекты конституционного референдума 1996 г. и развитие отношений Беларуси с ЕС, ОБСЕ и Советом Европы. Автор также подчеркивает, что достигнутый в 1990-е гг. в германской науке уровень исследований внешней политики Беларуси позволяет сделать вывод о том, что германская школа являлась одной из ведущих в области изучения внешней политики Республики Беларусь за рубежом.

«The Main Directions in the Research of the Foreign Policy of Belarus in Germany in the 1990s» (Andrei Rusakovich)

The article undertakes the analysis of directions in the study of foreign policy of Belarus in Germany in the 1990s, their main stages and peculiarities. An attempt is made to investigate the evolution of views of German scholars and to examine the peculiarities of their methodological approaches. The author notes that the German scholars' interest in Belarus emerged between the 1980s and 1990s, in the period of economic and political transformations in the USSR. The study of Belarus' foreign policy in the 1990s was conducted mainly by scholars in the sphere of political science («Politikwissenschaft») within the framework of the Eastern Europe research («Osteuropaforschung»). According to the author, by the end of the 1990s a system of the Belarusian foreign policy research was formed in the framework of the Belarusian study in Germany. It is noted in the article that the main directions emphasized in the research were the following: the Republic's status after the dissolution of the Soviet Union in the context of regional and international security; possible integration of Belarus into the European system of economic and political relations; formation of union relations between Belarus and Russia; questions related to the NATO and EU expansion and prospects of cooperation of both organizations with Belarus; foreign policy aspects of the 1996 constitutional referendum and the development of relations between Belarus and the EU, OSCE and the Council of Europe. The author also demonstrates that the level of research of the Belarusian foreign policy achieved in the 1990s in German political science allows to conclude that the German school was regarded as one of the leading schools in the sphere on Belarusian foreign policy study abroad.

Статья поступила в редакцию в феврале 2014 г.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ БЕЛАРУСИ

Ольга Лазоркина

Дипломатическая служба как особый вид профессиональной деятельности является объектом пристального внимания со стороны государства. Новые вызовы и угрозы, с которыми сталкиваются правительства на современном этапе, требуют переосмысления роли дипломатии. В этом процессе важное значение приобретает историческая составляющая развития дипломатической службы. История белорусской дипломатической службы может стать основой формирования дипломатии независимой Беларуси. Дипломатическая служба Республики Беларусь также прошла определенный этап в своем развитии. Свыше 20 лет формируются и совершенствуются формы и методы ее работы. В этой связи анализ ее исторического прошлого и современного состояния является актуальным и имеет теоретическое и практическое значение.

Целью статьи является освещение основных этапов становления и развития дипломатической службы Беларуси, выявление специфики развития службы на разных исторических этапах, изучение факторов, оказывающих влияние на ее формирование, анализ проблем и перспектив на современном этапе.

В отечественной историографии данная тематика не получила должного освещения. В первую очередь это касается современного периода развития дипломатической службы Республики Беларусь. Организационно-правовые вопросы, формы и методы работы дипломатических представительств исследовались фрагментарно, в рамках общих работ по истории дипломатии и дипломатической практики Беларуси. Они нашли свое отражение в работах А. М. Захаровой [4], Л. В. Лойко [11], Г. Н. Михалькевича [14], В. Е. Снапковского [23].

Вместе с тем, история дипломатической службы достаточно активно изучалась белорусскими исследователями. Данная проблематика представлена в работах А. И. Груши [3], В. И. Кононовича [6], О. И. Лазоркиной [9], С. А. Лашкевича [10], Т. Я. Павловой [21].

Дипломатическая служба Беларуси может отыскать свои исторические корни в средневековье. Первое государственное образование на

территории Беларуси — Полоцкое княжество вело активную внешнюю политику. Геополитическое лидерство и использование выгод от трансевропейских торговых путей были основными внешнеполитическими вопросами княжества. В мирных договорах Киевской Руси и Византии среди городов, имевших право на дань, упоминается Полоцк.

Немалое политическое значение имели в эту эпоху и брачные союзы. С целью обретения союзника в борьбе за киевский престол наследники великого князя Святослава Игоревича направили послов к полоцкому князю Рогволоду с просьбой руки его дочери Рогнеды. Однако переговоры завершились трагически. Рогволод и его семья поплатились жизнью за отказ от предложения князя Владимира.

Весьма искусным и знаменитым для своего времени политиком был полоцкий князь Всеслав Чародей, правнук Рогнеды и Владимира (1044—1101). Проиграв единожды дипломатическое испытание (поверил обещаниям послов киевских князей, пришел в стан врага без охраны, был вероломно схвачен и посажен в киевскую тюрьму), он в дальнейшем успешно избегал поражений как в дипломатии, так и в бою.

В XIII в. белорусские земли начали объединяться в новое государство, которое получило название Великое княжество Литовское, Русское, Жемойтское (далее — ВКЛ). Уже первый (из известных) князь Новоградский Миндовг был вынужден проявить максимум политической изворотливости и дипломатической хитрости, чтобы сохранить свое княжество среди более могущественных соседей. Вступив в переговоры с Тевтонским орденом, он сумел расположить к себе высшую иерархию католической церкви и Папа Римский даровал ему титул короля Литвы [1].

Князья ВКЛ поддерживали отношения с Московским княжеством, Крымским ханством, Золотой ордой, Тевтонским и Ливонским орденами, Молдавией, Валахией, Польским Королевством, Чехией, Венгрией, Швецией, Священной Римской империей, папским Римом, итальянскими городами-республиками, Францией, Византийской и Османской империями.

Автор:

Лазоркина Ольга Игоревна — кандидат исторических наук, доцент кафедры дипломатической и консульской службы факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Русович Василий Иванович — кандидат исторических наук, доцент кафедры дипломатической и консульской службы факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Жмуровский Александр Сергеевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

В период правления великого князя Витовта дипломатия ВКЛ достигла высшей степени развития. В этот период впервые начала функционировать канцелярия под руководством самого великого князя. После Грюнвальдской битвы 1410 г. значительно активизировались внешние связи ВКЛ. В 1429 г. состоялось одно из заметных событий в истории средневековой европейской дипломатии — съезд европейских монархов в Луцке (территория ВКЛ) [27, с. 23].

В Луцк прибыли главы таких государств, как Священная Римская империя, Польское королевство, Датское королевство, Великое княжество Московское, Великое княжество Рязанское, Великое княжество Тверское. Своих представителей на съезд направили Папа Римский Мартин V и император Византии Иоанн VIII. Обсуждаемые участниками вопросы касались политического, экономического, военного и религиозного аспектов жизни Европы [27, с. 23].

В последующие столетия дипломатическая служба ВКЛ развивалась в соответствии с общеевропейской практикой. Обмен посольствами носил временный характер. Основной формой дипломатической деятельности являлись переговоры, которые в зависимости от способа их ведения разделялись на три вида: обмен дипломатической документацией (письмами и грамотами), переговоры монархов и переговоры послов.

Главой дипломатической службы ВКЛ являлся великий князь: он направлял и принимал посольства, вступал в союзы, объявлял войну и заключал мир. С XV в. к определению основных направлений внешней политики стал привлекаться сейм. Монарх совещался по важнейшим вопросам внешней политики с представителями феодальной знати. Подготовкой посольств и отправлением их за границу занималась княжеская канцелярия. Во главе канцелярии стоял канцлер. Основу штата составляли великий писарь, писари и дьяки [6, с. 36].

Посольский персонал формировался преимущественно из представителей феодальной знати. Первоначально для ведения переговоров направляли представителей княжеских родов, с XV в. — шляхтичей. Дипломатические представители разделялись на «великих» и «меньших» послов. К категории дипломатических представителей относились и гонцы, в обязанности которых входила перевозка дипломатической почты [6, с. 69].

Количественный состав посольства зависел от важности страны, куда оно направлялось. Посольства в Московское государство были самыми многочисленными. В среднем их состав колебался от нескольких десятков до нескольких сотен человек в XVI в.; во второй половине XVII в. достигал 1,5 тыс. человек [25, с. 42—48].

Послы получали верительные грамоты, инструкции («науку»), тексты речей, «опасную грамоту» [8, с. 45—46]. С XVI в. послы стали со-

ставлять дневники (диариуши), которые стали своеобразной формой отчетности об их деятельности в ходе исполнения дипломатической миссии.

В 1569 г. Польское королевство и Великое княжество Литовское объединились и создали новое государство — Речь Посполитую. Полномочия монарха в сфере внешней политики были значительно ограничены сеймом. Он не имел права без санкции сейма выводить войско за пределы государства, принимать иностранные посольства и направлять посольства Речи Посполитой за границу, объявлять войну и заключать мир.

В этот период на заседаниях рады сената принимались решения об отправлении посольств за границу, готовились инструкции для них, составлялись ответные грамоты, а также принимались решения о выдаче необходимых сумм из казны на нужды дипломатической службы [9, с. 11—13].

После подписания Люблинской унии канцелярия оставалась центральным исполнительным органом государства. Сотрудники канцелярии готовили необходимую для посольства документацию — верительные грамоты, полномочные листы, инструкции. Значительно расширился круг дипломатических представителей. В середине XVII в. стали появляться первые постоянные представительства короля Речи Посполитой в Европе [9, с. 14].

Наиболее существенные изменения в сфере организации дипломатической службы Речи Посполитой произошли в XVIII в. Сейм 1773—1775 гг. принял ряд решений, направленных на улучшение работы аппарата государственного управления. В частности, был образован департамент иностранных дел, который возглавлял сам король. Усилиями департамента была усовершенствована и консульская служба Речи Посполитой [26, с. 56].

Первое консульство было открыто в 1783 г. в российском порту г. Херсона. Через несколько лет аналогичные учреждения были созданы в прусских портах Гданьске и Кёнигсберге. В 1788 г. сейм принял решение о создании постоянных представительств Речи Посполитой за границей: в Берлине, Вене, Дрездене, Копенгагене, Лондоне, Париже, Петербурге и Стамбуле [26, с. 57].

Однако последний, завершающий раздел Речи Посполитой в 1795 г. привел к прекращению реформ не только, но и к исчезновению с политической карты Европы польско-литовского государства.

В марте 1918 г. была объявлена Белорусская Народная Республика (БНР). Правительство БНР в первые же месяцы предприняло ряд шагов по созданию национальной дипломатической службы.

В Народном секретариате был учреждена должность народного секретаря по иностранным делам. В апреле 1918 г. в Украину выеха-

ла чрезвычайная делегация, которая открыла первую белорусскую дипломатическую миссию. Такая форма дипломатической деятельности, как направление за рубеж официальных делегаций, стала основой внешних связей БНР. Кроме того, Секретариат по международным делам осуществлял активную дипломатическую переписку с иностранными государствами. За рубеж отправлялись меморандумы, мемориалы, личные и вербальные ноты, обращения к правительствам и др. Дипломатическая служба рассматривалась правительством БНР как важный атрибут государственности и независимости [21, с. 51–52].

В 1919 г. была образована Белорусская Советская Социалистическая Республика. Внешнеполитическая деятельность этого государственного образования осуществлялась в рамках дипломатического союза советских республик, объединенных вокруг РСФСР. Тем не менее, в декабре 1920 г. постановлением II съезда Советов Белоруссии был создан Народный комиссариат по иностранным делам [23, с. 46–47].

БССР как независимое государство было признана только РСФСР и другими советскими республиками, а также Польшей и Германией. Отношения де-факто она поддерживала с Латвией, Литвой, Эстонией, Австрией, Чехословакией, Турцией, Италией, Англией [23, с. 47].

После вступления БССР в состав СССР ее внешнеполитические полномочия были фактически прекращены, а внешнеполитическое ведомство ликвидировано.

В 1944 г. с целью обеспечения «многостепенного представительства» СССР на международной арене был принят Закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений». Согласно этому Закону, союзные республики получали право вступать в непосредственные отношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами [20]. В БССР был создан союзно-республиканский Народный комиссариат иностранных дел. В структуру наркомата входили политический, протоколно-консульский отделы, отдел кадров и управление делами. Штат наркомата насчитывал 27 человек [11, с. 25].

В 1946 г. Народный комиссариат иностранных дел Белорусской ССР был преобразован в Министерство иностранных дел. В рамках своей компетенции министерство осуществляло защиту внешнеполитических и внешнеэкономических интересов республики, исполняло функции консульского и протокольного характера. В сентябре 1958 г. открылось Представительство Белорусской ССР при ООН [22, с. 71–72]. Белорусская дипломатия не проводила в ООН и других международных организациях в этот период самостоятельной внешнеполитической линии. Республика не имела дипломатических отношений ни с одним госу-

дарством мира. Тем не менее, к 1988 г. БССР являлась участником 156 международных договоров и соглашений. Ее представители участвовали в работе более чем 60 межправительственных организаций и их органов, входивших в систему ООН. Активная позиция БССР на международной арене послужила базисом для развития сотрудничества независимой Республики Беларусь [24, с. 67].

После провозглашения независимости в 1991 г. начался новый период внешнеполитической деятельности Беларуси. Руководство страны предприняло активные шаги по углублению связей с иностранными государствами и международными организациями. Посредством своих постоянных представительств при международных организациях Беларусь проводила работу по установлению прямых отношений с зарубежными государствами [5, с. 53].

После распада СССР процесс международного признания независимой Республики Беларусь вступил в завершающую фазу. В течение 1991–1992 гг. республика была признана де-юре международным сообществом. По состоянию на 1994 г., Республику Беларусь признало 129 государств. Дипломатические отношения с белорусским государством установило 102 страны мира [5, с. 55].

Важным проявлением международного признания явилось открытие дипломатических представительств зарубежных государств в Беларуси. Изменения международного статуса Беларуси привели к необходимости реорганизации форм деятельности и структуры Министерства иностранных дел. Первые шаги по реформированию МИД были осуществлены министром иностранных дел П. К. Кравченко после принятия Декларации о государственном суверенитете в 1990 г. Так, были заложены новые принципы планирования деятельности министерства. Приоритетными стали такие направления, как международное сотрудничество по проблемам Чернобыльской катастрофы, выдвижение инициативы о создании в Центральной и Восточной Европе зоны, свободной от ядерного оружия, привлечение иностранных инвестиций, развитие сотрудничества с белорусской диаспорой за рубежом [7, с. 7].

Структура внешнеполитического ведомства отражала направления его деятельности: наличие двух отделов по работе с международными организациями при полном отсутствии территориальных подразделений. Штат сотрудников МИД состоял из 38 человек, в том числе 29 дипломатов. Поэтому основной проблемой, с которой столкнулось внешнеполитическое ведомство, было отсутствие квалифицированных дипломатических кадров [7, с. 8].

Министр запросил из базы данных Главного управления кадров МИД СССР сведения обо всех советских дипломатах-белорусах или родившихся в Беларуси. Таковых оказалось 110 человек. По инициативе руководите-

ля министерства было проведено специальное совещание с приглашением 40 дипломатов-белорусов. П. К. Кравченко предпринял попытку убедить их вернуться на родину и реализовать себя в МИД Республики Беларусь. Однако эти старания не увенчались успехом [7, с. 13].

Тем не менее, структура центрального аппарата МИД кардинально изменилась. Были созданы территориальные и ряд новых функциональных подразделений: по работе с загранучреждениями, по вопросам гуманитарного сотрудничества, по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, договорно-правовой отдел и др. [13, с. 86]. В последующем структура МИД неоднократно оптимизировалась. Были преобразованы и укрупнены многие подразделения министерства. Значительно выросла численность сотрудников центрального аппарата. К концу второго года независимости она составляла около 150 человек, к началу 2000 г. — достигла 200 [13, с. 87]. Министерство иностранных дел к этому времени представляло собой полноценное внешнеполитическое ведомство.

В 1999 г. структура МИД претерпела очередные крупные изменения в связи с реорганизацией всей системы органов государственного управления, ответственных за внешнеполитическую и внешнеэкономическую сферу. Указом Президента Республики Беларусь от 4 декабря 1998 г. Министерство иностранных дел, Министерство внешних экономических связей, а также должность министра по делам Содружества Независимых Государств были упразднены и на их базе было создано Министерство иностранных дел, ставшее правопреемником ликвидированных органов государственного управления. Претерпели изменения и большинство структурных подразделений самого внешнеполитического ведомства [19].

В 2001 и 2006 гг. были приняты положения о Министерстве иностранных дел, в которых нашли свое отражение новые цели и задачи МИД на современном этапе [2; 17].

Ключевое значение для развития дипломатической службы независимой Республики Беларусь имело подписание в 1995 г. Президентом А. Г. Лукашенко Указа «Об утверждении Положения о дипломатической службе Республики Беларусь», который впервые зафиксировал основные принципы ее функционирования и структуру [16].

Дипломатическая служба Республики Беларусь определялась как вид службы в государственном аппарате. Она осуществлялась в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь «Об основах службы в государственном аппарате», Положением о Министерстве иностранных дел Республики Беларусь и иным законодательством. Систему дипломатической службы Республики Беларусь составляли Министер-

ство иностранных дел, дипломатические представительства и консульские учреждения Республики Беларусь за рубежом.

В Положении были определены права и обязанности дипломатических работников, порядок назначения послов и постоянных представителей при международных организациях, учреждена система дипломатических рангов.

В 2008 г. в Положение были внесены изменения и дополнения. В целом обновленное Положение детально определяет основы организации и функционирования дипломатической службы Республики Беларусь, порядок приема на дипломатическую службу, ее прохождения и прекращения, а также правовое положение работников, занимающих дипломатические должности в Министерстве иностранных дел, дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Беларусь [18].

В связи с расширением сети дипломатических представительств и консульских учреждений за рубежом в 1996 г. Президент Республики Беларусь подписал Указ «Об утверждении Положения о дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Беларусь» [15].

Согласно данному Положению, дипломатические представительства и консульские учреждения Республики Беларусь в своей деятельности руководствуются Конституцией Республики Беларусь, международными договорами, законодательством Республики Беларусь и государства пребывания. При определении функций дипломатических представительств Беларусь, как и другие государства, руководствуется положениями Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. Внутригосударственные документы призваны развивать положения Конвенции применительно к специфике и интересам страны.

Необходимо отметить, что Республика Беларусь приступила к формированию сети дипломатических представительств уже в первые годы независимости. Белорусский МИД в 1992 г. приступил к открытию посольств за рубежом — в Польше, ФРГ, США. Представительства Республики Беларусь при международных организациях во Франции, Австрии и Швейцарии также были преобразованы в посольства [7, с. 70]. В этот же период началось становление консульской службы. В свою очередь зарубежные государства в течение 1992 г. открыли 11 посольств на территории Республики Беларусь [7, с. 73].

По состоянию на октябрь 2012 г., Беларусь поддерживала дипломатические отношения со 172 государствами мира, в 50 из которых было открыто 48 посольств, 4 представительства при международных организациях, 9 генеральных консульств и 1 консульство. За границей функционировали 13 отделений посольств Республики Беларусь. Руководители 23 загранучреждений были дополнительно

аккредитованы в 40 странах и при 11 международных организациях и межгосударственных интеграционных структурах по совместительству. Иностранные государства были представлены в Беларуси 44 посольствами, 3 отделениями посольств, 1 торгпредством, 25 консульскими учреждениями (включая почетных консулов); международные организации — 17 представительствами. По совместительству в стране было аккредитовано 85 иностранных диппредставительств [12].

В силу специфики профессии одним из наиболее значимых является кадровый вопрос. От профессиональных, деловых и нравственных качеств работников дипломатической сферы зависит не только эффективная деятельность всех звеньев дипломатической службы страны, но и ее имидж на международной арене.

Подготовку кадров для дипломатической службы осуществляет факультет международных отношений Белорусского государственного университета и Академия Управления при Президенте Республики Беларусь. Однако выпускники других вузов, имеющие дипломы по таким специальностям, как «маркетинг» и «бизнес-администрирование», также имеют возможность поступления на дипломатическую службу. На сегодняшний день около 20 % работников Министерства иностранных дел являются выпускниками факультета международных отношений БГУ.

Дипломатическая служба Беларуси прошла долгий и очень сложный путь. Исторический опыт свидетельствует о значимости для государства формирования гибкой и высокопрофессиональной дипломатической службы. Достаточно прочный фундамент международного сотрудничества, заложенный в БССР, позволил независимой Республике Беларусь войти в мировое сообщество в качестве полноправного члена.

Становление эффективной дипломатической службы — это процесс длительный и сложный. Тем не менее, в Республике Беларусь пройден определенный этап и достигнуты заметные успехи. В первую очередь, обеспечена правовая база государственной службы и дипломатической службы как ее составляющей. Структура МИД, его функции, основные формы и методы деятельности отвечают целям и задачам внешнеполитического курса белорусского государства. В республике созданы все условия для подготовки квалифицированных кадров в дипломатической сфере. За относительно небольшой срок Республика Беларусь смогла создать широкую сеть дипломатических представительств и консульских учреждений за рубежом.

Вместе с тем, сохраняются определенные проблемы и нерешенные задачи. В современных условиях требуется постоянное совершенствование системы подготовки дипломатических кадров, в первую очередь, разработка механизма взаимодействия между МИД и образовательными учреждениями, усиление практической составляющей в образовательном процессе, адаптация учебных программ к требованиям современных международных отношений и белорусской внешней политики. Решение этих проблем требует создания договорно-правовой базы двустороннего сотрудничества, рассчитанной на долгосрочную перспективу.

Сфера дипломатической службы является одной из самых динамичных, требующих постоянного внимания и реформирования в соответствии с новыми условиями международного сотрудничества. От эффективности ее функционирования зависит выполнение внешнеполитических задач и имидж государства на международной арене.

Литература

1. Баранаскас, Т. Месца каранацыі Міндоўга [Электронный ресурс] // Камунікат: беларуская Інтэрнет-бібліятэка. — Режим доступа: <<http://kamunikat.fontel.net/www/czasopisy/spadczyna/2002-5-6/03.htm>>. — Дата доступа: 15.02.2014.
2. Вопросы Министерства иностранных дел Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 31 июля 2006 г. № 978 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2012.
3. Груша, А. І. Службовы склад і структура канцелярыі ВКЛ 40-х гадоў XV — першай паловы XVI ст. / А. І. Груша // Metriciana: даследаванні і матэрыялы Метрыкі Вялікага княства Літоўскага. Т. 1. — Мінск: Athenaeum; Адзел спецыяльных гістарычных навук ІГ НАНБ, 2001. — С. 11—45.
4. Захарова, А. М. Основы дипломатической и консульской службы: учеб. пособие // А. М. Захарова, А. А. Коновалова. — Минск: БГЭУ, 2001. — 180 с.
5. Камышев, К. В. Международное признание Республики Беларусь / К. В. Камышев // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2005. — № 1. — С. 51—56.
6. Канановіч, У. І. Дыпламатыя Вялікага княства Літоўскага ў 1480 — першай чвэрці XVI ст. (Адносіны з Вялікім княствам Маскоўскім і Крымскім ханствам): дыс. ... канд. гіст. навук: 07.00.02 / У. І. Канановіч. — Мінск, 1997. — 95 с.
7. Кравченко, П. К. Беларусь на распутье, или Правда о Беловежском соглашении / П. К. Кравченко. — М.: Время, 2006. — 456 с.
8. Лазоркина, О. И. Дипломатическая деятельность канцелярии ВКЛ в XVII в. / О. И. Лазоркина // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2008. — № 1. — С. 43—48.
9. Лазоркина, О. И. Дипломатическая служба Великого княжества Литовского во внешнеполитическом механизме Речи Посполитой в 1600—1697 гг.: автореф. ... канд. ист. наук: 07.00.15 / О. И. Лазоркина; БГУ. — Минск, 2009. — 24 с.
10. Лашкевіч, С. А. Дыпламатычная служба Вялікага княства Літоўскага ў апошнія трыці XVI ст. / С. А. Лашкевіч // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2005. — № 4. — С. 63—66.
11. Лойко, Л. В. Основы дипломатии. Дипломатическая служба: учеб. пособие / Л. В. Лойко. — Минск: БГУ, 2008. — 171 с.
12. Министерство иностранных дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://www.mfa.gov.by/ministry/>>. — Дата доступа: 27.02.2014.

13. Михалькевич, Г. Н. Белорусская государственность: от Декларации о суверенитете к международному признанию / Г. Н. Михалькевич // Беларусь і свет: альманах. — 2006. — № 8. — С. 83—91.
14. Михалькевич, Г. Н. Протокол и этикет международного общения: учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. / Г. Н. Михалькевич. — Минск: РИВШ, 2012. — 266 с.
15. Об утверждении Положения о дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 9 июля 1996 г. № 247 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2012.
16. Об утверждении Положения о дипломатической службе Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 6 апр. 1995 г. № 142 [Электронный ресурс] // Там же.
17. Об утверждении Положения о Министерстве иностранных дел Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 30 нояб. 2001 г. № 1730 [Электронный ресурс] // Там же.
18. О некоторых вопросах дипломатической службы Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 15 мая 2008 г. № 276 [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&ro=P30800276&rp2={NRPA}>>. — Дата доступа: 24.09.2013.
19. О некоторых мерах по совершенствованию системы органов государственного управления в сфере внешней политики: Указ Президента Респ. Беларусь от 4 дек. 1998 г. № 586 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2012.
20. О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат: Закон СССР от 1 февр. 1944 г. [Электронный ресурс] // Гарант. Информационно-правовой портал. — Режим доступа: <<http://base.garant.ru/3946734/>>. — Дата доступа: 15.11.2013.
21. Паўлава, Т. Я. Вытокі дыпламатыі БНР / Т. Я. Паўлава // Беларус. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 1999. — № 3. — С. 51—54.
22. Свилас, С. Ф. Об открытии Постоянного представительства Белорусской ССР при ООН / С. Ф. Свилас // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2006. — № 3. — С. 70—74.
23. Снапкоўскі, У. Е. Беларуская дзяржаўнасць і дыпламатыя / У. Е. Снапкоўскі // Беларус. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2001. — № 1. — С. 46—50.
24. Снапкоўскі, У. Е. Беларуская ССР на міжнароднай арэне (1944—1990 гг.) / У. Е. Снапкоўскі // Там же. — 1999. — № 2. — С. 62—67.
25. Таннер, Б. Описание путешествия польского посольства в Москву в 1678 г. / Б. Таннер // Имп. о-во истор. и древн. рос. — М., 1891. — Кн. 3. — С. 1—203.
26. Тихомиров, А. В. Внешнеполитический механизм и организация дипломатической службы Речи Посполитой и Великого княжества Литовского в 1569—1795 гг. / А. В. Тихомиров // Беларус. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 1998. — № 3. — С. 52—61.
27. Троневиц, П. Оповідання з давняй історыі Луцка / П. Троневиц. — Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2006. — 180 с.

«Становление и развитие дипломатической службы Беларуси» (Ольга Лазоркина)

В статье рассмотрены этапы становления и развития дипломатической службы Беларуси, исследованы факторы, оказывающие влияние на ее развитие, проанализированы проблемы и перспективы современного этапа. Автор отмечает, что дипломатическая служба Беларуси развивалась в соответствии с общеевропейскими процессами. Организационные формы дипломатической службы ВКЛ и Речи Посполитой отражали культуру и особенности национальной дипломатии. В XX в. Беларусь заложила прочный фундамент международного сотрудничества. Несмотря на то, что внешнеполитический орган БССР не имел реальных полномочий, он послужил основой для создания МИД независимой Республики Беларусь. В настоящее время в стране сформирована правовая база дипломатической службы, разветвленная структура МИД, созданы все условия для подготовки дипломатических кадров. Вместе с тем, автор отмечает и ряд нерешенных задач.

«Formation and Development of Diplomatic Service in Belarus» (Olga Lazorkina)

The article studies the stages of formation and development of diplomatic service in Belarus, examines the factors that influence its development, analyzes the problems and prospects of the current stage. The author notes that diplomatic service in Belarus has been developing in accordance with the common European processes. The organizational forms of the diplomatic service of the Grand Duchy of Lithuania and Rzeczpospolita reflected the peculiarities of national culture and diplomacy. In the 20th century Belarus laid a solid foundation for international cooperation. Despite the fact that the foreign service of the BSSR had no real authority, it served as a basis for the creation of the Ministry of Foreign Affairs of the independent Republic of Belarus. At present, the country has established the legal framework of the diplomatic service, a branched structure of foreign service, all the conditions for the training of diplomatic staff. However, as the author notes, there are a number of unresolved problems.

Статья поступила в редакцию в феврале 2014 г.

ФАКТОР КИТАЯ В ПОЛИТИКЕ АВСТРАЛИИ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ

Станислав Белей

Одной из главных особенностей Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) является его гетерогенность, т. е. наличие широкого спектра международных акторов с разными потенциалом и стратегическими целями. Характерной чертой данного региона также является то, что любые двусторонние отношения затрагивают интересы третьих государств. Ярким примером этого могут служить отношения между Китаем и Австралией, которые касаются интересов Соединенных Штатов и тем самым вносят определенные коррективы в американо-австралийские отношения. Чем чаще Австралия отступает от своих традиционных принципов в сфере защиты прав человека в пользу экономических выгод в отношениях с Китаем, тем больше разногласий возникает в отношениях с США.

Рост влияния Китая в АТР является серьезным вызовом для регионального порядка, который был установлен Соединенными Штатами после окончания Второй мировой войны. Среди исследователей нет единого мнения по поводу влияния восходящей глобальной державы на региональный и мировой порядок. Американский ученый Р. Гилпин утверждает, что соперничество за доминирование в регионе приносит взаимовыгодный результат лишь тогда, когда потенциальная глобальная сила делает уступки в пользу гегемона [7, р. 28]. По этой причине реалисты остаются пессимистично настроенными по поводу мирного перехода власти. Сторонник либерального подхода Дж. Айкенберри заявляет, что современная мировая система, созданная Соединенными Штатами, предусматривает мирный рост потенциала какого-либо государства [10, р. 35]. Независимо от своих амбиций потенциальные центры силы создают широкий спектр вызовов для других государств.

В данной статье анализируется реакция Австралии на усиление потенциала Китая в АТР. Цель статьи заключается в определении основных факторов и особенностей, обуславливающих поведение Австралии в отношении Китая. Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи: определить характер двусторонних отношений; охарактеризовать

позиции и отношение ряда правительств к Китаю; проанализировать факторы Китая в стратегических документах Министерства обороны Австралии; охарактеризовать внешнеполитические инициативы Австралии. При проведении исследования были изучены официальные документы, определяющие внешнеполитическую стратегию Австралии [1; 2; 4; 8], интервью премьер-министров и высшего руководства [5; 16], мемуары официальных лиц Австралии [6; 9].

В рамках научно-исследовательского курса Австралии можно выделить три подхода к отношениям с Китаем: реализм, либерализм и консерватизм. Реалисты, в основном профессора университетов и сотрудники научно-исследовательских центров, в том числе и М. Келтон, считают, что экономическое развитие Китая будет содействовать модернизации китайского военного комплекса и приведет к дестабилизации АТР в стратегическом плане [11, р. 264]. Для М. Уэсли главным внешнеполитическим вопросом является то, как соотносить и скоординировать отношения с США в сфере безопасности и экономические отношения с Китаем [18, р. 325]. Либералы, представленные дипломатами, экономистами и синологами, к которым принадлежит М. Фрейзер, утверждают, что благодаря диалогу в сфере защиты прав человека Китай добился определенных результатов, а подъем этой страны представляет собой огромные экономические возможности для Австралии [6, р. 460]. Консерваторы, в основном сотрудники военно-оборонных учреждений и консервативные политики, такие как Дж. Ховард, опасаются роста военного потенциала Китая, который может привести к снижению роли США в регионе и возникновению конфликтных ситуаций. Исходя из этого они рекомендуют установить более тесный диалог с США в сфере безопасности, а также усилить военно-воздушные силы и флот Австралии [9, р. 503].

Теоретические дебаты в австралийском обществе порождают вопрос, каким образом государство будет реагировать на растущую мощь глобального лидера? Как показывает опыт других государств АТР, существует, как

Автор:

Белей Станислав Игоревич — аспирант кафедры международных отношений и внешней политики исторического факультета Донецкого национального университета

Рецензенты:

Крапивин Александр Васильевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой международных отношений и внешней политики исторического факультета Донецкого национального университета

Тихомиров Александр Валентинович — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

минимум, два варианта поведения: содействие росту глобальной силы и поддержание с ней тесного сотрудничества или противодействие ей, направленное на ограничение ее влияния [14, р. 132]. Однако существует и третий вариант поведения — это политика хеджирования, благодаря которой государство балансирует между двумя крайностями, стремясь извлечь максимальную выгоду для себя. Примером может служить внешняя политика Австралии, которая направлена, с одной стороны, на извлечение экономических выгод в отношениях с Китаем, а с другой — на поддержание регионального порядка, созданного Соединенными Штатами Америки.

Тот факт, что Китай все чаще рассматривается в роли ведущей мировой экономики, подтверждают исследования центра «Pew Global». В 2008 и 2013 гг. был проанализирован экономический потенциал 20 наиболее развитых стран мира — удельный вес Китая увеличился с 20 до 34 %, тогда как показатель Соединенных Штатов Америки снизился с 47 до 41 %. В тот же период был проведен опрос среди населения Австралии, в котором нужно было назвать наиболее экономически развитую страну. Показательно, что количество респондентов, которые проголосовали за Китай в качестве наиболее развитой страны, возросло с 40 до 61 % [19]. Такая тенденция сложилась в течение последних пяти лет, несмотря на то, что Китай существенно отстает от США по объему ВВП на душу населения.

Дипломатические отношения между Австралией и Китаем были установлены еще в 1972 г. Они основываются на двусторонних соглашениях в экономической сфере, сотрудничестве в сфере соблюдения прав человека и консультаций по методам управления государством. На начальном этапе сотрудничества австралийские правительства избегали комментариев по поводу внутренней ситуации в Китае, выдвигая на первый план вопросы экономического взаимодействия.

Австралия стала первым государством, которое в 1991 г. установило диалог с Китаем по соблюдению прав человека. Стоит отметить, что, стремясь сохранить высокий уровень дипломатических отношений, она в 2001 г. не поддержала инициативу ООН и воздержалась от соавторства резолюции ООН по соблюдению прав человека в Китае [12, р. 590]. Официальная Канберра оценивала и комментировала лишь наиболее резонансные события в Китае, такие как инцидент на площади Тяньаньмэнь в 1976 г. или вооруженное подавление демонстраций в Тибете и Синьцзяне. (Тяньаньмэньский инцидент — события на площади Тяньаньмэнь, произошедшие 5 апреля 1976 г. в связи со смертью политического деятеля Китая Чжоу Эньлая и нежеланием официальных властей проводить траурные меро-

приятия по этому поводу. В результате было арестовано около 700 участников протестного митинга.)

Три фактора могут объяснить стратегию Австралии по отношению к Китаю. Во-первых, последовательная и прагматичная внешнеполитическая доктрина, базирующаяся на понимании экономических выгод и необходимости продвижения прав человека в Китае и отражающая австралийскую политическую культуру [18]. В случае разногласий или возникновения конфликтной ситуации из-за несоблюдения прав человека нормативные принципы и либеральные ценности доминируют над прагматическими задачами в политическом дискурсе Австралии. Вторым фактором является чувство уязвимости и отдаленность от своих традиционных союзников (США и Европы). Внешнеполитическая доктрина Австралии учитывает возможные изменения в архитектуре безопасности в регионе, стараясь найти баланс между политическими и экономическими выгодами. Премьер-министр от Лейбористской партии М. Фрейзер (1975—1983 гг.) говорил о Китае как о «большой загадке», однако в своих мемуарах он отмечал, что «это была еще одна причина для поддержания дружеских отношений с этим государством» [6, р. 36]. Третьим фактором является понимание асимметричности отношений с Китаем. Статус Австралии в роли государства «средней силы» не позволяет играть значительную роль в современных международных отношениях, повестку дня которых определяют великие державы.

Независимо от того, какая сила находится у власти, либо Лейбористская партия, либо либерально-национальная коалиция, сохраняется политика преемственности по отношению к Китаю. Обе силы используют дипломатическую риторику и стремятся соблюдать баланс между либеральными и прагматическими интересами, интерпретируя вышеупомянутые факторы в зависимости от обстоятельств. Политика хеджирования, направленная на разделение экономической сферы деятельности с правами человека, была успешной и позволила получить выгоды от сотрудничества с Китаем [см.: 2].

Характерно, что Китай, в свою очередь, разработал гибкую политику по отношению ко всем политическим силам Австралии. Напряженными остаются лишь отношения с консерваторами, выступающими за независимость Тибета и поддерживающими Далай-ламу XIV.

Во время пребывания у власти кабинета Дж. Ховарда (1996—2007 гг.) австралийские политические лидеры на самом высоком уровне открыто заявляли о несомненном доминировании Соединенных Штатов Америки в АТР. Характерно, что Дж. Ховард был более тверд и последователен в своих публичных заявлениях по поводу американского домини-

рования в АТР, чем последующее лейбористское правительство К. Радда и Дж. Джиллард (2007–2013 гг.). Он неоднократно подчеркивал, что австралийских политиков мало интересует расширение регионального влияния и рост потенциала Китая. Более того, иногда Дж. Ховард предпринимал инициативы, которые шли вразрез с политикой КНР. В частности, в 1996 г. он поддержал решение американской администрации У. Дж. Клинтона направить боевые авианосцы в Тайваньский пролив для сдерживания китайского влияния в преддверие выборов на острове. В конце срока пребывания на должности премьер-министра, 15 июня 2007 г., Дж. Ховард официально принял Далай-ламу XIV, что привело к выражению официального протеста китайской стороной [3].

В 2007 г. к власти в Австралии пришла Лейбористская партия во главе с К. Раддом. Было ясно, что эти изменения благоприятно повлияют на китайско-австралийские отношения, так как К. Радд был первым премьер-министром, который свободно владел китайским языком и хорошо знал специфику этой страны. Впоследствии Китай стал одним из «трех столпов» во внешней политике Австралии. Лейбористское правительство придерживалось позиции сторонников реализма, К. Радд рассматривал рост потенциала Китая как основной вызов и возможность для Австралии. Он был убежден, что Австралия занимает особое место в архитектуре международной безопасности в рамках АТР, поэтому необходимо выстроить целенаправленную политику в ответ на возрастание китайского фактора в регионе. К. Радд продолжил курс на поддержание тесных экономических связей с КНР, наладив поставки природных ресурсов и подписав несколько соглашений в сфере энергетики. Дж. Джиллард и К. Радд неоднократно заявляли, что Австралия намерена поддерживать конструктивный диалог с Китаем и исторические отношения с Соединенными Штатами в сфере безопасности. Хотя согласие правительства Дж. Джилларда на размещение американских войск на территории Австралии встретило резкую критику со стороны Китая, это не повлияло на экономические отношения между странами [17]. Благодаря последовательной политике лейбористского правительства, Китай стал одним из главных торговых партнеров Австралии [2].

Стоит отметить, что официальный Пекин активно воздействует на внутреннюю политику Австралии, используя лоббистские структуры. К примеру, в 2009 г. по просьбе руководства КНР на кинофестивале в Мельбурне не был продемонстрирован биографический фильм о Рабия Кадир, известной уйгурской диссидентке и правозащитнице. В то же время, несмотря на выгоду от налаживания и развития торговли с КНР, австралийское общественное мнение оценивает эту страну неодно-

значно. По результатам опроса, проведенного в 2010 г., 75 % респондентов согласились с тем, что «рост потенциала Китая выгоден Австралии», тогда как в другом опросе почти $\frac{2}{3}$ респондентов не согласились с тезисом, что «Австралия достаточно сделала для соблюдения прав человека в Китае» [8].

Как и предполагалось, пришедшее к власти в 2013 г. новое либерально-национальное правительство во главе с Э. Эбботтом, продолжает традиционную политику хеджирования в отношении США и Китая. Подтверждением этого может служить заявление австралийского министра обороны Д. Джонстона о том, что «Австралия будет стремиться балансировать между Китаем и США, не отдавая предпочтения ни одному из государств» [15].

Двойственный подход к экономическим и политически-стратегическим отношениям остается главной особенностью современных китайско-австралийских отношений. Критики утверждают, что Австралия реализует политику двойных стандартов, более того, заявления на самом высоком уровне об обеспокоенности по поводу возрастания роли Китая в Азии несовместимы с высокой экономической взаимозависимостью [11]. Тем не менее, позиция Австралии и США в вопросах безопасности в регионе совпадают, а также близки к позициям их ближайших союзников — Японии и Канады. Так же, как и Австралия, эти страны выстраивают стратегическую линию по отношению к Китаю, стремясь сохранить баланс между поддержкой дружественных отношений с США и построением взаимовыгодных экономических отношений с Китаем.

Бывший премьер-министр Дж. Джиллард, описывая расстановку сил в АТР, заявляет, что «для Австралии нежелательно оказаться в позиции, когда нужно было бы делать выбор между Соединенными Штатами или Китаем». По ее словам, «нельзя ставить вопрос таким образом, ведь у Австралии крепкая и долготелая дружба и союз с Соединенными Штатами, основанный на общих ценностях, но, тем не менее, нам удалось построить конструктивное взаимодействие с Китаем» [5].

Нужно отметить, что современные политические дискуссии в Австралии по поводу стратегических целей Китая в регионе касаются многоплоскостных проблем и имеют огромное количество нюансов, которые не учитывались в конце XX в. Как правило, австралийские исследовательские центры дают более оптимистические оценки уровня безопасности в регионе при анализе военных возможностей Китая, чем их американские коллеги. Это было видно в 2009 г. при подготовке Белой книги — документа, характеризовавшего состояние безопасности на международной арене до 2030 г. В то время позиция Главного исследовательского агентства (*Office of National Assessments*) и Разведывательного управления Министер-

ства обороны Австралии явно расходилась с более алармистскими оценками Центрального разведывательного управления США [16].

Тем не менее, было бы неправильно делать вывод о том, что Австралию не волнует рост потенциала Китая. Впечатляющие достижения Китая в военно-морской сфере, в том числе значительные инвестиции в противокорабельные ударные установки в сочетании с особым акцентом на совершенствование военных операций, могут сделать более дорогостоящими инициативы США в Восточной Азии [13]. Эта идея подчеркивается в Белой книге по вопросам обороны 2009 г., где высказывается обеспокоенность Австралии «масштабами, темпами и структурами военной модернизации Китая, дающими повод для беспокойства его соседям» [4, р. 34].

Показательно, что в упомянутом документе особый акцент делается на укреплении оборонного потенциала Австралии и обеспечении национальной безопасности собственными силами. Австралия намерена расширить собственный военный комплекс, чтобы в случае возникновения конфликтной ситуации в АТР поддержать коалицию государств во главе с США. В соответствии с этим документом предусматривается приобретение 12 современных подводных лодок, которые будут специализироваться на противодействии китайским единицам военно-морского флота, а также 100 истребителей-бомбардировщиков F35 [4, р. 70–85]. Данная политика свидетельствует о том, что Австралия не будет ограничиваться участием в гуманитарных интервенциях и миротворческих операциях, а намерена перейти также к участию в военно-морских операциях.

В октябре 2012 г. была опубликована Белая книга, посвященная исследованию роли и места Австралии в период азиатского доминирования. Главным тезисом данного документа стало заявление о том, что «время азиатского доминирования является хорошей возможностью для развития Австралии» [1, р. 2]. В соответствии с положениями этого документа Австралии необходимо уделить больше внимания интенсификации экономических отношений с растущими азиатскими рынками, в частности с китайским рынком, а также точно оценить выгоду, которую она может извлечь из сотрудничества с Китаем в будущем. Таким образом, в Белой книге ставятся перспективные

задачи развития человеческого потенциала и подготовки кадров, которые могли бы эффективно работать с азиатскими странами.

Кроме дипломатической риторики о соблюдении паритета в отношениях с великими государствами Австралия предпринимает конкретные действия в роли государства «средней силы». К примеру, она использует свое присутствие в ООН и «большой двадцатке» для укрепления региональных отношений и выступает с инициативами решения глобальных и региональных проблем (разоружения, либерализации экономических отношений, защиты окружающей среды). Кроме того, Австралия играет важную роль в работе Восточноазиатского саммита (*East Asia Summit*), который является главным региональным институтом в Восточной Азии, позволяя эффективно управлять региональными вызовами, укреплять стратегический диалог и содействовать развитию в политической и экономической сферах, а также в сфере безопасности.

Таким образом, Австралия демонстрирует высокую степень прагматизма в отношениях с Китаем. Ее поведение обусловливается либеральными политическими традициями, доминированием концепции «средней силы» во внешней политике и желанием получить экономические выгоды от развития отношений с Китаем. Независимо от того, какая политическая сила находится у власти, австралийское правительство стремится к балансу экономических возможностей и политических разногласий в отношениях с Китаем. Анализ официальных документов показывает, что Австралия осознает потенциальные угрозы и вызовы, связанные с возрастанием китайского влияния в АТР. Политика баланса между США и КНР (хеджирования) является довольно успешной, о чем свидетельствуют экономические показатели и активность Австралии в международных организациях. Как показывает ряд исследований, большинство населения Австралии осуждает нарушение прав человека в Китае, но выступает в поддержку интенсификации экономических отношений с этой страной. На сегодняшний день главная внешнеполитическая задача Австралии состоит в том, чтобы сохранить *status quo* в АТР и не допустить эскалации каких-либо конфликтов, способных сменить расстановку сил в регионе и привести к ограничению активности Австралии в качестве государства «средней силы».

Литература

1. Australia in the Asian century: White Paper. October 2012. — Canberra, 2013. — 320 p. [Electronic resource] // Asia Education Foundation. — Mode of access: <http://www.asiaeducation.edu.au/verve/_resources/australia-in-the-asian-century-white-paper.pdf>. — Date of access: 23.11.2013.
2. China [Electronic resource] // Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade. — Mode of access: <<http://www.dfat.gov.au/geo/fs/chin.pdf>>. — Date of access: 23.11.2013.
3. Conférence de presse du 12 juin 2007 [Electronic resource] // Ambassade de la Republique Populaire de Chine en Republique Francaise. — Mode of access: <<http://www.amb-chine.fr/fra/jrzg/t330208.htm>>. — Date of access: 05.02.2014.

4. Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030. — Canberra, 2009. — 144 p. [Electronic resource] // Australian Government. Department of Defence. — Mode of access: <http://www.defence.gov.au/whitepaper2009/docs/defence_white_paper_2009.pdf>. — Date of access: 23.11.2013.
5. Franklin, M. Julia Gillard's US-China balancing act / M. Franklin, M. Sainsbury [Electronic resource] // The Australian. — 2011. — 26 Apr. — Mode of access: <<http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/julia-gillards-uschina-balancing-act/story-fn59niix-1226044719518>>. — Date of access: 23.11.2013.
6. Fraser, M. The Political Memoirs / M. Fraser, M. Simons. — Melbourne: The Miegunyah Press, 2010. — 864 p.
7. Gilpin, R. War and Change in World Politics / R. Gilpin. — Cambridge: Cambridge University Press, 1981. — 288 p.
8. Hanson, F. Australia and the World: Public Opinion and Foreign Policy / F. Hanson. — Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2011. — 35 p. [Electronic resource] // Lowy Institute for Foreign Policy. — Mode of access: <http://www.lowyinstitute.org/files/pubfiles/LowyPoll_2010_LR_Final.pdf>. — Date of access: 23.11.2013.
9. Howard, J. Lazarus Rising: A Personal and Political Biography / J. Howard. — Sydney: Harper Collins, 2010. — 711 p.
10. Ikenberry, G. J. The rise of China and the future of the west / G. J. Ikenberry // Foreign Affairs. — 2008. — Vol. 87, N 1. — P. 23–37.
11. Kelton, M. Issues in Australian foreign policy: January to December 2009 / M. Kelton, R. Leaver // Australian Journal of Politics and History. — 2010. — Vol. 56, N 2. — P. 263–264.
12. Kent, A. States monitoring states: The United States, Australia, and China's human rights, 1990–2001 / A. Kent // Human Rights Quarterly. — 2001. — Vol. 23, N 3. — P. 583–624.
13. Li, N. The evolution of China's naval strategy and capabilities: from «Near Coast» and «Near Seas» to «Far Seas» / N. Li // Asian Security. — 2009. — Vol. 5, N 2. — P. 144–169.
14. Organski, A. F. The War Ledger / A. F. Organski, J. Kugler. — Chicago: University of Chicago Press, 1980. — 299 p.
15. Roggeveen, S. What the new defence white paper will say about China / S. Roggeveen [Electronic resource] // The Interpreter. — 2013. — 23 Sept. — Mode of access: <<http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/09/23/what-new-defence-white-paper-will-say-about-china.aspx>>. — Date of access: 23.11.2013.
16. Stewart, C. Spy chiefs cross swords over China as Kevin Rudd backs defence Hawks / C. Stewart, P. Walters [Electronic resource] // Free Republic. — Mode of access: <<http://freerepublic.com/focus/f-news/2227315/posts>>. — Date of access: 23.11.2013.
17. Trade in Goods with China [Electronic resource] // United States Census Bureau. — Mode of access: <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>>. — Date of access: 05.03.2014.
18. Wesley, M. The rich tradition of Australian realism / M. Wesley // Australian Journal of Politics and History. — 2009. — Vol. 55, N 3. — P. 324–334.
19. World's Leading Economic Power [Electronic resource] // Pew Research Centre's Global Attitude Project. — Mode of access: <<http://www.pewglobal.org/2013/07/18/worlds-leading-economic-power/>>. — Date of access: 23.11.2013.

«Фактор Китая в политике Австралии в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (Станислав Белей)

В статье рассматриваются основные факторы и особенности внешней политики Австралии по отношению к Китаю как к восходящей глобальной державе. Проанализированы поведение и внешнеполитические приоритеты Австралии с учетом специфики Азиатско-Тихоокеанского региона. Благодаря анализу позиций ряда правительств и наиболее важных стратегических документов, был определен характер отношений между Австралией и Китаем, а также обозначены дальнейшие действия и перспективы Австралии в роли государства «средней силы». В статье отмечается, что, несмотря на рост потенциала Китая в регионе и экономические выгоды от сотрудничества, Австралия продолжает поддерживать свои традиционные отношения с США в сфере безопасности и защиты прав человека.

«The Factor of China's Rise in Australia's Policy in the Asia-Pacific Region» (Stanislav Bielie)

The paper covers the major factors and characteristics of Australia's foreign policy towards China as a rising global power. It provides an analysis of the behavior and foreign policy priorities of Australia with a special regard to the Asia-Pacific region's peculiarities. Meticulous scrutiny of the position adhered to by a number of governments as well as core strategic documents revealed the nature of relations between Australia and China and specified further actions and prospects of Australia as a medium-power state. It is noted that regardless of China's rising power in the region and obvious economic benefits, Australia continues to maintain its traditional relations with the United States in the field of security and human rights protection.

Статья поступила в редакцию в феврале 2014 г.

ЛЕНД-ЛИЗ В КОНТЕКСТЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ЧИЛИ В ГОДЫ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

Анна Дергачёва

Ленд-лиз представлял собой программу военных и экономических поставок США своим союзникам в годы Второй мировой войны. Его действие официально продолжалось с 1941 по 1945 г. Программа предусматривала не только поставки широкого спектра военных и промышленных материалов, продовольствия, но и обмен услугами, информацией и технологиями. В отечественной и зарубежной литературе имеется значительное количество исследований, посвященных изучению проблемы ленд-лиза [10; 14; 18; 19; 25; 28]. Вопросы, связанные с ленд-лизом, широко известны на примере СССР [2; 6; 13; 29]. Классическими трудами, в которых рассматриваются особенности помощи Советскому Союзу по ленд-лизу в период Второй мировой войны, являются монографии М. Коломийца [8], М. Н. Супруна [16], Л. М. Чузавкова [17], М. Харрисона [22], Г. Херринга [23], Б. Джонса [24]. Но тема ленд-лиза и малых стран определяется ее недостаточной разработанностью в историографии, что приводит к наличию «белых пятен» в истории осуществления данной программы, препятствующих пониманию ее важности.

Целью настоящей статьи является исследование проблемы военных поставок в Чили после заключения американо-чилийского соглашения о ленд-лизе. Особое внимание уделяется особенностям чилийской внешней политики в годы Второй мировой войны.

Важным военно-политическим шагом США было распространение закона о ленд-лизе на страны Латинской Америки. Во время дебатов в конгрессе, как отмечает в своих мемуарах администратор программы ленд-лиза (1941–1943 гг.) Э. Стеттиниус, постоянно упоминалось, что положение станет критическим, если Великобритания потеряет господство в Атлантике. Подобная катастрофа означала бы угрозу безопасности Латинской Америки. Захват А. Гитлером контроля в Атлантике, по словам американского политика, способствовал бы созданию в Южной Америке марионеточных правительств и военных баз Германии [15].

Согласно Э. Стеттиниусу, нацисты не ограничивались созданием армий и внезапным нападением на нейтральные страны. Они поку-

шались на независимость стран задолго до начала непосредственно военной агрессии. Через организации и землячества немцев за рубежом нацисты создавали свои «пятые колонны», оказывающие им помощь в момент нападения. С помощью «картельных соглашений» и иных форм экономической войны они разрушали военную промышленность страны, назначенной в жертву. А с помощью коммерческих авиалиний они готовили резерв летчиков, хорошо знавших воздушное пространство соответствующих стран, и строили аэродромы, которые в дальнейшем могли быть использованы и для военных целей. Все это, в той или иной форме, происходило в южной части американского континента, а некоторые из подобных явлений имели место и в самих США [15]. Таким образом, защита позиций США в Латинской Америке была одной из причин принятия закона о ленд-лизе.

Еще до вступления США в войну (16 июня 1940 г.) конгресс разрешил военному и военно-морскому министрам производить на государственных военных заводах или приобретать на свободном рынке военные материалы для прямой продажи любому американскому государству [15]. Вскоре военное и военно-морское министерства создали Объединенный консультативный совет по американским государственным закупкам для них программ закупок в США военных материалов, необходимых для обороны этих стран. Наконец, был составлен план по военным поставкам американским республикам на 400 млн дол. на 1941–1944 гг. Но в его выполнении не возникло необходимости, поскольку был принят закон о ленд-лизе. После этого военные поставки американским странам производились в соответствии с данным законом [4].

Текст соглашения был идентичен для всех стран. США могли прекратить поставки вооружения в любое время. Страна, получившая ленд-лиз, в свою очередь, могла отказаться в любое время от принятия товаров и оружия. Затем излагались условия уплаты в счет поставок по ленд-лизу. Окончательно срок этой выплаты намечался на 1947 г. Со своей стороны, латиноамериканские страны обяза-

Автор:

Дергачёва Анна Сергеевна — аспирант кафедры новой и новейшей истории исторического факультета Одесского национального университета имени И. И. Мечникова

Рецензенты:

Шадурийский Виктор Геннадьевич — доктор исторических наук, профессор, декан факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Поспелов Андрей Сергеевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры новой и новейшей истории исторического факультета Одесского национального университета имени И. И. Мечникова

вались предоставлять любую информацию, необходимую, по мнению США, для обороны полушария [20, р. 122—125; 422—434; 528—538].

28 октября 1941 г. конгресс ассигновал первые 150 млн дол. для поставки вооружения латиноамериканским странам. Ленд-лиз оказал значительное влияние на межамериканские отношения. Во-первых, в латиноамериканских странах военные зачастую играли главную роль в стабильности и деятельности правительств, а программа ленд-лиза ориентировалась на них [26, р. 596]. Во-вторых, по закону о ленд-лизе предусматривалась непрерывная поставка стратегического сырья в США и, как следствие, закон способствовал сохранению и даже повышению ВВП ряда стран Южной Америки. В-третьих, поставки вооружения в латиноамериканские страны обеспечивали унификацию их армий в соответствии с военнотехническими стандартами США и облегчали, тем самым, создание военного союза под руководством США. В-четвертых, ленд-лиз привязал страны Латинской Америки к США в политическом и военном плане. В-пятых, ленд-лиз переформатировал и структурировал латиноамериканское международное пространство.

Сначала поставки по ленд-лизу планировалось распределить в соответствии с планом, приведенным на рис. 1.

Таким образом, Бразилия должна была получить 35 % ленд-лиза, Чили — 17, Аргентина — 7,3, Венесуэла — 7, Перу — 7, Эквадор — 6, Уругвай — 6, Колумбия — 5,5, Парагвай — 4, Боливия — 3, Куба — 1,2, остальные страны — 1 %.

Однако некоторые страны уклонялись от принятия ленд-лиза, не желая принимать связанные с ним обязательства. Так, переговоры о ленд-лизе с Чили в 1941 г. не дали никаких результатов по той причине, что правительство стремилось продолжать политику нейтралитета. В силу определенных условий торговых и экономических отношений нейтралитет Чили характеризовался лояльностью к странам «оси». Большое влияние на политику правительства Чили имело длительное сотрудничество с Германией, связанное с экспортом продуктов сельского хозяйства, главным потребителем которых до войны была эта страна [12, с. 366]. В 1938 г. на страны континентальной Европы приходилось 53 % экспорта Чили, по сравнению с США — 15,7 %. Перед войной Чили экспортировала в Германию и другие страны Западной Европы до 80 % произведенной в стране меди [7]. Наблюдалось также влияние хорошо организованной и сравнительно многочисленной немецкой колонии в Чили — более 40 тыс. немцев [11, с. 52], хотя один из германских дипломатов в Чили определял ее в 30 тыс. человек [3, с. 342].

28 марта 1941 г. заместитель государственного секретаря С. Уэллес писал в Сантьяго американскому послу К. Бауэрсу о том, что Чили может рассчитывать в течение 1941—1944 гг. на получение в рамках закона о ленд-лизе американского военного снаряжения на сумму 50 млн дол. [20, р. 571]. 9 июля 1941 г. государственный департамент вручил чилийскому послу в Вашингтоне Р. Микельсу проект соглаше-

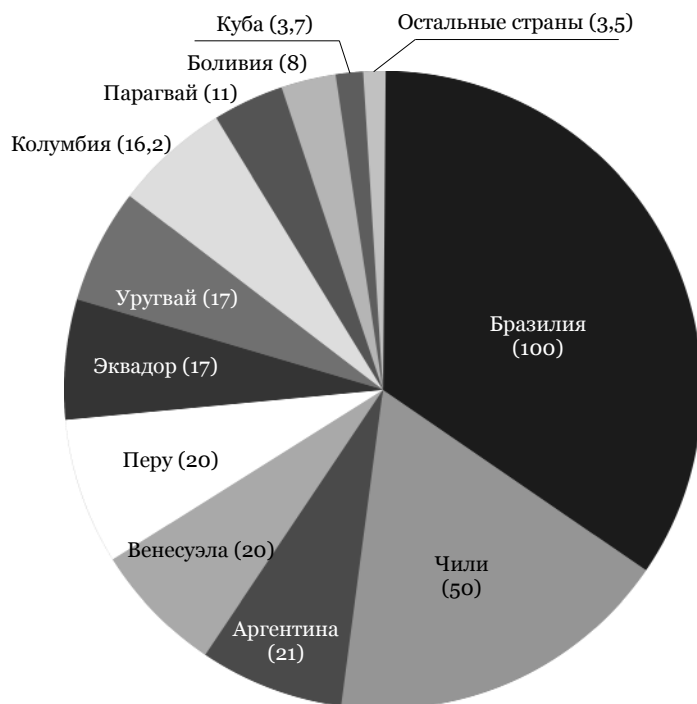


Рис. 1. План первоначальных поставок по ленд-лизу в страны Латинской Америки, млн дол. США

Источник: [20, р. 137].

ния о военных поставках в рамках ленд-лиза [20, р. 573]. Но в чилийских кругах отнеслись к американскому предложению настороженно, считая, что соглашение о военных поставках втягивает Чили в военные планы США. Американский посол в Чили К. Бауэрс проводил настойчивую работу в правительственных кругах для того, чтобы убедить их принять меры по ускорению рассмотрения вопроса о заключении соглашения о военных поставках по ленд-лизу. В декабре 1941 г. Р. Микельс писал государственному секретарю К. Хэллу, что принимаются меры для ускорения изучения вопроса о соглашении [20, р. 79].

Нападение японских вооруженных сил на американский Тихоокеанский флот в Перл-Харборе в декабре 1941 г. изменило политическую обстановку на континенте. Политика латиноамериканских стран в связи со вступлением в войну США была определена на консультативном совещании министров иностранных дел американских государств, проходившем в Рио-де-Жанейро 15—28 января 1942 г. Цель США заключалась в принятии совместного с латиноамериканскими странами заявления о разрыве дипломатических отношений с державами «оси». «Это борьба не на жизнь, а на смерть, результат которой может значить дружбу и успех для Латинской Америки или же подчинение и вероятную оккупацию странами Оси», — отмечал государственный секретарь США К. Хэлл [30, р. 1145]. В ходе конференции были выявлены две точки зрения. Бразилия, Мексика, Центральноамериканские и малые страны Карибского бассейна поддержали позицию США в объявлении войны Японии, Германии и Италии. Другой точки зрения придерживались Аргентина и Чили. Министр иностранных дел Чили Б. Харпа 13 декабря 1941 г. заявил американскому послу К. Бауэрсу, что чилийская общественность и руководители армии опасаются нападения Японии в случае разрыва отношений с фашистскими странами и считают необходимыми определенные обязательства со стороны США относительно эффективной и быстрой помощи в случае такого нападения [30, р. 71, 77, 110]. Чилийское правительство не было удовлетворено общим заявлением США о готовности оказать помощь в случае нападения. Оно настоятельно подчеркивало необходимость получения Чили военного снаряжения, но при этом не высказывало намерения подписать соглашение о ленд-лизе. А так как США не гарантировали немедленных поставок вооружения, чилийцы выступали против разрыва дипломатических отношений с державами «оси». В итоге Чили не порвала дипломатические отношения с фашистскими государствами. Основным официальным аргументом Чили в пользу нейтралитета была уязвимость страны для нападения подводных лодок фашистских государств.

В октябре 1942 г. произошло событие, которое изменило план действий Чили. С. Уэллес в публичном выступлении в Бостоне обвинил Чили в том, что на ее территории поощряется фашистская подрывная деятельность против союзников. Следствием этого стала отставка всего чилийского кабинета. Новым министром иностранных дел стал Х. Фернандес. Он возглавил активную проамериканскую деятельность в интересах тесного сотрудничества с США. В 1942 г. развернулся процесс переориентации внешней торговли Чили. Начало войны для Чили привело, прежде всего, к потере традиционных рынков в Англии и континентальной Европе. В страну перестали поставляться важнейшее оборудование и сырье. США легко могли заменить Европу по ряду основных импортных товаров, ввозимых в Чили, таких как машины, электрооборудование, стальные изделия, химические продукты, уголь и т. д. И ее экспорт направился в основном в США, которые дали понять президенту Х. А. Риосу, что нейтральная политика Чили отразится на послевоенном положении страны. 20 января 1943 г. Х. А. Риос в выступлении по радио объявил о разрыве дипломатических отношений с государствами «оси» [21, р. 803].

2 марта 1943 г. было подписано американо-чилийское соглашение о военных поставках по ленд-лизу. В соответствии с ним США брали на себя обязательство поставить оружие и боеприпасы на сумму около 50 млн дол. США. Правительство Чили было обязано внести оплату 30 % стоимости (15 млн дол.) до 1 января 1949 г. Чили также разрешалось требовать кредиты для укрепления стратегически важных объектов и информацию о возможной угрозе. Обе страны согласились воздержаться от передачи информации третьему лицу и защищать права своих граждан [21, р. 816—817].

В то же время поставки в Южную Америку в целом составили примерно 1 % (421 млн дол.) от всех объемов ленд-лиза (рис. 2).

Анализ статистических данных о военных поставках по ленд-лизу [27] показывает, что Чили не входила в список стран, имеющих приоритет в получении военных поставок. Вместе с тем, анализ номенклатуры поставок порождает ряд вопросов. Так, выпадает из общего ряда поставляемого вооружения в Чили шесть вспомогательных моторных лодок типа *M2* и три комплекта наплавных мостов *Floating, Foot, Model 1938* [27, р. 56]. Учитывая географические и ландшафтные особенности Чили, не исключается возможность того, что это был именно чилийский заказ, направленный на создание угрозы Аргентине на юге — в зоне межгосударственного спора в районе о. Огненная Земля. Не исключается также наличие планов генштаба Чили по усилению своего наступательного потенциала на севере — против Перу (но расстояние до ближайшей реки там, как минимум, 300 км через пустыню Атакама).

В связи с переоценкой танковой угрозы для Чили внушительно выглядят 198 противотанковых пушек МЗ калибра 37 мм, укомплектованные более чем 305 тыс. снарядов. Учитывая то, что ленд-лиз в Чили пришелся на 1944—1945 гг., чилийцы видимо весьма серьезно отнеслись к появлению в Аргентине новейших танков собственного производства *Nahuel D.L.43*. Несмотря на то, что реально их выпустили всего 16 единиц, во второй половине войны чилийцы со всей серьезностью воспринимали аргентинскую танковую угрозу [1, с. 13—18]. Чилийцы получили от США 30 легких танков типов МЗ, МЗА1, МЗАЗ. Использовались они довольно долго — до середины 1980-х гг.

Кроме того, США отправили в Чили 50 разведывательных автомобилей *Scout*, МЗА1 и 10 автомобилей-бронетранспортеров типа М5 [27]. Если первые могли сыграть определенную роль в увеличении разведывательных возможностей чилийской армии, то всего 10 бронетранспортеров никак не могли увеличить возможности маневрирования чилийской пехоты.

Сложилась определенная нестыковка в поставках в Чили систем ПВО. Так, из США пришло 24 директора М5 (37- и 40-мм зенитных пушек), каждый из которых был рассчитан на управление огнем зенитной батареи (от 4 до 8 орудий). В то же время было поставлено всего 24 пушки калибром 37 мм — М1А2 и МЗ&МЗА1, но в официальном источнике нет упоминания о том, что это были зенитные

системы. Сверх того, чилийцы получили и 12 76-мм зенитных пушек МЗ, оснащенных 13 тыс. зенитных снарядов, а также 9000 снарядов для гаубиц аналогичного калибра, которых чилийцы получили тоже 12 единиц [27]. Огнем каких зенитных батарей собирались управлять чилийцы при таком соотношении?

Незначительным выглядит число поставленных в Чили пулеметов американских систем: 48 7,62-мм *Machine (Cal. .30) M1917A1*, 18 7,62-мм (*Cal. .30*) *M1919A4* и *M1919A6*, а также 36 зенитных крупнокалиберных 12,7-мм (*Cal. .50*), широко известных пулеметов *M2 Browning*. Причем все они являлись станковыми, но станки шли отдельной графой. Возможно, это связано с насыщением чилийской армии пулеметами иных систем (в основном британскими и немецкими), а также стремлением частично усилить противовоздушные оборонительные возможности имеющихся тогда шести пехотных дивизий (по одному пулеметному зенитному взводу на каждую). Количество боеприпасов к зенитным пулеметам выглядит весьма незначительным — 27 ящиков с трассирующими патронами, 101 ящик с обычными и 127 ящиков с бронебойными патронами (в каждом по 1000 патронов) [27].

Из авиационной техники были поставлены бомбардировщики (12 А-24, в СССР был известен как «Бостон»), самолеты войсковой разведки (30 L-3), транспортные (2 С-45) и в основном учебные (62 АТ-6, 65 РТ-19 и 60 ВТ-13). При этом к числу учебных относились «Тексаны» АТ-6, которые до настояще-

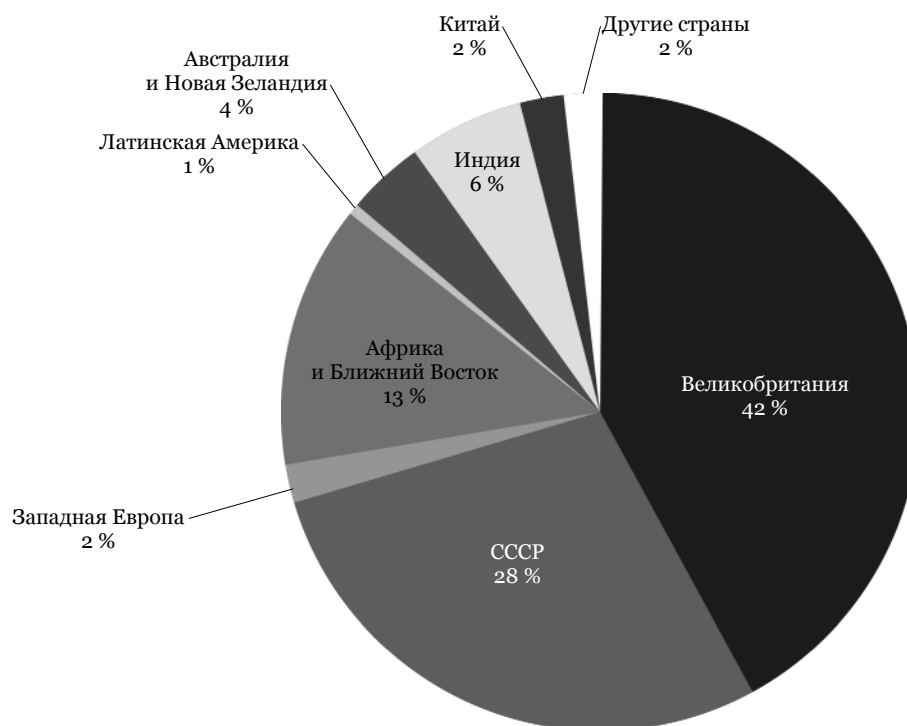


Рис. 2. Регионы, входившие в сферу поставок по закону о ленд-лизе 1941—1945 гг.

Источник: [9].

го времени используются во многих странах не столько для заключительного этапа подготовки пилотов, сколько для штурмовки наземных целей. Столь современную машину чилийцы получили в количестве, лишь немного уступающем СССР (82 ед.) [27]. Отсутствие в поставках истребителей может косвенно свидетельствовать о военных угрозах для Чили, в частности о возможности активизации перманентного чилийско-аргентинского конфликта. В ходе его чилийцы рассчитывали только наступать, и именно для этого им нужны были ударные и многоцелевые учебные легкие разведывательные самолеты, а не истребители.

Таким образом, поставки по ленд-лизу в Чили были весьма незначительными. Характеристика образцов техники и оборудования свидетельствует о том, что поставки со стороны США носили весьма нецеленаправленный характер. В частности, американские военные передавали Чили вооружение, которое не могло найти применение на европейском театре военных действий. Поэтому политические и экономические круги североамериканской страны использовали поставки по ленд-лизу для того, чтобы усилить свое влияние в Чили, привязать экономику государств Латинской Америки к интересам США.

Литература

1. Барятинский, М. Все танки второй мировой / М. Барятинский. — М.: ЭКСМО, 2011. — 700 с.
2. Бережной, С. С. Корабли и суда ленд-лиза / С. С. Бережной. — СПб.: Велень, 1994. — 400 с.
3. Де Ионг, Л. Немецкая пятая колонна во Второй мировой войне / Л. Де Ионг. — М.: Изд-во иностр. лит., 1958. — 448 с.
4. Закон о ленд-лизе [Электронный ресурс] // История США в документах. — Режим доступа: <<http://www.grinchevskiy.ru/1900-1945/zakon-o-lend-lize.php>>. — Дата доступа: 14.03.2014.
5. Иванов, Л. Н. Очерки международных отношений в период Второй мировой войны (1939 — 1945) / Л. Н. Иванов. — М.: Изд-во АН СССР, 1958. — 275 с.
6. Кашеев, Л. Б. Автомобили ленд-лиза / Л. Б. Кашеев, В. А. Реминский. — Харьков: АТФ, 1998. — 58 с.
7. Клесмет, О. Внешняя торговля стран Латинской Америки с США // Мировое хозяйство и мировая политика. — 1943. — № 1. — С. 82—83.
8. Коломиец, М. Танки ленд-лиза / М. Коломиец, И. Мошанский. — М.: Экспринт, 2000. — 72 с.
9. Ленд-лиз: факты и цифры [Электронный ресурс] // IP Digital. — Режим доступа: <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/article/2010/03/20100329094626zjsredna3.508723e-02.html#axzz2L6UFaKmY>>. — Дата доступа: 14.03.2014.
10. Орлов, А. С. Факты против мифов: подлинная и мнимая история Второй мировой войны / А. С. Орлов, Б. Н. Новоселов. — М.: Молодая гвардия, 1986. — 225 с.
11. Осипова, П. Происки гитлеровской Германии в странах Латинской Америки / П. Осипова // Ист. журн. — 1943. — № 3. — С. 50—57.
12. Очерки истории Чили. — М.: Наука, 1967. — 529 с.
13. Поздеева, Л. В. Ленд-лиз для СССР: дискуссия продолжается / Л. В. Поздеева // Вторая мировая война. Актуальные проблемы. — М.: Наука, 1995. — С. 324—339.
14. Союзники в войне 1941—1945 гг. — М.: Наука, 1995. — 451 с.
15. Стеттиниус, Э. Ленд-лиз — оружие победы / Э. Стеттиниус [Электронный ресурс] // Военная литература. — Режим доступа: <<http://militera.lib.ru/memo/usa/stettinius/index.html>>. — Дата доступа: 13.03.2014.
16. Супрун, М. Н. Ленд-лиз и северные конвои, 1941—1945 гг. / М. Н. Супрун. — М.: Андреевский флаг, 1997. — 97 с.
17. Чузавков, Л. М. Военно-экономическое сотрудничество СССР с США и Великобританией в годы Второй мировой войны / Л. М. Чузавков. — М.: Междунар. отношения, 1972. — 25 с.
18. Шервуд, Р. Рузвельт и Гопкинс / Р. Шервуд. — М.: Изд-во иностр. лит., 1958. — 680 с.
19. Combs, J. A. American Diplomatic History. Two Centuries of Changing Interpretations / J. F. Combs. — Berkley: University of California Press, 1986. — 413 p.
20. Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1939—1945. — Vol. VI (1941). — Washington: Government Printing Office, 1963 [Electronic resource] // University of Wisconsin Digital Collections. — Mode of access: <<http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=header&id=FRUS.FRUS1941v06&isize=M>>. — Date of access: 16.03.2014.
21. Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. 1939—1945. — Vol. V (1943). — Washington: Government Printing Office, 1963 [Electronic resource] // University of Wisconsin Digital Collections. — Mode of access: <<http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=header&id=FRUS.FRUS1943v05&isize=M>>. — Date of access: 16.03.2014.
22. Harrison, M. Soviet Planning in Peace and War 1938—1945 / M. Harrison. — Cambridge: Cambridge University Press, 1985. — 305 p.
23. Herring, G. C. Aid to Russia, 1941—1946 / G. C. Herring. — New York: Columbia University Press, 1973. — 365 p.
24. Jones, B. H. The Roads to Russia: United States Lend-Lease to the Soviet Union / B. H. Jones. — Norman: University of Oklahoma Press, 1969. — 327 p.
25. Kolko, G. The Politics of War: The World and United States Foreign Policy, 1943—1945 / G. Kolko. — New York: Random House, 1968. — 685 p.
26. Langer, W. The Undeclared War / W. Langer, S. Gleason. — New York: Harper & Brothers, 1953. — 963 p.
27. Lend-Lease Shipments. World War II. — Washington: Chief of Finance War Department, 1946 [Electronic resource] // Lend-Lease. — Mode of access: <<http://lend-lease.airforce.ru/documents/index.htm>>. — Date of access: 16.03.2014.
28. Matloff, M. American Military History / M. Matloff. — Washington: Office of the Chief of Military History, 1969. — 701 p.
29. Tuyl, van H. P. Feeding the Bear. American Aid to the Soviet Union, 1941—1945 / H. P. van Tuyl. — New York, London: Greenwood Press, 1989. — 200 p.
30. Xull, C. The Memoirs. Vol. II / C. Xull. — New York: The Macmillan Company, 1948. — 1804 p.

«Ленд-лиз в контексте внешней политики Чили в годы Второй мировой войны» (Анна Дергачёва)

В статье рассматривается проблема ленд-лиза в контексте внешнеполитического курса Чили периода Второй мировой войны. Изучаются ключевые моменты внешней политики Чили. Особое внимание уделяется анализу статистических данных о военных поставках и месту Чили в политике США.

«Lend-lease in the Context of the Foreign Policy of Chile during the Second World War» (Anna Dergacheva)

The article treats the problem of lend-lease in the context of the foreign policy of Chile during the Second World War. The key moments of Chile's foreign policy are considered. Special attention is given to the analysis of statistical information about the military deliveries and the place of Chile in the USA policy.

Статья поступила в редакцию в декабре 2013 г.

ДЗЕЙНАСЦЬ МЫТНЫХ І ПАМЕЖНЫХ ОРГАНАЎ У БАРАЦЬБЕ СУПРАЦЬ НЕЛЕГАЛЬнай МІГРАЦЫІ НА МЯЖЫ БЕЛАРУСІ І ЕЎРАПЕЙСКАГА САЮЗА

Дзмітрый Кавалёнак, Канстанцін Нашчынец

Колькасць незаконных мігрантаў, якія спрабуюць трапіць у Еўрапейскі саюз, імкліва павялічваецца, а іх маршруты праз знешнія межы Шэнгенскай зоны становяцца ўсё больш разнастайнымі. Прычыны на тое розныя: ад розніцы ва ўзроўні жыцця да войнаў і канфліктаў на радзіме.

Ацаніць рэальныя маштабы нелегальнай міграцыі з высокай доляй дакладнасці наўрад ці магчыма. Разам з тым бясспрэчна адзначаецца, што найбольшая колькасць незаконных мігрантаў засяроджана ў Францыі, Германіі, Нідэрландах, Іспаніі, Італіі і Вялікабрытаніі, а асноўнымі донарамі міграцыйных патокаў з'яўляюцца Афганістан, Албанія, Ірак, Палестына, Самалі, а таксама дзяржавы Сярэдняй Азіі і Закаўказзя.

Надзвычай зручнае геапалітычнае становішча Рэспублікі Беларусь спрыяе не толькі росквіту знешняга гандлю і транзіту тавараў праз мытную мяжу Мытнага саюза Рэспублікі Беларусь, Рэспублікі Казахстан і Расійскай Федэрацыі ў рамках Еўразійскай эканамічнай супольнасці, але і выкарыстанню тэрыторыі Беларусі ў якасці транзітнага калідора для перамяшчэння мігрантаў у прымежныя вобласці. З улікам мер, якія прымаюцца дзяржавай, працэс нелегальнай міграцыі працягвае набываць рысы арганізаванасці, што ўскладняе супрацьдзеянне яму.

Пытанне дзейнасці мытных і памежных органаў Рэспублікі Беларусь у барацьбе супраць нелегальнай міграцыі на мяжы нашай краіны і ЕС не было шырокаганавукова-тэарэтычнага распаўсюджвання. Між тым, існуе шэраг даследаванняў, якія датычацца памежнага кантролю ўвогуле, непасрэдна не кранаючы ўчастак Беларусі і ЕС (І. Загорац [6], А. Маслянікова [8], А. Музыка [7], А. Карэліна [9], А. Садоўская [28]). Такім чынам, прадстаўлены вузкі погляд на праблему будзе ў пэўнай ступені ўнікальным. Мэта дадзенага артыкула — прааналізаваць і ацаніць дзейнасць мытных і памежных органаў у ба-

рацьбе супраць нелегальнай міграцыі на мяжы Беларусі і ЕС і вызначыць перспектывы развіцця дадзенага напрамку.

У 2013 г. колькасць парушальнікаў беларускай мяжы павялічылася на 50 %: калі за першую палову 2012 г. было выяўлена 244 нелегалы, то за такі ж перыяд 2013 г. — 366 парушальнікаў, з іх больш за 85 % спрабавалі трапіць у краіны Заходняй Еўропы. Пры гэтым амаль на 60 % узрасла колькасць парушальнікаў мяжы, затрыманых па-за пунктамі пропуску [15]. У дачыненні да больш за 1 тыс. замежных грамадзян былі ўжыты меры прымусу, звязаныя з дэпартацыяй (дэпартацыя — адміністрацыйнае выправаджэнне за межы Рэспублікі Беларусь — ужываецца ў адносінах да замежнага грамадзяніна і асобы без грамадзянства) [7, арт. 6.11]. У адносінах да больш за 900 замежных грамадзян, якія не выконвалі ўстаноўленыя правілы знаходжання ў краіне альбо груба парушалі дзеючае заканадаўства Беларусі, прынята рашэнне аб высылцы [25] (у адрозненне ад дэпартацыі [4] высылка не з'яўляецца пакараннем за адміністрацыйнае правапарушэнне і можа ажыццяўляцца ў рамках працэдуры экстрадыцыі).

У дадзеных умовах аналіз і ацэнка эфектыўнасці дзейнасці кантралюючых органаў Рэспублікі Беларусь, дэталёвы разбор прычын незаконнага перасячэння беларускага ўчастка мытнай мяжы ў бок ЕС, а таксама пошук аігтымальных выйсцяў бачацца надзвычай актуальнымі. Акрамя таго, не выклікае сумнення мэтазгоднасць каардынацыі дзеянняў, якая ажыццяўляецца ўсімі кантралюючымі органамі ў пунктах пропуску на Дзяржаўнай мяжы, прымянення такімі органамі адзінай сістэмы аналізу і кіравання рызыкамі, памяншэння колькасці форм дагляду, звязаных з выгрузкай, пералікам, перавесам тавару (у тым ліку мытны дагляд), якія праводзяцца рознымі кантралюючымі органамі.

У сувязі з гэтым адным з крокаў, накіраваных на забеспячэнне эфектыўнасці кіравання мяжой і, адпаведна, процідзеянне

Аўтары:

Кавалёнак Дзмітрый Вітальевіч — старшы выкладчык кафедры мытнай справы факультэта міжнародных адносін Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта

Нашчынец Канстанцін Мікалаевіч — студэнт аддзялення «Мытная справа» факультэта міжнародных адносін Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта

Рэцэнзенты:

Астрога Віктар Аляксандравіч — кандыдат гістарычных навук, дацэнт, загадчык кафедры мытнай справы факультэта міжнародных адносін Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта

Асаёнак Барыс Валер'евіч — кандыдат юрыдычных навук, дацэнт, начальнік кафедры спецыяльных дысцыплін Дзяржаўнага інстытута павышэння кваліфікацыі і перападрыхтоўкі кадраў мытных органаў Рэспублікі Беларусь

незаконнай міграцыі, з'яўляецца рэалізацыя прынцыпу «Дзве службы на мяжы», сутнасць якога заключаецца ў засяроджванні асноўных кантрольных функцый зацікаўленых міністэрстваў (Міністэрства транспарту і камунікацый (аўтамабільны кантроль), Міністэрства аховы здароўя (санітарна-каранцінны (эпідэміялагічны) кантроль), Міністэрства сельскай гаспадаркі і харчавання (ветэрынарны і фітасанітарны кантроль) у пунктах пропуску мытнай і памежнай служб.

З 1 студзеня 2014 г. рэалізавана перадача аўтамабільнага і вагагабарытнага кантролю ў аўтадарожных пунктах пропуску мытным і памежным органам. Правядзенне дакументальнага ветэрынарнага, фітасанітарнага і санітарна-эпідэміялагічнага кантролю плануецца перадаць мытным органам у 2015 г.

З апорай на прадстаўленыя ў нацыянальных і міжнародных сродках масавай інфармацыі дадзеныя па міграцыі ў артыкуле будзе вызначана роля мытных і памежных органаў Рэспублікі Беларусь на ўчастку мяжы з ЕС у барацьбе з патокамі нелегальнай міграцыі ў краіны Захаду. У якасці асноўных задач можна выдзеліць доказ уплыву якаснай барацьбы службаў Беларусі на мяжы з нелегальнай міграцыяй на ўсталяванне добрасуседскіх зносін з ЕС, магчымасці атрымання дадатковай фінансавай падтрымкі развіцця мытнай інфраструктуры, а таксама засяроджанне ўвагі супольнасці, у тым ліку сусветнай, на неабходнасць адэкватнага асвятлення ў СМІ дзеянняў памежнай і мытнай служб дзеля павышэння іх іміджу і PR-рэйтінгу, правядзення стратэгічнай палітыкі, якая ахоплівае пытанні еўрапейскай бяспекі, яе сацыяльна-эканамічнага і палітычнага характару.

Роўнасць правоў і свабод замежных грамадзян і асоб без грамадзянства на тэрыторыі Беларусі, а таксама выкананне такімі асобамі абавязкаў нароўні з грамадзянамі Рэспублікі Беларусь замацавана ў артыкуле 11 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь. Парадак ўезду, знаходжання на тэрыторыі або выезду з тэрыторыі Рэспублікі Беларусь замежных грамадзян і асоб без грамадзянства рэгулюецца шэрагам нацыянальных нарматывных прававых актаў [16–24].

Тэрмін «незаконная міграцыя» заканадаўствам Рэспублікі Беларусь не вызначаны. Разам з тым, аналізуючы вышэй адзначаныя нарматывныя акты, яго магчыма акрэсліць як незаконны ўезд у Рэспубліку Беларусь, знаходжанне на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь, транзітны праезд (транзіт) праз тэрыторыю Рэспублікі Беларусь або выезд з Рэспублікі Беларусь замежных грамадзян або асоб без грамадзянства (далей — замежнікі).

Непасрэднае суседства з дзяржавамі Еўрасаюза з'яўляецца галоўнай прычынай таго, што Рэспубліка Беларусь у кантэксце не-

законнай міграцыі замежнікаў з'яўляецца для апошніх у большай ступені дзяржавай транзіту, чым дзяржавай прызначэння.

Маніторынгавыя мерапрыемствы, якія праводзяцца праваахоўнымі органамі Рэспублікі Беларусь паралельна з мерамі, распрацаванымі і ўсталяванымі ў сферы супрацьстаяння незаконнай міграцыі, дазволілі вылучыць на сённяшні дзень асноўныя ўнутраныя і знешнія фактары, якія з'яўляюцца, па сутнасці, прычынамі незаконнай міграцыі замежнікаў як у Рэспубліку Беларусь, так і праз яе тэрыторыю.

Да **ўнутраных фактараў** адносяцца:

— адсутнасць аховы Дзяржаўнай мяжы на ўсходнім кірунку;

— магчымасць свабоднага бязвізавага перамяшчэння грамадзян дзяржаў — удзельніц Садружнасці Незалежных Дзяржаў і Грузіі [27].

Знешнімі фактарамі, якія спрыяюць незаконнай міграцыі, з'яўляюцца:

— нестабільнасць сацыяльна-эканамічнай абстаноўкі ў краінах зыходу мігрантаў (Кыргызстан, Таджыкістан, Эрытрэя, Нігерыя і інш.);

— нестабільнасць палітычнай абстаноўкі ў краінах зыходу мігрантаў, наступствы войнаў, узброеных канфліктаў, рэлігійнай і расавай нецярпімасці і т. п. (Сірыя, Егіпет, Ірак і інш.);

— актыўная злачынная дзейнасць арганізатараў незаконнай міграцыі [27].

У выніку ўвядзення ў 2003 г. крымінальнай адказнасці [29] за арганізацыю незаконнай міграцыі ў перыяд з 2006 па 2012 г. больш за 200 асоб, якія маюць дачыненне да арганізацыі незаконнай міграцыі, былі прыцягнуты да крымінальнай адказнасці [27].

Можна выдзяліць характэрныя спосабы незаконнай міграцыі праз тэрыторыю Беларусі.

1. Незаконны ўезд у рэспубліку і выезд з яе па-за ўстаноўленых пунктаў пропуску на Дзяржаўнай мяжы.

Фарміраванне груп мігрантаў ажыццяўляецца ў краіне паходжання, пасля чаго іх уезд у Беларусь ажыццяўляецца з тэрыторыі Расіі на чыгуначным або аўтамабільным транспарце. Як правіла, такія мігранты не маюць сапраўдных беларускіх віз. У цяперашні час да адпраўкі рыхтуюцца ў асноўным невялікія па колькасці групы. У якасці памочнікаў прыцягваюцца асобы з ліку жыхароў населеных пунктаў ля мяжы, якія добра ведаюць мясцовасць і валодаюць інфармацыяй аб рэжыме і маршрутах патрулявання мяжы кантралюючымі органамі.

2. Законны ўезд у краіну і выезд з яе па падрыхтаваных дакументах.

Некаторыя замежнікі, атрымаўшы запрашэнне на навучанне ў Рэспубліцы Беларусь, пасля афармлення ўязной візы Рэспублікі Беларусь да месца навучання не прыбываюць. Сустрэкаюцца выпадкі, калі замежныя студэнты, якія не прыбылі на навучанне, затрымліваюцца памежнай ці мытнай служ-

бай або органамі ўнутраных спраў пры зама-
ху на незаконнае перасячэнне Дзяржаўнай
мяжы Рэспублікі Беларусь з мэтай нелегаль-
най міграцыі ў краіны ЕС альбо за незакон-
нае знаходжанне на тэрыторыі нашай дзяр-
жавы ці ажыццяўленне прадпрымальніцкай
дзейнасці [27].

У кастрычніку 2013 г. буйны канал неза-
коннай міграцыі быў спынены ў Пастайскім
раёне. Ва ўпраўленне па Віцебскай
вобласці Галоўнага ўпраўлення па ба-
рацьбе з арганізаванай злачыннасцю і ка-
рупцыяй Міністэрства ўнутраных спраў
Рэспублікі Беларусь паступіла аперацыйная
інфармацыя аб ўдзельніках міжнароднай
злачыннай групы, якая мела дачыненне да
арганізацыі канала незаконнай перапраўкі
грамадзян В'етнама і Афганістана ў
краіны Еўрасаюза. Падчас сумеснай з
іншымі ведамі спецаперацыі на вы-
ездзе з Пастаў былі затрыманы чатыры
аўтамабілі пад кіраваннем грамадзян Расіі і
Таджыкістана, якія незаконна завезлі ў Бе-
ларусь для наступнай перапраўкі ў Літву
праз ўчастак беларуска-літоўскай мяжы
ў Браслаўскім раёне 19 нелегалаў: 15 грама-
дзян Афганістана, у тым ліку 8 дзяцей, і
4 грамадзян В'етнама. Названыя асобы не
мелі беларускіх ўязных віз [11].

Нярэдка арганізатары незаконнай міграцыі
маюць устойлівыя сувязі ў дзяспарах як
у краінах прызначэння (Францыя, Чэхія,
Германія, Польшча, Нідэрланды і інш.), так і
ў дзяржавах транзіту (Украіна, Расійская Фе-
дэрацыя, Рэспубліка Беларусь) незаконных
мігрантаў. Сфарміраваныя злачынныя групы
ў дзяспарах ажыццяўляюць падрыхтоўку да
незаконнага перасячэння мяжы па падрабле-
ных дакументах, што ўключае ў сябе бездакор-
ны выраб бланкаў нацыянальных пашпартаў
розных дзяржаў і іх далейшую перасылку да
месца знаходжання незаконных мігрантаў.
У цяперашні час злачыннымі арганізацыямі,
якія займаюцца перапраўкай людзей,
выкарыстоўваюцца падрабленыя пашпар-
ты новых краін — членаў Еўрасаюза і этнічна
блізкіх да іх дзяржаў. Для грамадзян Кітая ха-
рактэрна выкарыстанне пашпартаў Тайваня
і Японіі, грамадзян Ірака — пашпартаў краін
Блізкага ўсходу, Кубы і Партугаліі, грама-
дзян Шры-Ланкі — пашпартаў Індыі, грама-
дзян Малдовы і Украіны — пашпартаў Літвы.
Захоўваецца актыўнасць патоку незаконна-
га перасячэння мяжы грамадзянамі Грузіі,
Арменіі, Нігерыі, Афганістана, Пакістана, Кон-
га, Шры-Ланкі, якія маюць намер незаконна
трапіць на тэрыторыю Еўрасаюза [12].

Найбольшую асцярогу выклікае тая
акалічнасць, што патокі незаконных
мігрантаў ствараюць спрыяльныя ўмовы для
супрацьпраўнай дзейнасці, у прыватнасці
для функцыянавання каналаў кантрабан-
ды наркатыкаў, зброі, гандлю людзьмі, выва-

ду з зон баявых дзеянняў членаў тэрарыстыч-
ных фарміраванняў і перамяшчэння сродкаў
здзяйснення актаў тэрарызму.

У дадзеным кантэксце заслугоўвае
ўвагі факт затрымання ў красавіку
2012 г. пяці грамадзян Егіпта. Названыя
за межнікі знаходзіліся ў Беларусі неле-
гальна, атрымаўшы сапраўдныя расійскія
візы, і мелі намер пранікнуць у адну з краін
Заходняй Еўропы. У ходзе правядзення
аперацыйна-вышуковых мерапрыемстваў
быў устаноўлены факт удзелу названых асоб
у баявых дзеяннях на тэрыторыі Егіпта і шэ-
рагу іншых краін Блізкага ўсходу.

У красавіку 2012 г. спынена спроба
арганізацыі канала незаконнай міграцыі
злачыннай групай у складзе двух грамадзян
Расіі і грамадзяніна Індыі з месцам паста-
яннага жыхарства ў Расійскай Федэрацыі,
якія спрабавалі наладзіць канал перапраўкі
за межнікаў з краін азіяцкага рэгіёну праз
Рэспубліку Беларусь на тэрыторыю Латвіі,
Германіі і іншых краін Еўрасаюза [27].

Нягледзячы на адсутнасць фактаў выяўлен-
ня ахвяр гандлю людзьмі сярод замежнікаў,
затрыманых на тэрыторыі Беларусі ў скла-
дзе груп незаконных мігрантаў, наяўная
статыстыка сведчыць аб тым, што для
ажыццяўлення гэтай злачыннай дзейнасці
выкарыстоўваюцца, у тым ліку, каналы неза-
коннай міграцыі. Так, усяго з 2001 па 2012 г.
выяўлена 1626 злачынстваў, звязаных з неза-
конным вывазам асоб за межы дзяржавы [27].

У 2012 г. 1905 нелегальных імігрантаў
былі дэпартаваныя з ЕС назад у Беларусь.
(Паводле слоў прэс-сакратара Міністэрства за-
межных спраў Беларусі А. Савіных, перамо-
вы аб спрашчэнні візавых фармальнасцей з
Еўрасаюзам тармазіць патрабаванне ЕС аб ад-
начасовым падпісанні пагаднення аб рэадмісіі.
Рэадмісія — згода дзяржавы на прыём назад
на сваю тэрыторыю сваіх грамадзян (а такса-
ма, у некаторых выпадках, іншаземцаў, якія
знаходзіліся або пражывалі ў гэтай дзяржаве),
якія падлягаюць дэпартацыі з іншай дзяржа-
вы) [10]. Большасць беларусаў былі дэпартава-
ны з Польшчы і Літвы — 1020 чалавек. Цікава,
што за імі ідуць Швецыя (325 імігрантаў,
250 — дэпартаваныя) і Германія (215 чалавек).
Калі чалавек парушае правілы пражывання
(пратэрмінаванне візы або правапарушэнні)
або калі яму адмоўлена ў прадастаўленні пры-
тулку і ён не хоча вяртацца дадому, прымаец-
ца рашэнне аб дэпартацыі. Большасць людзей,
дэпартаваных з Нідэрландаў (135), трапляюць
у гэтую катэгорыю. Цікава, што Беларусь дэ-
партуе такую ж колькасць замежнікаў са сваёй
тэрыторыі кожны год. Напрыклад, 2017 чала-
век былі дэпартаваны ў 2009 г. і 1004 — у пер-
шай палове 2012 г. [33].

У 2012 г. на «злёнай мяжы» (тэрмін, які
выкарыстоўваецца для характарыстыкі часткі
мяжы дзяржавы паміж пунктамі пропуску.

Водная мяжа — рачная або берагавая лінія — таксама можа называцца «блакітнай мяжой») затрымана 293 нелегалы, у тым ліку на мяжы з Польшчай — 85 чалавек, з Латвіяй — 79, з Літвой — 108 [2].

Дэпартацыя аднаго нелегала ў сярэднім абыходзіцца дзяржаве ў 1000 дол. ЗША (кошт квіткоў у адзін канец і выдаткі на ўтрыманне затрыманага ў прыёмніку-размеркавальніку) [5].

Варта адзначыць перавагу выхадцаў з Каўказу сярод мігрантаў. У жніўні 2013 г. нямецкая газета «*Frankfurter Allgemeine*» апублікавала інфармацыю, прадстаўленую нямецкай паліцыяй, паводле якой кожны тыдзень прыкладна адна чачэнская вёска перасякае беларуска-польскую мяжу. За апошні год патак чачэнскіх мігрантаў у Германію ўзрос у 10 разоў. У першай палове 2013 г. 9957 расійскіх грамадзян звярнуліся з просьбай аб прытулку ў Германіі, большасць з іх паходзіла з Чачэнскай Рэспублікі. Беларуская міліцыя дае больш ста-тыстычных дадзеных: у мінулым годзе 20 тыс. чалавек спрабавалі перасеч мяжу і папрасілі прытулку. 11 тыс. з іх былі адпраўлены на-зад у Беларусь для далейшай перадачы іх у Расію [34]. Разам з тым адсутнасць памежнага кантролю між Расіяй і Беларуссю прыводзіць да таго, што тыя, хто не трапіў у ЕС, вяртаюцца ў раёны Беларусі ля мяжы і на працягу некалькіх месяцаў спрабуюць здзейсніць нелегальнае пе-рамяшчэнне.

Чачэнцы з'яўляюцца таксама і абсалют-нымі лідэрамі па колькасці заявак на атры-манне прытулку. Для параўнання: за першую палову 2012 г. з Сірыі, другой па колькасці бежанцаў краіны, дзе палае грамадзянская вайна, у Германію трапілі 4517 чалавек, у той жа час з Чачні ў Германію пераправіліся ў 2 разы больш — 9957 чалавек. Са студзеня па жнівень 2013 г. колькасць заявак на атрыманне статусу бежанца ў Германіі ад расійскіх грамадзян вырасла з 1441 амаль да 13 000, што з'яўляецца самым вялікім паказ-чыкам сярод усіх краін — амаль кожны чац-вёрты бежанец у Германіі на дадзены момант прыбывае туды з Расійскай Федэрацыі [1].

Акрамя нелегальнай міграцыі, «шукальнікі заходняга прытулку» ўмела выкарыстоўваюць палажэнні Канвенцыі 1951 г. аб статусе бежанцаў, якія дазваляюць высылку бежанцаў у інтарэсах дзяржаўнай бяспекі, але забараняюць іх вяртанне ў дзяр-жаву, з якой яны беглі, баючыся пераследу. Паводле ацэнак супрацоўнікаў германскай паліцыі, за адзін раз прытулку на прапускным пункце могуць папрасіць да 300 чачэнцаў. Першы этап міграцыйнага адсеву адбыва-ецца прама на мяжы. Тых, каму ўдаецца пе-раканаць памежнікаў у правамернасці сва-ёй заяўкі на атрыманне статусу бежанца, адпраўляюць у спецыяльны міграцыйны цэнтр [1].

Неабходна адзначыць неаптымістычныя погляды на перспектыву незаконнай міграцыі праз беларускую мяжу пўных ваенных журналістаў: «...Працяг партызанскай вайны на расійскім Каўказе, бядотнае становішча ў краінах каўказскага і цэнтральнаазіяцкага рэгіёнаў, магчымы вывад войск НАТА з Афганістана — усё гэта будзе спрыяць ро-сту колькасці нелегальных мігрантаў, якія шукаюць лепшага жыцця», «...У бліжэйшыя 10 гадоў не бачна фактараў, якія маглі б прывесці да памяншэння колькасці бежан-цаў», «...Злоўленыя на беларускіх межах з Польшчай, Літвой і Латвіяй парушальнікі — гэта толькі вярхушка айсберга» [15].

Улічваючы шэраг памежных праблем, спецыялістамі, экспертамі, чыноўнікамі, навукоўцамі і іншымі зацікаўленымі асобамі прапановваюцца патэнцыйныя шляхі іх вырашэння — ад кансерватыўных да карды-нальных. На думку адных, жорсткім засло-нам нелегалам магла б быць арганізацыя аховы мяжы па савецкім узору — устаноўка кантрольна-следавай паласы і драцяных зага-род па ўсім перыметры мяжы. Другія выступа-юць за ўзмацненне Асобнай службы актыўных мерапрыемстваў (АСАМ) — спецпадраздзя-лення памежнай службы, якое займаецца выяўленнем каналаў нелегальнай міграцыі яшчэ на подступах да мяжы. Між тым, асабліва прагрэсіўная частка зацікаўленых асоб выказ-ваецца за спыненне нелегальнай міграцыі с да-памогай інспекцыйна-даглядальных комплек-саў (ІДК), дзякуючы якім у кантрабандыстаў і арганізатараў перавозкі нелегальных мігран-таў абнуляваны шанец нелегальнага ўвозу-вывазу забароненых (абмежаваных) тавараў і незаконных мігрантаў.

ІДК, якія выкарыстоўваюцца мытнымі органамі, цалкам бяспечныя для чалаве-ка. Яны маюць сучасную сістэму радыцый-най бяспекі, у тым ліку заграджальныя шлагбаймы, абсталяваныя інфрачырвоным бар'ерам, які адразу ж адключае рэнтген-ўстаноўку, калі ў зоне абслугоўвання з'яўляецца чалавек. Сістэма відэаназірання ІДК дазваляе аператару сачыць за тым, што адбываецца ў тунэлі сканавання. У выпадку ўзнікнення аварыйнай сітуацыі аператар можа адключыць выпраменьванне. Бетонныя сцены таўшчыняй 350 мм зніжаюць узровень рэнтгенаўскага выпраменьвання да яго пры-роднага значэння.

Асобна стаіць пытанне фінансавання ахо-вы і адпаведнай інфраструктуры Дзяржаўнай мяжы. Штогод з дзяржаўнага бюджэту Беларусі выдаткоўваецца на ахову 2334 км мяжы прыкладна 125 млн дол. ЗША [2].

Фінансавую дапамогу па ўсталяванні мытнай мяжы аказвае таксама ЕС, у тым ліку ў межах розных стымулюючых праектаў і ініцыятыў. Так, міжнародная тэхнічная дапамога ЕС на ахову 1250-кіламетровай мяжы з Беларуссю

складае 7 млн дол. ЗША у год. Акрамя гэтага, за апошнія дзесяць гадоў ЕС на ажыццяўленне праектаў у сферы кіравання межамі ў Беларусі выдзеліў больш за 50 млн еўра. У бліжэйшыя гады на названыя мэты плануецца выдаткаваць яшчэ каля 40 млн еўра. Палову гэтых сродкаў плануецца ўкласці ў рэканструкцыю чатырох пунктаў перасячэння мяжы, адзін з якіх — пункт пропуску «Пясчатка» на беларуска-польскай мяжы будзе прафінансаваны на 90 %, што складзе прыкладна 10,9 млн еўра. Акрамя таго, 5600 дол. ЗША будзе выдзелена ЕС на ахову 1 км сумеснай з Рэспублікай Беларусь мяжы ў якасці міжнароднай тэхнічнай дапамогі. Для параўнання: бюджэтам Беларусі на ахову такога ж участка выдаткоўваецца 53,5 тыс. дол. ЗША [14].

Апошнім буйным праектам, які быў рэалізаваны ў Беларусі пры дапамозе Еўракамісіі ў сферы ўладкавання межаў, стаў «Бамбел-3» у міжнародным пункце пропуску «Рудаўка—Лясная» (Гродзенская вобл.). ЕС уклаў у «Бамбел-3» 7 млн еўра. Асноўнай мэтай гэтага двухгадовага праекта тэхнічнай дапамогі Беларусі было стварэнне сучаснай сеткі камунікацый на падставе оптавалакновага кабеля па ўсёй даўжыні беларуска-польскай мяжы [15].

Першы праект, «Бамбел-1», быў створаны з мэтай ўключэння адзіных для краін Еўрапейскага саюза стандартаў у дзейнасць мытных і памежных органаў Рэспублікі Беларусь у галіне барацьбы з трансгранічнай арганізаванай злачыннасцю, распрацоўкі і прымянення сучасных сістэм кіравання мяжой, міграцыйнымі патокамі, аснашчэння сучаснай тэхнікай сувязі, сродкамі аўтаматызацыі, памежнага і радыяцыйнага кантролю, умацавання рэгіянальнага супрацоўніцтва. На рэалізацыю праграмы ЕС было выдзелена 4 412 150 еўра, Праграмай развіцця ААН — 221 000 еўра. Адзін з пунктаў праекта «Бамбел-1» — стварэнне пункта часовага размяшчэння мігрантаў (з ліку парушальнікаў дзяржаўнай мяжы Рэспублікі Беларусь) на 30 месцаў у Брэсце на аснове стандартаў, устаноўленых ЕС да ўстаноў дадзенага тыпу, які быў адкрыты 23 красавіка 2007 г. [15].

Пачынаючы з 2007 г., праграмай Еўрасаюза «EuropeAid», адным з найбуйнейшых інвестараў якой з'яўляецца Дэпартамент Вялікабрытаніі па міжнародным развіцці, Рэспубліцы Беларусь выдаткавана 68 млн ф. ст. Сродкі накіраваны ў асноўным на паліпшэнне бяспекі на мяжы і супрацьдзеянне гандлю людзьмі і незаконнай міграцыі. З 2001 г. мытнай службай Рэспублікі Беларусь атрымана дапамога ЕС у памеры 74 млн еўра, якая ўключала ў сябе сродкі на дэмаркацыю мяжы, абсталяванне для супрацоўнікаў мытных органаў, фінансаванне рэканструкцыі пунктаў пропуску, падрыхтоўку персаналу і палітычных кансультацый [34].

У сферы вядзення барацьбы супраць незаконнай міграцыі і абароту наркотыкаў ЕС з 2001 па 2012 г. выдзеліў значна менш сродкаў — каля 9,1 млн еўра. Адначасова магчыма параўнаць памер сродкаў, згаданых вышэй, з выдаткаваннямі на іншыя мэты іншым дзяржавам. Напрыклад, для правядзення рэформы ў сферы правасуддзя ў Малдове ў 2012 г. ЕС выдзеліў 52 млн еўра. Асобныя эксперты выдзяляюць і палітычную кампаненту узаемаадносін, якая непасрэдна ўплывае на фінансаванне інфраструктуры пунктаў пропуску і праграм по супрацьдзеянні незаконнай міграцыі: «ЕС выдзяляе Беларусі значныя сродкі на добраўпарадкаванне памежнай інфраструктуры і іншыя спадарожныя праекты. Магчыма, грошай вылучалі б больш, калі б Беларусь падпісала прапанаванае ЕС пагадненне па рэадмісіі» [34].

У лістападзе 2013 г. завершана рэалізацыя праекта «Удасканаленне перасячэння мяжы», праграмы міжнароднай тэхнічнай дапамогі, якая фінансавалася Еўрапейскай камісіяй у рамках праграмы ТАСІС і была рэалізавана Дзяржаўным мытным камітэтам, Дзяржаўным памежным камітэтам і Аб'яднаным даследчым цэнтрам Еўрапейскай камісіі. Бюджэт праекта склаў каля 1 млн еўра. У рамках праекта для мытных органаў на бязвыплатнай аснове пастаўлена 7 стацыянарных сістэм радыяцыйнага кантролю новага пакалення, а таксама 12 пошукавых дазіметраў у пяць аўтадарожных пунктаў пропуску, размешчаных на беларуска-польскім і беларуска-літоўскім участках дзяржаўнай мяжы. За кошт сродкаў Еўрапейскага саюза ажыццёўлена пастаўка трох мабільных лабараторый з радыёметрычным абсталяваннем. Праведзена навучанне службовых асоб мытнай і памежнай служб [3].

У снежні 2004 г. быў падпісаны Мемарандум аб узаемаразуменні паміж УВКБ ААН, Дзяржаўным камітэтам памежных войск Рэспублікі Беларусь і двума грамадскімі аб'яднаннямі (Беларускі рух медыцынскіх работнікаў і Беларускае таварыства Чырвонага Крыжа) для маніторынгу межаў, што стала прыкладам гатоўнасці аб'яднання намаганняў па ўдасканаленню інстытута прытулку. Праект «Павышэнне эфектыўнасці падзелу і працы з міграцыйнымі патокамі на Дзяржаўнай мяжы Рэспублікі Беларусь» распрацаваны ў мэтах выканання рашэнняў Жэнеўскай канферэнцыі СНД 1996 г. [26].

Узаемадзеянне ў памежнай і мытнай сферах будзе ў тым ліку на базе падпісанага ў 2009 г. дакумента — Мемарандума аб наладжванні практычнага супрацоўніцтва паміж Дзяржаўным памежным камітэтам і Еўрапейскім агенцтвам па ахове знешніх межаў «ФРОНТЭКС» (Frontex (European Agency for the Management of Operational

Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)) [30]. У рамках Еўрапейскага інструмента добра-суседства і партнёрства (пераемніка праграмы ТАСІС) за 2007—2013 гг. ў Беларусі было рэалізавана 59 праектаў у сферах ўладкавання дзяржаўнай мяжы, мадэрнізацыі нацыянальнай памежнай і мытнай інфраструктуры, энергетыкі, транспарту, экалогіі і г. д. на агульную суму каля 60 млн еўра [5].

Міжнародная арганізацыя па міграцыі (МАМ) заснавана ў 1951 г. Яна супрацоўнічае з урадамі, іншымі міжнароднымі арганізацыямі і грамадскімі аб'яднаннямі ў мэтах забеспячэння паўсюль у свеце спарадкаванага перамяшчэння бежанцаў і іншых асоб, якія маюць патрэбу ў дапамозе ў сферы міжнароднай міграцыі [31]. Праграма «Барацьба з гандлем людзьмі ў Рэспубліцы Беларусь» пачала працаваць у верасні 2002 г. і разглядае тры інтэграваныя аспекты: 1) абароны і рэінтэграцыі ахвяр гандлю людзьмі, 2) крымінальны пераслед і пакаранне гандляроў людзьмі і 3) прадухіленне гандлю людзьмі. У 2011—2012 гг. МАМ рэалізавала праект «Дапамога ў развіцці памежнай паўнамоцнай сістэмы ў Беларусі і Арменіі (Арбел)». Праект быў накіраваны на ўмацаванне патэнцыялу памежных ведамстваў Беларусі і Арменіі ў кіраванні мяжой, на ўрэгуляванне памежных інцыдэнтаў і агульнае кіраванне міграцыяй. У мэтах кіравання міграцыяй і нарошчвання патэнцыялу рэгіёна МАМ ажыццявіла пілотны праект «МІГРАБЕЛ-МІГРАМАЛ: умацаванне кіравання міграцыяй у Рэспубліцы Беларусь і Малдове» (2007—2009) [32].

У 2013 г. назіралася павелічэнне нелегальных міграцыйных патокаў праз тэрыторыю Рэспублікі Беларусь у краіны ЕС. Фактары і прычыны, якія ўплываюць на рост колькасці незаконных мігрантаў, звязаны з павелічэннем колькасці ачагоў напружанасці ў розных краінах, нестабільным палітычным становішчам у шэрагу краін каўказскага і цэнтральнаазіяцкага рэгіёнаў, магчымым вывадам войск НАТА з Афганістана і ваеннымі канфліктамі ў Сірыі і Егіпце, сацыяльнай і эканамічнай няроўнасці паміж ЕС і краінамі, якія ў яго не ўваходзяць.

Негатыўныя наступствы і тэмпы павелічэння міграцыйных працэсаў патрабуюць рэгулярнага ажыццяўлення міжведамасных аператыўна-прафілактычных і спецыяльных мерапрыемстваў па выяўленні замежных грамадзян, якія незаконна знаходзяцца на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь, папярэджанні з іх боку злачынстваў і правапарушэнняў.

Сярод мігрантаў не толькі людзі, што бягуць з рэгіёнаў канфліктаў або шукаюць эканамічнага дабрабыту ў Еўропе. Любы з іх можа быць патэнцыйным тэарыстам, прымаць удзел у незаконным звароце наркотыкаў ці кантрабандзе цыгарэт і іншай незаконнай дзейнасці.

Падводзячы вынікі і абагульняючы прыведзеную інфармацыю, лічым мэтазгодным засяродзіць увагу на той акалічнасці, што нелегальную міграцыю трэба разглядаць як адну з сур'ёзных перашкод на шляху падпісання пагаднення з ЕС аб бязвізавым рэжыме і малым прымежжы.

Укараненне адзіных для краін ЕС стандартаў у дзейнасць памежных і мытных органаў Рэспублікі Беларусь у галіне барацьбы з транстранічнай арганізаванай злачыннасцю, распрацоўка і прымяненне сучасных сістэм кіравання мяжой, міграцыйнымі патокамі, аснашчэнне сучаснай тэхнікай сувязі, сродкамі аўтаматызацыі, памежнага і мытнага кантролю, умацаванне рэгіянальнага супрацоўніцтва — гэта напрамкі, якія спрыяюць арганізацыі эфектыўнай барацьбы з патокамі нелегальных мігрантаў. У дадзеных умовах рэалізацыя прынцыпа «Дзве службы на мяжы» — крок у павышэнні эфектыўнасці кантрольных органаў на Дзяржаўнай мяжы Рэспублікі Беларусь.

Дапамога Беларусі з боку ЕС з'яўляецца стратэгічнай палітыкай, якая ахоплівае пытанні агульнай бяспекі. Гэта сур'ёзныя інвестыцыі ў бюджэт краіны дзеля стварэння эфектыўнай базы супрацьдзеяння патокам нелегальных мігрантаў, а таксама павышэння пазіцый Беларусі ў спісах аўтарытэтных рэйтынгавых агенцтваў (выданняў). Акрамя таго, барацьба кантралюючых органаў Беларусі з нелегальнай міграцыяй — адна з магчымасцей прадэманстраваць ЕС і ўсёй сусветнай супольнасці значнасць, ролю і магчымасці мытных і памежных органаў Рэспублікі Беларусь.

Літаратура

1. Голубов, А. Из чеченцев в немцы. За последний год поток чеченских мигрантов в Германию вырос в десять раз / А. Голубов [Электронный ресурс] // Кореpondент.net. — Режим доступа: <<http://korrespondent.net/world/3209745-uz-chechentsev-v-nemtsy-za-poslednyi-hod-potok-chechenskykh-myrantov-v-hermanyui-vyros-v-desiat-raz>>. — Дата доступа: 21.03.2014.
2. ГПК: ЕС оплачивает охрану границы с Беларусью только на 10 % [Электронный ресурс] // Телеграф.by. — Режим доступа: <<http://telegraf.by/2012/12/gpk-es-oplachivaet-ohranu-granici-s-belarusyu-tolko-na-10>>. — Дата доступа: 27.10.2013.
3. ГТК и Госпогранкомитет завершили реализацию финансируемого ЕС проекта по совершенствованию пересечения границы [Электронный ресурс] // interfax.by: информационное агентство. — Режим доступа: <<http://www.interfax.by/news/belarus/141837>>. — Дата доступа: 17.11.2013.
4. Депортация [Электронный ресурс] // Википедия: свободная энциклопедия. — Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Депортация#cite_note-12>. — Дата доступа: 27.11.2013.
5. Европейский союз [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://mfa.gov.by/multilateral/organization/list/c723f8823e56d467.html>>. — Дата доступа: 27.10.2013.

6. Загорец, И. В. Миграционная политика стран Единого экономического пространства: сравнительный анализ / И. В. Загорец // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2012. — № 4. — С. 76—83.
7. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь от 21 апр. 2003 г. № 194-З: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.; одобрен Советом Респ. 2 апр. 2003 г.; текст Кодекса по сост. на 1 янв. 2014 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
8. Масленкова, Е. В. Некоторые проблемы нелегальной миграции в Республике Беларусь (экспертный опрос) / Е. В. Масленкова // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2005. — № 2. — С. 95—99.
9. Карелина, А. Л. Нелегальная миграция мексиканцев в США: до и после НАФТА / А. Л. Карелина // Нелегальная миграция: научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вып. 9. — 2002. — № 9. — С. 94—105.
10. Костюкевич, Н. Польша предлагает взаимную отмену виз, ЕС надеется на переговоры об облегчении визового режима. А на что готова Беларусь? / Н. Костюкевич [Электронный ресурс] // Белорусский портал TUT.by. — Режим доступа: <<http://news.tut.by/politics/375328.html>>. — Дата доступа: 27.11.2013.
11. Крупный канал незаконной миграции пресечен в Поставском районе [Электронный ресурс] // Государственный пограничный комитет Республики Беларусь. — Режим доступа: <http://gpk.gov.by/press_center/regional_news/19872>. — Дата доступа: 24.11.2013.
12. Миронова, Д. Так ли просто депортировать всех нелегалов из столицы? / Д. Миронова [Электронный ресурс] // Newsland. — Режим доступа: <<http://newsland.com/news/detail/id/567827/>>. — Дата доступа: 25.09.2013.
13. Музыка, О. О. Социально-экономические аспекты нелегальной миграции из КНР в Россию / О. О. Музыка // Общество. Среда. Развитие. — 2010. — № 3. — С. 37—42.
14. На белорусско-польской границе началось строительство нового пункта пропуска «Песчатка» [Электронный ресурс] // MOGILEV.BY: Могилевский портал. — Режим доступа: <<http://www.mogilev.by/news/78575-na-belorussko-polskoy-granice-nachalos-stroitelstvo-novogo-punkta-propuska-peschatka.html>>. — Дата доступа: 21.03.2014.
15. На границах Беларуси и ЕС — всплеск нелегальной миграции [Электронный ресурс] // Белорусский портал TUT.by. — Режим доступа: <<http://news.tut.by/society/360718.html>>. — Дата доступа: 24.11.2013.
16. Об утверждении перечня мест, для посещения которых, и объектов, для въезда на территорию которых и пребывания на ней иностранным гражданам, лицам без гражданства необходимо специальное разрешение, а также государственных органов и иных организаций, уполномоченных выдавать такие разрешения: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 3 февр. 2006 г. № 145 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
17. Об утверждении Положения о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 3 февр. 2006 г. № 144 [Электронный ресурс] // Там же.
18. Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 15 марта 2007 г. № 333 [Электронный ресурс] // Там же.
19. Об утверждении Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам депортации таких лиц: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 3 февр. 2006 г. № 146 [Электронный ресурс] // Там же.
20. Об утверждении Правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 20 янв. 2006 г. № 73 [Электронный ресурс] // Там же.
21. Об утверждении Правил транзитного проезда (транзита) иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 19 янв. 2006 г. № 63 [Электронный ресурс] // Там же.
22. О внешней трудовой миграции: Закон Респ. Беларусь от 30 дек. 2010 г. № 225-З [Электронный ресурс] // Там же.
23. О некоторых вопросах документирования населения Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 18 нояб. 2008 г. № 1740 [Электронный ресурс] // Там же.
24. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 105-З [Электронный ресурс] // Там же.
25. Правоохранительные органы отмечают рост транзитной незаконной миграции через Беларусь [Электронный ресурс] // Государственный пограничный комитет Республики Беларусь. — Режим доступа: <http://gpk.gov.by/press_center/regional_news/19944/>. — Дата доступа: 24.11.2013.
26. Проект ЕС — УВКБ ООН «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь» // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2007. — № 1. — С. 58—60.
27. Противодействие незаконной миграции в Республике Беларусь [Электронный ресурс] // Министерство внутренних дел Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=11271>>. — Дата доступа: 27.11.2013.
28. Садовская, Е. Ю. Предупреждение незаконной миграции в Республике Казахстан / Е. Ю. Садовская // Нелегальная миграция: научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вып. 9. — 2002. — № 9. — С. 50—65.
29. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
30. About Frontex [Electronic resource] // Frontex. — Mode of access: <<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin>>. — Date of access: 30.10.2013.
31. About IOM [Electronic resource] // Mode of access: <<http://www.iom.int/cms/about-iom>>. — Date of access: 27.09.2013.
32. Belarus // International Organization for Migration [Electronic resource]. — Mode of access: <<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/europa/south-eastern-europe-eastern-eur/belarus.default.html?displayTab=map>>. — Date of access: 27.09.2013.
33. Nearly 2000 Belarusian illegal immigrants deported annually from EU [Electronic resource] // Euroradio. — Mode of access: <<http://euroradio.fm/en/report/2-thousand-belarusian-illegal-immigrants-are-annually-deported-eu-126128>>. — Date of access: 13.10.2013.
34. Smok, V. EU Aid to Belarus: Financing the Dictatorship or Keeping Illegal Migrants Out? / V. Smok [Electronic resource] // BelarusDigest. — Mode of access: <<http://belarusdigest.com/story/eu-aid-belarus-financing-dictatorship-or-keeping-illegal-migrants-out-15945>>. — Date of access: 27.10.2013.

«Дзейнасць мытных і памежных органаў у барацьбе супраць нелегальнай міграцыі на мяжы Беларусі і Еўрапейскага саюза» (Дзмітрый Кавалёнак, Канстанцін Напчынец)

Дадзены артыкул прысвечаны дзейнасці мытных і памежных органаў у барацьбе супраць нелегальнай міграцыі на мяжы Рэспублікі Беларусь і ЕС. Праводзяцца аналіз і ацэнка эфектыўнасці дзейнасці кантралюючых органаў Рэспублікі Беларусь з улікам дэталёвага разбору прычын, праблем незаконнага перасячэння беларускага ўчастка мытнай мяжы ў бок ЕС, а таксама пошук аптымальных выйсцяў. Даказваецца ўплыў якаснай барацьбы мытнай і памежнай служб Беларусі на ўсталяванне добрасуседскіх зносін з ЕС, магчымасць атрымання дадатковай фінансавай падтрымкі развіцця мытнай інфраструктуры. Звяртаецца ўвага на тое, што нелегальную міграцыю трэба разглядаць як адну з сур'ёзных перашкод на шляху падпісання пагаднення з ЕС аб бязвізавым рэжыме і малым прымежжы, а таксама на тое, што барацьба кантралюючых органаў Беларусі з нелегальнай міграцыяй — адна з магчымасцей прадэманстраваць ЕС і ўсёй сусветнай супольнасці значнасць, ролю і магчымасці мытных і памежных органаў Рэспублікі Беларусь.

«The Activities of Customs and Border Authorities in Combating Illegal Migration on the Border between Belarus and the European Union» (Dzmitry Kavalionak, Kanstantsin Nashchynets)

This article is dedicated to the activities of customs and border authorities in the combating illegal immigration on the border of the Republic of Belarus and the EU. It presents the analysis and evaluation of the efficiency of supervisory authorities of the Republic of Belarus with detailed study of the reasons and problems of illegal crossing of the Belarusian part of the customs border in the direction of the EU, and also the search of optimal solutions. The article demonstrates the influence of high-quality border services of Belarus in combating illegal migration on the establishment of good neighborly relations with the EU, the possibility of obtaining additional financial support for the development of customs infrastructure. Another aim is to draw attention on the fact that illegal immigration should be considered as one of the major obstacles to the signing of an agreement with the EU on visa-free regime and a local border movement, as well as to the fact that the fight of the controlling bodies of Belarus against illegal immigration is one of the ways to show the EU and the world community the importance of the role and capacities of the customs and border control authorities of the Republic of Belarus.

Артыкул паступіў у рэдакцыю ў лютым 2014 г.

ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ *

Часть I

[Извлечение]

I. Исходная информация

1. Резолюция 58/153 предусматривает, что Верховный комиссар по делам беженцев представляет ежегодный письменный доклад Генеральной Ассамблее «при том понимании, что каждые десять лет, начиная с шестидесят восьмой сессии, этот доклад будет включать в себя стратегический обзор положения беженцев в мире и роли Управления». Соответственно, доклад за этот год представляется в двух частях: часть I охватывает деятельность Управления в течение периода с января 2012 г. по июнь 2013 г., часть II содержит результаты стратегического обзора. С дополнительной информацией, включая подробности в отношении региональных и страновых операций, можно ознакомиться в Глобальном докладе УВКБ ООН за 2012 г. по адресу: <http://www.unhcr.org/globalreport>.

II. Введение

2. В 2012 г. свыше 1,1 млн человек покинули страны своего происхождения вследствие преследований и конфликта — самое большое число вновь перемещенных беженцев в течение любого 12-месячного периода с начала этого столетия. Потенциал УВКБ ООН и его партнеров с точки зрения принятия чрезвычайных ответных мер, подвергся суровым испытаниям, поскольку одновременно разворачивались четыре острых кризиса: в Демократической Республике Конго, Мали, Сирийской Арабской Республике и Судане/Южном Судане. Все еще занимаясь ликвидацией последствий конфликтов 2011 г. в Кот-д'Ивуаре, Ливии и Сомали, УВКБ ООН задействовало все имеющиеся ресурсы, в том числе ресурсы партнеров, для удовлетворения потребностей неизменно возрастающего потока беженцев.

3. Значительной нагрузке подверглись людские и финансовые ресурсы Управления. Свыше 460 сотрудников из чрезвычайного реестра УВКБ ООН и резервных реестров партнеров были задействованы для осуществления чрезвычайных миссий. Вместе с тем, недавно созданная сеть УВКБ ООН из семи узловых центров материально-технического снабжения уменьшила время поставки предметов первой необходимости в порядке чрезвычайной помощи для беженцев и внутренне перемещенных лиц. Заранее накопленные запасы в Аммане и Дубае переправлялись в рамках операции в Сирии по суше и воздуху, тогда как перевозки грузов по суше из Аккры позволяли осуществлять снабжение в условиях чрезвычайного положения в Мали, а узловой центр материально-технического снабжения в Найроби обеспечивал канал для снабжения необходимыми предметами в ходе операций в Восточной Африке.

4. В условиях чрезвычайного положения в результате значительного числа беженцев соседние страны в целом сохраняли открытость границ и соблюдали принцип невысылки, несмотря на существенные социально-экономические последствия. Принимающие общества открыли свои двери для беженцев, обеспечивая их безопасным кровом и проявляя гостеприимство. Школы, мечети и церкви были преобразованы в убежища для новых прибывающих беженцев, а семьи принимали и родственников, и незнакомцев. Щедрость столь многих лиц, обществ и их правительств вновь подтвердила универсальные ценности, лежащие в основе гуманитарной помощи и защиты беженцев.

5. Несмотря на проявление доброй воли, сочетание новых кризисов и затянувшихся чрезвычайных ситуаций подчеркивает ограниченный потенциал международного сообщества по ликвидации коренных причин конфликта. Без надежного и эффективного международного консенсуса, направленного на предупреждение и заблаговременное урегулирование конфликта, гуманитарное пространство будет становиться все более непредсказуемым.

6. Устраняя трагические последствия конфликтов, УВКБ ООН продолжает изучать возможности для обеспечения того, в чем в первую очередь нуждаются беженцы: достижение долговременного решения с реальными перспективами переустройства их жизни. Всеобъемлющие стратегии принятия решений осуществляются во всем мире, а традиционные решения дополняются другими возможностями, такими как альтернативные соглашения о законном пребывании. Вместе с тем, с увеличением разрыва между потребностями и имеющимися ресурсами Управление сталкивается с постоянными трудностями в обеспечении сбалансированности своих ответных мер в связи с чрезвычайными ситуациями и использования средств для поиска решений.

* Публикуется по: Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН A/68/12 (Part I). — Нью-Йорк: ООН, 2013.

III. Лица, подмандатные УВКБ ООН

7. По состоянию на конец 2012 г., число лиц, подмандатных УВКБ ООН, составляло 35,8 млн человек, включая 10,5 млн беженцев. В течение 2012 г. наблюдались новые потоки беженцев численностью свыше 1,1 млн человек, главным образом из Демократической Республики Конго, Мали, Сирийской Арабской Республики, Сомали и Судана. Вместе с тем, это увеличение численности беженцев частично компенсировалось добровольным возвращением примерно 0,5 млн беженцев, главным образом в Афганистан, Ирак и Кот-д'Ивуар.

8. Число лиц, перемещенных в результате конфликтов в пределах собственной страны, достигло в конце 2012 г. примерно 28,8 млн человек, из которых 17,7 млн человек пользовались защитой и получали помощь от УВКБ ООН. Последняя цифра отражает увеличение на 2,2 млн человек по сравнению с 2011 г.

9. Статистические данные о числе лиц без гражданства имелись в отношении 72 стран по сравнению с 30 странами, которые сообщили эти данные в 2004 г., когда УВКБ ООН начало систематический сбор данных о числе лиц без гражданства. С увеличением своего потенциала по сбору данных УВКБ ООН до настоящего времени выявило 3,3 млн лиц без гражданства, хотя всеобъемлющей статистики о числе лиц без гражданства во всем мире еще не имеется. Вместе с тем, согласно оценке, общее число апатридов во всем мире составляет свыше 10 млн человек.

10. В течение 2012 г. правительства или отделения УВКБ ООН в 164 странах или территориях получили примерно 893 700 индивидуальных ходатайств о предоставлении убежища или статуса беженца, что на 3 % больше по сравнению с 2011 г. (864 600 ходатайств). УВКБ ООН зарегистрировало 13 % ходатайств от глобального общего числа. Наибольшее число новых ходатайств, направленных УВКБ ООН или государствам в 2012 г., было подано лицами, ищущими убежища и являющимися выходцами из Демократической Республики Конго (52 400 человек), Афганистана (48 900 человек), Сирийской Арабской Республики (31 800 человек), Эритреи (29 700 человек), Пакистана (28 500 человек) и Сомали (28 300 человек).

IV. Защита и оперативный надзор

A. Основные трудности с точки зрения защиты

11. Множественный характер кризисов подверг испытанию потенциал УВКБ ООН по предоставлению гуманитарной помощи и обеспечению защиты. В дополнение к нагрузке на оперативный потенциал Управления в результате одновременного возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций сложный характер многих ситуаций, сопряженный с отсутствием безопасности, наличием административных препятствий и отдаленностью или недоступностью некоторых мест, оказывал воздействие на предоставление защиты. В частности, ключевыми трудностями по-прежнему являлись обеспечение пространства защиты и гражданский и гуманитарный характер убежища. Переселение беженцев из нестабильных пограничных районов представляло собой первоочередную задачу в таких местах, как Буркина-Фасо, Мавритания, Нигер, Южный Судан и Эфиопия.

12. Риски, связанные с обеспечением защиты, включали адресные нападения, сексуальное и гендерное насилие и принудительную вербовку, особенно детей. Нетерпимость, ксенофобия и расово мотивированное насилие по-прежнему имели место во многих регионах, затрагивая физическую неприкосновенность лиц, ищущих убежища, и беженцев и имея своим последствием принятие ограничительных законов, программ и практики. Ограничения в отношении свободы передвижения и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, и беженцев, зачастую в неприемлемых или тюремных условиях, по-прежнему вызывали обеспокоенность во многих странах. Содержание под стражей в качестве сдерживающего средства в отношении будущих прибывающих лиц, хотя и являлось неэффективным на практике и противоречащим международному праву, представляло собой заявленную цель политики некоторых правительств.

13. В 2012 г. имели место случаи выдворения в большинстве регионов. Риск выдворения возникал в разнообразных контекстах, включая затрудненный доступ к территории или процедурам получения убежища; формы перемещения или перевода, которые лишены надлежащих гарантий для лиц, ищущих убежища, и беженцев; отсутствие систем проверки во многих странах; барьеры с точки зрения правовой допустимости к процедурам получения убежища; закрытие границ; вытеснение судов, перевозящих лиц, ищущих убежища, обратно в море.

14. Беженцы, лица, ищущие убежища, и мигранты в большом числе отправляются в морские путешествия, сопряженные с риском, поскольку они совершают их на переполненных и непригодных для плавания судах. Резкое увеличение числа нерегулярных морских передвижений в Азии привело к смерти сотен людей в море. Усилия некоторых прибрежных государств по спасению лиц, находящихся в бедственном положении, и содействию их высадке помогли спасти множество жизней; тем не менее, достижение соглашения относительно страны для высадки оказалось чрезвычайно затруднительным в некоторых случаях. Эти трудности указывают на безотлагательную необходимость принятия скоординированных региональных ответных мер.

В. Защита беженцев в контексте международной миграции

15. Лица, нуждающиеся в международной защите, часто перемещаются совместно с другими группами на нерегулярной основе и с использованием одних и тех же маршрутов и средств транспорта. Они часто имеют множество мотивов для перемещения, включая экономические, социальные и политические мотивы. Управление по-прежнему активно участвует в широком обсуждении вопросов убежища и миграции как на политическом, так и на оперативном уровнях, обеспечивая отражение принципов международной защиты в разрабатываемых ответных мерах в связи с миграцией.

16. УВКБ ООН продолжало взаимодействовать с государствами в разработке и осуществлении систем въезда в страну, учитывающих необходимость защиты. Оно проводило совместные мероприятия по обеспечению пограничного контроля, организовывало подготовку сотрудников пограничной службы по решению вопросов предоставления убежища и разрабатывало стандартизированные процедуры для выявления, регистрации и принятия последующих мер в интересах лиц, ищущих убежища, и беженцев, прибывающих на границу. Информационно-просветительская работа и меры правового характера способствовали доступу к безопасным, справедливым и действенным процедурам получения убежища. Для решения сложных проблем, создаваемых потоками смешанной миграции, Управление продолжало разрабатывать и осуществлять на региональном уровне стратегии защиты, которые основывались на Десятикомпонентном плане действий по защите беженцев и смешанной миграции (см. <http://www.unhcr.org/refworld>).

17. Региональное отделение поддержки под руководством двух сопредседателей Балийского процесса, Австралии и Индонезии, при поддержке со стороны УВКБ ООН и Международной организации по миграции (МОМ) было открыто в Бангкоке в сентябре 2012 г. для поддержки осуществления «Рамок регионального сотрудничества», одобренных на Министерском совещании Балийского процесса по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности. Региональное отделение поддержки приступило к осуществлению нескольких проектов, в том числе в отношении морских поездок на нерегулярной основе и несопровождаемых и брошенных детей. В мае 2013 г. МОМ и УВКБ ООН созвали Карибскую региональную конференцию по вопросам защиты уязвимых лиц в потоках смешанной миграции на Багамских островах, которая открыла диалог между государствами Карибского бассейна в целях содействия региональному сотрудничеству и поощрения использования подхода к регулированию смешанной миграции, основывающегося на обеспечении защиты и ориентированного на принятие решений. В Центральной Азии на своем первом совещании старшие национальные координаторы одобрили проект рамок регионального сотрудничества и регионального плана действий для практической реализации «Алматынского процесса». В странах Африканского Рога и Йемене Региональный секретариат по смешанной миграции в значительной мере улучшил межучрежденческое сотрудничество и обмен информацией, предложив хорошую модель, которую можно было бы воспроизвести в других местах.

18. В 2012 г. тысячи людей, включая беженцев, подверглись серьезным злоупотреблениям со стороны преступных контрабандистских сетей, поскольку они перемещались из стран Африканского Рога через Египет и Израиль. В ответ УВКБ ООН разработало всеобъемлющую региональную стратегию и план действий по решению проблемы незаконного провоза людей и торговли ими из стран Восточной Африки и Африканского Рога (включая маршруты через Синайский полуостров между Джибути и Йеменом и из Северной Африки в Европу).

С. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол 1967 г. к ней

19. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев (Конвенция 1951 г.) и Протокол 1967 г. к ней остаются двумя наиболее широко ратифицированными международными договорами. В течение отчетного периода не было случаев присоединения к этим документам новых государств, хотя Гондурас отозвал свои оговорки к статьям 24, 26 и 31 Конвенции 1951 г. Почти 70 государств сохраняют оговорки к Конвенции 1951 г. или Протоколу 1967 г. к ней. УВКБ ООН настоятельно призывает государства рассмотреть возможность присоединения к этим документам и отзыва оговорок к ним.

Д. Сокращение безгражданства и защита апатридов

20. УВКБ ООН предпринимало усилия по содействию присоединению к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов и Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства. Усиливая позитивную тенденцию присоединения к этим конвенциям о безгражданстве, которая проявляется в последние годы, 10 государств — Болгария, Буркина-Фасо, Гондурас, Парагвай, Португалия, Республика Молдова, Туркменистан, Украина, Эквадор и Ямайка — присоединились либо к одной, либо к обеим этим конвенциям с начала 2012 г. Это увеличило до 77 число государств — участников Конвенции 1954 г. и до 51 число государств — участников Конвенции 1961 г.

21. УВКБ ООН установило в качестве одного из своих Глобальных стратегических приоритетов меры по достижению улучшений в законодательстве о гражданстве, которые позволяют предупреждать и сокращать безгражданство. В течение отчетного периода Управление содействовало реформе законодательства о гражданстве и предоставляло технические консультативные услуги целому ряду государств. Одиннадцать государств внесли поправки в свое законодательство о гражданстве, с тем чтобы включить или усилить законодательные положения, направленные на предупреждение и сокращение безгражданства. УВКБ ООН расширило свои возможности по выявлению пробелов в законодательстве посредством создания глобальной аналитической базы данных о законодательстве о гражданстве, проведения дополнительных страновых и региональных исследований и разработок по проблеме дискриминации в отношении женщин в законодательстве о гражданстве.

22. Управление активизировало усилия по предупреждению безгражданства посредством поддержки использования процедур гражданской регистрации и документирования, а также предоставления информации и правовой помощи пострадавшему населению. Кроме того, оно содействовало принятию процедур определения случаев безгражданства государствами для выявления мигрантов, не имеющих гражданства, на их территории и обеспечения того, чтобы с этими лицами обращались в соответствии с Конвенцией 1954 г. и связанными с ней стандартами. Для оказания поддержки государствам в этом процессе УВКБ ООН издало руководящие принципы, касающиеся Процедур определения статуса лица без гражданства и статуса лиц без гражданства на национальном уровне (см.: <http://www.unhcr.org/refworld>).

23. Отмечается медленный, но неуклонный прогресс в сокращении числа лиц без гражданства в ряде стран. Данные, которыми располагает УВКБ ООН, показывают, что приблизительно 94 600 человек, которые ранее являлись апатридами, приобрели или подтвердили свое гражданство в 2012 г.

Е. Региональные важные события

24. В Африке наряду с возникновением новых и сохранением чрезвычайных ситуаций оперативная обстановка характеризовалась также расширением возможностей для ликвидации нескольких затяжных ситуаций, связанных с присутствием беженцев, как указывается ниже. Число подмандатных Управлению лиц в странах Африки к югу от Сахары оставалось стабильным и составляло 12 млн человек.

25. Значительные ресурсы были выделены на решение вопросов о чрезвычайных ситуациях, и этому уделялось большое внимание, включая ситуацию в Мали. С января 2012 г. примерно 300 000 человек были внутренне перемещены в результате насилия и отсутствия безопасности в северной части Мали, тогда как свыше 175 000 человек были вынуждены бежать через границу в Буркина-Фасо, Мавританию и Нигер. В регионе, в котором засуха и продолжительный срок отсутствия продовольственной безопасности уже привели к острому гуманитарному кризису, такое массовое перемещение людей в настоящее время причиняет дополнительные страдания малийскому населению. Эта ситуация характеризуется серьезными нарушениями прав человека, включая сексуальное насилие и вербовку детей, тогда как отсутствие доступа и безопасности препятствуют усилиям по оказанию помощи в некоторых местах. В соседних странах регистрация беженцев, выдача им соответствующих документов, принятие эффективных ответных мер в условиях чрезвычайной ситуации и обеспечение гуманитарного и гражданского характера лагерей для беженцев входили в число ключевых приоритетов. Ситуация в более широком Сахельском регионе требует последовательных ответных мер для смягчения других факторов перемещения людей и уменьшения потенциальных источников конфликта, включая отсутствие продовольственной безопасности, широко распространенную нищету, а также засуху и опустынивание вследствие изменения климата.

26. В 2012 г. УВКБ ООН зарегистрировало миллионного сомалийского беженца в данном регионе, тогда как внутри страны по-прежнему внутренне перемещенные лица насчитывают свыше 1,1 млн человек. Падение опорных пунктов вооруженных групп в южной и центральной частях Сомали и позитивные политические события вселяют надежду на достижение мира и стабильности. В результате этого УВКБ ООН перенесло свое отделение по Сомали из Найроби в Могадишо и стало расширять свое присутствие в южной и центральной частях страны. Оно также инициировало диалог с правительствами стран этого региона, включая принимающие страны, для определения того, каким образом можно было бы создать условия для безопасного и достойного возвращения беженцев. В Демократической Республике Конго возобновившиеся акты насилия вынудили свыше 91 000 беженцев переместиться в соседние страны и привели к внутреннему перемещению еще 390 000 человек, что довело общее число внутренне перемещенных лиц в восточной части страны до 1,8 млн человек. Сексуальное и гендерное насилие в отношении гражданских лиц по-прежнему является серьезной проблемой в этом регионе. Продолжающийся вооруженный конфликт в приграничных районах Судана и Южного Судана также привел к до-

полнительному перемещению лиц, в результате которого свыше 100 000 человек переместились в штаты Юнги и Верхний Нил в Южном Судане и еще 12 500 человек были вынуждены бежать в Эфиопию в конце 2012 г.

27. На американском континенте в течение последнего квартала 2012 г. были начаты мирные переговоры между правительством Колумбии и крупнейшей повстанческой группой Революционные вооруженные силы Колумбии (РВСК), что создало перспективы для решения проблемы перемещенных лиц в этом регионе. Тем не менее, перемещение через границы и внутри страны продолжалось, причем в число тех, кто в наибольшей мере пострадал, входят сообщества коренных народов и афроколумбийские сообщества. Продолжая предоставлять защиту и помощь внутренне перемещенным лицам, УВКБ ООН активизировало усилия по поиску решений проблемы перемещенных лиц посредством местной интеграции. В рамках инициативы по поиску промежуточных решений, осуществляемой совместно УВКБ ООН и Программой развития ООН в сотрудничестве с другими партнерами, обеспечивается поддержка принимающих обществ и внутренне перемещенных лиц, благодаря которой внутренне перемещенные лица полностью интегрируются и принимаются в своих муниципалитетах. В ноябре 2012 г. под эгидой Министерства юстиции Бразилии УВКБ ООН начало официальные консультации с государствами в данном регионе по вопросу празднования 30-й годовщины принятия Картахенской декларации в декабре 2014 г.

28. В Азии и Тихоокеанском регионе число лиц, подмандатных УВКБ ООН, составляло примерно 8,5 млн человек, т. е. около четверти от общего числа таких лиц в мире. В 2012 г. политические события в Мьянме дали возможность надеяться, что всеобъемлющие решения могут быть найдены в интересах как внутренне перемещенных лиц в юго-восточной части страны, так и беженцев, находящихся в течение длительного времени в соседних странах. Вместе с тем, произошли эскалация конфликта в штате Качин и вспышка межобщинного насилия в штате Ракхайн, которые привели к новым потокам внутренне перемещенных лиц и беженцев по морю, что имело далеко идущие последствия во всем Азиатско-Тихоокеанском регионе. Другие приоритеты в данном регионе включали содействие поиску решений относительно положения афганских перемещенных лиц и решения проблемы нерегулярных перемещений по морю.

29. В Европе УВКБ ООН продолжало вести работу в 48 странах. Принимаемые меры включали содействие доступу к территории и процедурам, оказание государствам помощи в разработке и сохранении справедливых и действенных систем предоставления убежища, укрепление гарантий для лиц, ищущих убежища, содействие использованию альтернатив содержанию под стражей, обеспечение защиты в контексте смешанной миграции и содействие поиску долговременных решений в Восточной Европе. Экономические трудности способствовали принятию ограничительной политики предоставления убежища в некоторых европейских государствах. Тем не менее, многие страны по-прежнему определяли и осуществляли нормы международного права беженцев и политику, причем сильные государственные и региональные институты, партнеры из гражданского общества и региональные суды играли важную роль в определении европейских стандартов. УВКБ ООН взаимодействовало с Европейским управлением по поддержке предоставления убежища с целью содействия практическому сотрудничеству по вопросу убежища между государствами — членами Европейского союза. В ответ на сирийский кризис Управление содействовало принятию скоординированных ответных мер Европейским союзом, призывая к обеспечению последовательности процедур, процесса принятия решений, форм статуса и предоставляемых прав и доступа для членов семей. Оно также призывало государства к тому, чтобы они предоставляли места для адресного переселения сирийских беженцев и несирийских беженцев, которые ранее проживали в Сирийской Арабской Республике.

30. В регионе Ближнего Востока по-прежнему происходят беспорядки, при этом свыше 1,8 млн человек из Сирийской Арабской Республики стремились найти убежище в соседних странах, главным образом в Иордании, Ираке, Ливане и Турции, а свыше 4,5 млн человек были перемещены внутри страны, по состоянию на 30 июня 2013 г. Соседние страны продолжали принимать у себя беженцев, несмотря на значительные политические, экономические и социальные последствия, а также серьезное давление на их инфраструктуру и местные ресурсы. Ливан, являющийся наименьшей из принимающих стран, столкнулся с тем, что численность его населения увеличилась более чем на 10 %. В Иордании новый лагерь для беженцев разросся настолько, что стал пятым по величине городом страны. В пределах Сирийской Арабской Республики, согласно оценкам, примерно 7 млн человек нуждаются в гуманитарной помощи, по состоянию на 30 июня 2013 г. Несмотря на ухудшающееся положение в отношении безопасности и регулярное прекращение доступа к районам, наиболее пострадавшим в результате конфликта, УВКБ ООН вело на передовых линиях работу по предоставлению гуманитарной помощи свыше 1 млн человек во всех регионах Сирийской Арабской Республики. Несмотря на активные усилия, предпринимаемые гуманитарным сообществом, в результате ежедневного пересечения границы тысячами беженцев, число которых постоянно увеличивается, разрыв между потребностями и имеющимися ресурсами продолжает расти. По-прежнему необходимы значительные вклады международного сообщества для поддержки государств в этом регионе, которые в наибольшей мере затронуты кризисом.

31. В других странах этого региона УВКБ ООН продолжало оказывать помощь тем, кто спасся бегством от насилия в Ливии в 2011 г., включая примерно 50 000 человек внутренне перемещенных лиц, главным образом меньшинств, которые не желают или не могут возвратиться в районы своего происхождения. Приграничный лагерь Шуша в Тунисе был полностью закрыт к концу июня 2013 г. Йемен продолжал принимать более 239 000 беженцев, главным образом из Сомали и Эфиопии. Несмотря на сохраняющееся отсутствие безопасности и усугубляющиеся экономические трудности, Йемен сохранял доступ для беженцев, спасающихся бегством из стран Африканского Рога. Однако вследствие трудных условий жизни и нестабильного положения в отношении безопасности в стране беженцы и лица, ищущие убежища, становятся все более уязвимыми, полагаясь на УВКБ ООН и его партнеров для получения гуманитарной помощи. Значительный прогресс был достигнут в возвращении и реинтеграции примерно 160 000 внутренне перемещенных лиц на юге страны, главным образом в провинции Абьян. Правительство Йемена в последнее время также приняло национальную программу по решению проблемы внутреннего перемещения людей. Вместе с тем, примерно 299 000 человек остаются внутренне перемещенными лицами, главным образом на севере страны. Управление содействовало интеграции более 100 000 беженцев и возвращающихся лиц из числа внутренне перемещенных лиц в Ираке. Посещения беженцами семей в провинции Тиндуф, Алжир, и их семей в Западной Сахаре, что является частью программы по принятию мер по укреплению доверия, продолжались. Свыше 4600 лиц воспользовались программой посещения семей в прошлом году, а примерно 20 000 человек приняли участие в этой программе с момента начала ее осуществления в 2004 г.

Г. Охрана и безопасность персонала и подмандатных контингентов

32. УВКБ ООН потеряло одного сотрудника в Демократической Республике Конго и еще одного сотрудника в Сирийской Арабской Республике при обстоятельствах, подчеркивающих опасность, которой подвергаются иногда принятые на работу национальные сотрудники в условиях своей страны. Значительное ухудшение состояния безопасности имело место в Центральноафриканской Республике и Демократической Республике Конго, где отделения УВКБ ООН были разграблены, а персонал был вынужден временно переместиться в другие места или эвакуироваться. Афганистан, Ирак, Йемен, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан и Южный Судан, а также части Кении остаются районами значительного риска для гуманитарных сотрудников. Персонал УВКБ ООН и его партнеров по-прежнему подвергается значительному личному риску в контексте постоянного отсутствия безопасности даже с учетом того, что число инцидентов, затрагивающих безопасность персонала, в 2012 г. уменьшилось. Миссии по обеспечению благополучия персонала оказывали поддержку в целях устранения посттравматического стресса и предупреждения синдрома «выгорания» на работе в трудных условиях, была создана группа поддержки жертв сексуального надругательства и расширена сеть коллективной взаимной поддержки.

33. Необходимость в сотрудниках по вопросам безопасности была особенно острой в Центральноафриканской Республике, Сирийской Арабской Республике и соседних странах. Тридцать миссий были направлены на места, в которых осуществляются операции в этих и других странах, обеспечивая прямую поддержку для решения вопросов, связанных с опасными инцидентами, и вынесение технических рекомендаций, способствующих продолжению операций в местах, характеризующихся значительным риском, а также обеспечивая соответствие таких операций политике в рамках системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. УВКБ ООН также пересмотрело свой план действий по обеспечению безопасности на 2013–2015 гг.

34. В 2012 г. УВКБ ООН разработало всеобъемлющий первоначальный план для своего нового руководства по вопросам безопасности подмандатного контингента, который дает персоналу и партнерам на местах практические рекомендации и содержит информацию об оптимальных видах практики в отношении реагирования на возникающие угрозы безопасности подмандатного контингента.

Г. Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них

35. Сталкиваясь с беспрецедентными крупномасштабными чрезвычайными ситуациями в 2012 г., УВКБ ООН проводило значительную работу по выполнению своего обязательства, касающегося начала предоставления помощи в интересах до 600 000 человек в течение 72 часов после возникновения гуманитарной чрезвычайной ситуации. В 2012 г. Управление организовало 129 рейсов воздушных судов (вдвое больше по сравнению с 2011 г.) и перевезло свыше 12 000 метрических тонн предметов помощи в чрезвычайных ситуациях для более чем 200 000 человек. Еще большее количество предметов помощи в чрезвычайных ситуациях было перевезено по суше.

36. Внутренний резервный потенциал УВКБ ООН на случай чрезвычайных ситуаций, в том числе на старшем управленческом и руководящем уровне, позволил за короткий срок разместить квалифицированный персонал для проведения чрезвычайных операций. Внутреннему по-

тенциалу Управления способствовали новые соглашения с резервными партнерами, включая сети технических экспертов. Из 460 сотрудников УВКБ ООН и его партнеров, задействованных в 2012 г., примерно половина была направлена в Африку, а 30 % — на Ближний Восток и в Северную Африку. Приблизительно 25 % были развернуты для выполнения функций по защите, в том числе защите детей, и по предупреждению сексуального и гендерного насилия и принятию мер в связи с ним.

37. Кроме того, предпринимались усилия по укреплению программ и процедур, включая пересмотр Руководства УВКБ ООН по чрезвычайным ситуациям; разработку сборника мер по защите в условиях чрезвычайных ситуаций, который обеспечивает отделения на местах тематическими рекомендациями и контрольными перечнями, касающимися ключевых мер по защите, которые должны приниматься на первых этапах чрезвычайной ситуации; создание мобильных прикладных средств в таких практических целях, как планирование мест расположения. В 2012 г. Управление организовало ряд учебных мероприятий, включая четыре семинара-практикума по регулированию деятельности в чрезвычайных ситуациях в интересах 128 сотрудников УВКБ ООН и 27 сотрудников партнеров, осуществляя программу для старших руководителей по вопросам чрезвычайных ситуаций и подготовку по регулированию информационной деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций.

Н. Удовлетворение базовых потребностей и предоставление основных услуг

38. Значительное внимание уделялось использованию опытных специалистов, обладающих навыками руководства и координации, в связи с чрезвычайными операциями в самом начале кризиса. В течение отчетного периода УВКБ ООН задействовало более 80 экспертов по вопросам здравоохранения, питания, образования и обеспечения жильем, а также водоснабжения, санитарии и гигиены.

39. УВКБ ООН усиливало свою способность предоставлять надлежащим образом, своевременно и действенно жилье и варианты расселения путем расширения партнерских связей и координации, наращивания технического потенциала и развития основ мониторинга и оценки. Управление добивалось новых, эффективных с точки зрения затрат и более практических решений по обеспечению мест проживания, в том числе посредством использования приобретаемых на месте материалов и развития альтернативных вариантов предоставления жилья. Предпринимались усилия по улучшению защиты для лиц, подмандатных Управлению, путем удовлетворения потребностей в электроэнергии в ходе нескольких операций, сокращая тем самым подверженность женщин сексуальному и гендерному насилию при поисках дров и смягчая социальную напряженность, возникающую между беженцами и принимающими общинами вследствие нехватки ресурсов. Такие инициативы также служили выполнению задачи по минимизации деградации окружающей среды.

40. Оказание поддержки в области образования в условиях чрезвычайных ситуаций являлось первоочередной мерой защиты в 2012 г., а Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) стал важнейшим партнером в этих усилиях. Совместные действия позволили расширить участие девочек в системе образования в восьми африканских странах. Новая стратегия УВКБ ООН в области образования осуществлялась в 20 странах, которые совместно приняли приблизительно 60 % детей школьного возраста из числа беженцев. Эта стратегия дала позитивные результаты после первого года ее осуществления и укрепила сотрудничество с правительством и другими партнерами. Осуществление четырехлетней программы в области образования в сотрудничестве с инициативой «Просвещение для ребенка», выдвинутой Ее Высочеством Шейха Моза бинт Насер из Катара, дало возможность посещать школу дополнительно 176 000 детей из числа беженцев.

41. Первостепенное внимание уделялось принятию мер в области здравоохранения в чрезвычайных ситуациях. Примерно 50 специалистов по вопросам здравоохранения, водоснабжения, санитарии и гигиены и питания были задействованы в ходе операций УВКБ ООН, в том числе в ходе принятия ответных мер в связи с чрезвычайными ситуациями в Мали и Сирии. Инструментарий УВКБ ООН по регулированию информационных потоков, который используется для оценки и мониторинга в области общественного здравоохранения, питания, продовольственной безопасности, водоснабжения, санитарии и гигиены, ВИЧ/СПИДа и мер по сохранению репродуктивного здоровья, был усилен посредством использования обновленной веб-платформы «Твайн» (см. <http://twine.unhcr.org/>). УВКБ ООН также расширило использование основывающихся на наличных средствах мер по удовлетворению многих потребностей, таких как продовольствие, медицинское обслуживание и предоставление мест проживания, и издало новое руководящее положение для персонала на местах.

42. В качестве участников создания Отдела труда ЮНЭЙДС для решения проблемы ВИЧ в чрезвычайных ситуациях УВКБ ООН и Всемирная продовольственная программа укрепляли координацию с увеличивающимся числом партнеров из неправительственных организаций.

В 2012 г. усилия сосредоточивались на улучшении информационно-просветительского аспекта для включения касающихся ВИЧ проблем в планы мер на случай непредвиденных ситуаций и ответных мер, наращивания потенциала страновых групп, обеспечения непосредственной поддержки операций в условиях чрезвычайных ситуаций для улучшения мер, связанных с противодействием ВИЧ, и расширения обмена информацией. УВКБ ООН направляло свои усилия на сокращение случаев инфицирования ВИЧ, учитывая интересы населения, подвергающегося более высокому риску инфицирования, посредством принятия более широких мер по защите, углубления осознания этих проблем, расширения доступа к добровольным консультациям и тестированию, осуществления инициатив по искоренению случаев передачи ВИЧ от матери ребенку, обеспечения постконтактной профилактики, оказания поддержки добровольного обрезания у мужчин по медицинским показаниям и проведения информационно-просветительской работы в целях повышения качества медицинского обслуживания.

V. Долговременные решения

A. Затяжные ситуации, связанные с присутствием беженцев

43. Примерно 6,4 млн беженцев проживали в условиях затяжных ситуаций изгнания к концу 2012 г. Затяжной характер многих ситуаций, ограниченное число беженцев, которые имеют доступ к услугам по переселению и местной интеграции, и воздействие глобализации на мобильность людей побудили государства и УВКБ ООН разработать всеобъемлющие подходы к решению проблем беженцев. Региональная всеобъемлющая стратегия по поиску решений была разработана в 2012 г. в интересах беженцев из Демократической Республики Конго и предусматривает переселение 50 000 конголезских беженцев в сочетании с усилиями по реализации возможностей по местной интеграции и расширению добровольной репатриации в условиях безопасности и уважения достоинства. В Западной Африке УВКБ ООН разрабатывает всеобъемлющую стратегию поиска решений, направленную на прекращение следующих затяжных ситуаций, связанных с беженцами: граждане Ганы в Того; граждане Чада в Нигере и граждане Того в Бенине и Гане.

44. Исламские Республики Афганистан, Иран и Пакистан в сотрудничестве с УВКБ ООН продолжали вести работу по осуществлению стратегии поиска решений в интересах афганских беженцев для поддержки добровольной репатриации, устойчивой реинтеграции и оказания помощи принимающим странам. Создание четырехстороннего руководящего комитета в качестве платформы для координации способствовало определению приоритетов в конкретных с точки зрения страны планах, а использование партнеров в области развития и мобилизация общих ресурсов в целях осуществления этой стратегии являлось первоочередным в 2013 г. Афганцы по-прежнему составляют наибольшее число беженцев, находящихся в затяжной ситуации в мире, с точки зрения УВКБ ООН. В частности, зарегистрированы 2,6 млн афганских беженцев; большинство из них проживают в соседних Пакистане и Исламской Республике Иран в течение более 30 лет.

45. В западной части Балкан УВКБ ООН продолжало оказывать правительствам Боснии и Герцеговины, Сербии, Черногории и Хорватии поддержку в осуществлении регионального плана, способствующего поиску долговременных решений в интересах лиц, которые были перемещены в результате конфликтов 1991–1995 гг. в бывшей Югославии. Это включает региональную программу обеспечения жильем, направленную на поиски решений по обеспечению постоянным жильем тех лиц, которые сделали выбор в пользу добровольного возвращения и реинтеграции в местах своего происхождения или же местной интеграции в их нынешних местах проживания. Региональный форум по вопросам координации, созданный в январе 2013 г., выполняет задачу содействия координации усилий в отношении таких вопросов, как ускорение выдачи гражданских документов и проведение региональной информационной кампании, касающейся решений в отношении жилья.

B. Добровольная репатриация

46. В 2012 г. примерно 526 000 беженцев смогли возвратиться домой добровольно, что примерно соответствует уровню 2011 г. Это число включает возвращающихся недавно перемещенных беженцев (в общей сложности 165 000 человек в Кот-д'Ивуар) и репатриацию лиц, которые длительное время находились в ситуации беженцев (98 600 человек в Афганистан).

47. Был достигнут заметный прогресс возвращения беженцев на африканском континенте. Значительное число ангольских и либерийских беженцев возвратились домой в 2012 г., поскольку статус беженца этих групп был отменен 30 июня 2012 г. Отмена статуса беженца явилась частью более широких многолетних всеобъемлющих стратегий по поиску решений, затрагивающих как страны происхождения, так и страны убежища. УВКБ ООН оказывало содействие свыше

46 000 конголезских беженцев в добровольном возвращении из Республики Конго в их дома в северных районах Демократической Республики Конго. Свыше 130 000 человек возвратились из Судана в Южный Судан в 2012 г. УВКБ ООН продолжает оказывать правительству Южного Судана поддержку в выдаче документов, удостоверяющих личность, тем лицам, которые остаются в Судане (примерно 300 000 человек) для содействия их возвращению. В конце 2012 г. Объединенная Республика Танзания при поддержке УВКБ ООН и МОМ организовала возвращение свыше 35 000 бурундийцев, статус беженца которых был отменен в августе. Приблизительно 1600 чадских беженцев были репатриированы из Камеруна. УВКБ ООН также содействовало возвращению 6500 мавританских беженцев из северной части Сенегала.

48. В Шри-Ланке после закрытия в сентябре 2012 г. одного из самых крупных в мире лагерей для внутренне перемещенных лиц большинство таких лиц возвратились в места своего происхождения, что содействовало урегулированию кризиса перемещения людей в стране через три года после окончания гражданской войны. В северной и восточной частях этой страны по-прежнему находится небольшое число людей, которые были перемещены, главным образом в принимающих обществах. УВКБ ООН будет продолжать взаимодействовать с правительством и выступать за поиск долговременных решений в интересах остающихся внутренне перемещенных лиц. Добровольная репатриация мавританских беженцев из Сенегала была успешно завершена в марте 2012 г., что позволило возвратиться с момента начала осуществления этой программы в 2008 г. 24 500 лицам.

С. Самообеспечение и местные решения

49. Усилия по принятию местных решений в интересах беженцев предпринимались в ходе нескольких операций. УВКБ ООН поддерживало местную интеграцию более чем 10 000 бывших либерийских беженцев в странах их проживания, включая примерно 4000 лиц в Гане. Некоторые из стран, предоставивших убежище бывшим беженцам из Анголы, согласились предоставить альтернативный правовой статус тем лицам, которые отвечали определенным критериям. Это может способствовать оказанию помощи около 64 000 бывших ангольских беженцев, включая примерно 51 000 человек, находящихся в Демократической Республике Конго, 10 000 человек, находящихся в Замбии, 2000 человек, находящихся в Намибии, и 800 человек, находящихся в Республике Конго. В восточной части Судана инициатива по поиску промежуточных решений, направленная на усиление экономического самообеспечения в лагерях для беженцев, в которых в течение четырех десятилетий проживают эритрейские беженцы, позволившая постепенно превратить их в деревенские сообщества, стала давать результаты в виде увеличения доходов в бедных домашних хозяйствах беженцев и в домашних хозяйствах принимающих сообществ.

50. Совместно с государствами УВКБ ООН продолжало изучать возможности мобильности и миграции, которые могут также способствовать поиску альтернативных решений. Свобода передвижения, согласно протоколам Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), например, позволяет беженцам получить защиту в стране своего происхождения, продолжая жить и работать в другой стране в данном регионе. В 2012 г. Индия одобрила политику, которая позволяет имеющим на то право беженцам подавать ходатайства о получении долгосрочных виз и разрешений на работу, что явилось важным улучшением качества убежища в этой стране. В Бразилии правительство предоставляет разрешение на постоянное проживание примерно 1300 ангольских и либерийских беженцев.

Д. Переселение

51. Переселение оставалось важнейшим компонентом структур принятия всеобъемлющих решений, действуя в качестве важного средства защиты и механизма международной солидарности. Вместе с тем, сохраняется значительный разрыв между потребностями и имеющимися в наличии местами, когда примерно 800 000 беженцев нуждаются в переселении, а в течение последнего года имелись в наличии лишь свыше 80 000 мест.

52. В 2012 г. число стран для переселения увеличилось до 27 с добавлением Бельгии, которая приняла регулярную ежегодную программу переселения. Германия и Испания приступили к осуществлению программ переселения, тогда как Австрия увеличила свою квоту до 12 000 мест. Позитивным событием явилось создание Европейским союзом Совместной программы переселения с целью увеличения числа переселяемых лиц в интересах адресного населения беженцев и уязвимых групп, в том числе в чрезвычайных ситуациях.

53. В 2012 г. УВКБ ООН представило дела примерно 74 800 беженцев для переселения, что представляет собой уменьшение на 18 % по сравнению с 2011 г., которое обусловлено рассмотрением сложных дел, а также необходимостью ограничения числа представляемых дел, с тем чтобы предотвращать увеличение числа нерассмотренных дел странами для переселения в отношении определенных категорий беженцев. Сдерживающие факторы с точки зрения ресурсов, ограничительные критерии рассмотрения и трудности в получении доступа к определенным группам

беженцев также представляют собой трудности в заполнении всех имеющихся мест для переселения. На женщин и девочек, подвергающихся риску, приходится 11 % всех представленных дел, что фактически означает превышение 10 %-ного показателя, установленного Исполнительным комитетом в своем заключении № 105 (LVII) 2006 г.

54. Согласно правительственным статистическим данным, страны для переселения приняли в общей сложности 88 600 беженцев, т. е. на 8800 беженцев больше, чем в 2011 г. В 2012 г. Соединенные Штаты Америки и Канада приняли большую часть переселенных беженцев, т. е. 66 300 и 9600 беженцев соответственно, а за ними последовали Австралия (5900 человек), Швеция (1900 человек) и Норвегия (1200 человек).

55. Из числа всех беженцев, переселенных в 2012 г., примерно 71 300 человек уехали в целях переселения с помощью УВКБ ООН. Основными бенефициарами программы переселения, осуществляемой при содействии УВКБ ООН, были беженцы из Мьянмы (17 400 человек), Бутана (16 700 человек), Ирака (13 700 человек) и Сомали (7000 человек). Тремя странами убежища, из которых беженцы выехали для переселения с помощью УВКБ ООН, оставались Непал (16 700 человек), Малайзия (10 500 человек) и Таиланд (7300 человек).

56. УВКБ ООН продолжало взаимодействовать с государствами, неправительственными организациями и другими партнерами в целях переселения и расширения возможностей для переселения, решения проблем, связанных с рассмотрением жалоб, ликвидацией и дискриминационных критериев отбора, повышения качества и эффективности представления дел о переселении и укрепления потенциала принимающих обществ с точки зрения интеграции беженцев.

57. Три транзитных эвакуационных центра в Румынии, на Филиппинах и в Словакии использовались для эвакуации беженцев в чрезвычайных ситуациях и облегчения доступа к странам переселения.

VI. Партнерство и координация

58. Неправительственные организации оставались основным субъектом гуманитарной деятельности. В 2012 г. Управление направило 709 млн дол. США своих расходов через 757 неправительственных организаций (154 международные и 603 национальные и местные неправительственные организации). Структурированный диалог Верховного комиссара с неправительственными организациями и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца позволил вынести ряд рекомендаций для расширения сотрудничества в этой области с уделением основного внимания созданию культуры доверия, транспарентности и совместной ответственности.

59. Сотрудничество с оперативными учреждениями системы Организации Объединенных Наций по-прежнему имеет жизненно важное значение для предоставления эффективной защиты и помощи как беженцам, так и в сложных чрезвычайных ситуациях. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ взаимодействовали в налаживании более эффективного и предсказуемого сотрудничества в чрезвычайных ситуациях, связанных с присутствием беженцев, что сопряжено с проведением тщательного обзора взаимодополняющих факторов и возможностей. Поскольку глобальные параметры такого сотрудничества прочно укрепились, ряд писем о взаимопонимании были подписаны на местном уровне. Сотрудничество с Всемирной продовольственной программой в 2012 г. позволило провести совместную оценку воздействия продовольственной помощи в затяжных ситуациях, связанных с присутствием беженцев, и направления совместных миссий по оценке в ряд стран.

60. УВКБ ООН способствовало разработке нормативных указаний и осуществлению преобразовательной повести дня, которая была одобрена Межучрежденческим постоянным комитетом в декабре 2011 г. УВКБ ООН активно участвовало в разработке стратегии распространения информации в отношении преобразовательной повестки дня и подробного плана работы по ее реализации в 2013 г. В рамках УВКБ ООН была создана руководящая группа под руководством помощника Верховного комиссара (операции) для переориентации политики и практики и обеспечения того, чтобы механизмы принятия ответных мер Управления в случае чрезвычайных ситуаций были способны выполнять обязательства, взятые согласно преобразовательной повестке дня.

61. Протокол о преобразовательной повестке дня, одобренный в 2012 г., признает руководящую роль УВКБ ООН в отношении чрезвычайных ситуаций, связанных с присутствием беженцев. Существует необходимость обеспечения эффективного взаимодействия между координацией ситуаций, связанных с присутствием беженцев, согласно мандату УВКБ ООН, и подотчетностью, а также координацией более широких ответных гуманитарных мер, принимаемых под руководством Координатора гуманитарной помощи. Операции в Сирии и Мали представляли собой успешные примеры, согласно которым учреждение должности регионального координатора гуманитарной помощи дополнялось назначением регионального координатора по делам беженцев, что обеспечивало непосредственное взаимодействие на старшем уровне для обоих координационных механизмов.

62. УВКБ ООН начало более активно взаимодействовать с субъектами в области развития и частным сектором для усиления самообеспечения. Взносы Канады, Дании, Норвегии и Фонда ИКЕА способствуют осуществлению плана УВКБ ООН в отношении многолетних мер и реализации решения Комитета по политике Генерального секретаря относительно долговременных ре-

шений в интересах беженцев и внутренне перемещенных лиц, которое в экспериментальном порядке осуществлялось в 2012 г. в Афганистане, Кот-д'Ивуаре и Кыргызстане. В числе других партнеров выступали Европейский союз, Агентство по международному сотрудничеству Японии и Департамент по международному развитию Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

63. Заместитель Верховного комиссара руководит осуществлением инициативы в отношении инноваций для разработки решений в ответ на проблемы, с которыми беженцы сталкиваются во всем мире. В ее рамках изучаются примеры оптимальных видов практики в гуманитарном и частном секторах с использованием новых технологий, запаса знаний персонала и помощи широкого сообщества экспертов.

64. Управление продолжало содействовать партнерским связям с частным сектором. В дополнение к финансированию это партнерство предполагает использование знаний и опыта в таких областях, как управление цепочкой поставок, информационные технологии и общественные просветительские кампании. Самым крупным донором из частного сектора для УВКБ ООН является Фонд ИКЕА, который помогает разрабатывать новые временные жилища для беженцев в Эфиопии. Международный олимпийский комитет объединил свои усилия с УВКБ ООН, предоставил наборы спортивного снаряжения и одежды беженцам, а Фонд ЛЕГО передал в дар познавательные игрушки для детей из числа беженцев в Африке, Азии и Европе. Второй год подряд японская розничная сеть по продаже одежды осуществляет сбор одежды на сумму 1,7 млн дол. США для оказания помощи перемещенным лицам.

VII. Взносы в бюджет Управления

65. Значительные вклады стран, принимающих беженцев, позволили УВКБ ООН эффективно выполнять свой мандат. Хотя чрезвычайно трудно определить эти вклады в количественном отношении, вполне ясно, что беженцев нельзя было бы содержать без ресурсов и поддержки со стороны принимающих правительств и общин. В 2012 г. Пакистан оставался страной, принимающей самое большое число беженцев. За ним следует Исламская Республика Иран. По состоянию на январь 2013 г., Иордания приняла наибольшее число беженцев на 1000 жителей, за ней следуют Чад и Ливан.

66. Для проводимых УВКБ ООН операций и мероприятий совокупный объем основывающегося на учете потребностей бюджета на 2012 г. составил около 4,3 млрд дол. США, включая первоначальный бюджет в размере 3,6 млрд дол. США, утвержденный Исполнительным комитетом, и 692,7 млн дол. США для семи дополнительных бюджетов, утвержденных в течение этого года. Данные семь дополнительных бюджетов, утвержденных в целях реагирования на непредвиденные чрезвычайные ситуации, включали: ответные меры в отношении Сирии (271,4 млн дол. США), ответные меры в отношении Судана (214,7 млн дол. США), ответные меры в отношении Мали (123,5 млн дол. США), ответные меры в отношении Демократической Республики Конго (37,1 млн дол. США), продовольственную помощь иракским и неиракским городским беженцам в Сирийской Арабской Республике (20 млн дол. США) и чрезвычайные ответные меры в отношении внутренне перемещенных лиц в южной части Йемена (12,8 млн дол. США). Управление получило значительную поддержку со стороны его доноров, а взносы достигли рекордного объема в 2,3 млрд дол. США. Тем не менее, был удовлетворен только 61 % бюджетных потребностей.

67. В течение года объем взносов из частного сектора в бюджет УВКБ ООН увеличился на 17 % по сравнению с 2011 г. Управление расширяло использование индивидуальных опросов населения, проведение прямых телевизионных кампаний по сбору средств и проведение цифрового сбора средств. К концу 2012 г. число индивидуальных доноров увеличилось на 29 % по сравнению с 2011 г.

...

IX. Заключение

74. 2012 г. был сопряжен с огромными трудностями как для УВКБ ООН, так и для гуманитарного сообщества в целом. Первые шесть месяцев 2013 г. дают мало оснований ослабления давления на возможности Управления по принятию чрезвычайных ответных мер в ближайшем будущем. Для осуществления своих функций УВКБ ООН будет и впредь сосредоточивать усилия на укреплении защиты и наращивании потенциала с точки зрения ответных мер в чрезвычайных ситуациях и в то же время использовать возможности по решению проблем перемещенных лиц во всем мире. Стремясь установить такой баланс, Управление в своей работе будет и впредь руководствоваться следующими принципами: первоочередной учет интересов подмандатных контингентов при принятии любых решений; максимальное расширение партнерских связей; обеспечение подотчетности партнерам, донорам и принимающим странам, а также лицам, которым УВКБ ООН предоставляет защиту.

ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ *

Часть II

Стратегический обзор в соответствии с резолюцией 58/153 Генеральной Ассамблеи

I. Введение

1. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев было учреждено 62 года назад и наделено Генеральной Ассамблеей мандатом по предоставлению международной помощи беженцам и поиску решений их проблем¹. Управление было учреждено на три года и получило бюджет в размере 300 тыс. дол. США.

2. Через 50 лет после этого был проведен обзор в контексте продолжения деятельности Управления, чтобы обеспечить УВКБ ООН надлежащими средствами «для выполнения [его] мандата и для принятия мер по решению проблем современности»². На основе этого обзора и содержащихся в нем рекомендаций в 2003 г. Генеральная Ассамблея перешла от неоднократных краткосрочных продлений деятельности Управления к продлению его мандата «до разрешения проблемы беженцев»³. Тем самым, она утвердила мандат Управления, направленный на «международную защиту и поиск долговременных решений для беженцев и... других лиц, подмандатных Управлению»⁴.

3. С этого момента Верховный комиссар стал подотчетен непосредственно Генеральной Ассамблее, которой он ежегодно представляет доклад о деятельности Управления. Кроме того, Генеральная Ассамблея подчеркнула важное значение периодических обзоров для оценки глобальных тенденций и потенциала Управления по удовлетворению потребностей тех, кому оно служит. При продлении мандата Управления указывалось, что «каждые десять лет... доклад [Верховного комиссара] будет включать в себя стратегический обзор положения беженцев в мире и роли Управления»⁵.

4. Данный доклад — первый десятилетний обзор такого рода⁶. В нем рассматриваются темы, исследованные десять лет назад, а также основные проблемы, возникшие в ходе десятилетней деятельности, и ответные меры Управления. Отмечается, что был достигнут прогресс в проведении институциональной реформы и укреплении защиты и потенциала Управления по реагированию на чрезвычайные ситуации, однако по-прежнему сохраняются существенные проблемы в деле защиты и претворения в жизнь решений, предложенных международным сообществом. Проблема принудительного перемещения стала еще более сложной и распространенной. Старые кризисы остаются нерешенными, и при этом появляются новые, что порождает все большее число принудительно перемещенных лиц. Поэтому в завершение обзора рассматриваются коллективные усилия, которые необходимо будет принять в ближайшие годы, чтобы позволить международному сообществу при поддержке УВКБ ООН повысить отдачу от мер защиты и предоставлять решения тем, кто в них нуждается.

II. Роль и функции Управления

5. В мире, где сохраняются вооруженные конфликты, насилие, дискриминация и проблемы в области эффективного управления и верховенства права, как никогда актуальны роль и функции УВКБ ООН. Их правовая основа, в частности заложенная в таких документах, как Устав Управления, различные резолюции Генеральной Ассамблеи, Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 г. (Конвенция 1951 г.), последующие международные договоры по проблемам беженцев и Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства (Конвенция 1961 г.), наделяют Управление особыми правовыми полномочиями и налагают на него особую ответственность.

6. Международная защита беженцев, в том числе поиск решений, является сутью существования УВКБ ООН, и поэтому ее часто называют «основным мандатом» Управления⁷. Создав Управление в качестве вспомогательного органа, Генеральная Ассамблея признала, что проблема беженцев является глобальной по своему масштабу и характеру. Она также подтвердила, что защита беженцев, которые не могут получить защиту от своей страны происхождения или разрешение на обычное проживание, по сути носит международный характер, зависит от коллективной солидарности и взаимодействия стран, т. е. входит в сферу «ответственности Организации Объединенных Наций»⁸. Таким образом, если государства несут основную ответственность за защиту беженцев на их территории, то УВКБ ООН было создано в качестве международного органа по обеспечению этой защиты от имени Организации Объединенных Наций. В Уставе Управления и в Конвенции 1951 г. среди его обязанностей упоминаются содействие присоединению к Конвенции и наблюдение за ее применением⁹. Аналогичные положения существуют в региональных договорах о беженцах.

* Публикуется по: Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН A/68/12 (Part II). — Нью-Йорк: ООН, 2013.

7. Генеральная Ассамблея предусмотрела возможность поручить Управлению выполнение дополнительных определенных ею обязанностей¹⁰. В рамках последующих резолюций Генеральная Ассамблея наполнила содержанием это положение, установив дополнительные категории подмандатных лиц (включая беженцев, вернувшихся в свою страну происхождения (репатрианты), апатридов и в некоторых случаях внутренне перемещенных лиц (ВПЛ)); признав расширение мандата на страны происхождения и возвращения и охватив более широкий круг видов деятельности, таких как предоставление гуманитарной помощи и поддержки для реинтеграции в уместном и необходимом масштабе для выполнения мандата по международной защите и поиску решений.

8. Мандат УВКБ ООН по вопросам безгражданства был упрочен после вступления в силу в 1975 г. Конвенции 1961 г., когда Генеральная Ассамблея возложила на Управление некоторые функции, предусмотренные в надзорных положениях Конвенции¹¹. Впоследствии Генеральная Ассамблея с согласия Исполнительного комитета утвердила расширенную сферу компетенции УВКБ ООН, включающую содействие присоединению к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов (Конвенция 1954 г.) и к Конвенции 1961 г., а также предоставление государствам технических и консультативных услуг, связанных с подготовкой законодательства о гражданстве, выявление и защиту апатридов, а также предотвращение и сокращение безгражданства¹².

9. Взаимодействие УВКБ ООН с ВПЛ основано на других принципах, нежели его работа с беженцами и апатридами. Самое важное то, что государство всегда несет основную ответственность за ВПЛ, которые, как правило, являются гражданами государства, где они продолжают проживать, и которые не имеют особого статуса в соответствии с нормами международного права, как беженцы. Эта сфера деятельности УВКБ ООН не закреплена в таких глобальных документах, как Конвенция 1951 г. или Конвенция 1961 г.¹³ В отличие от этих источников, предусматривающих конкретный и уникальный мандат УВКБ ООН, работа Управления с ВПЛ основана на пункте 9 его Устава в сочетании с принятыми, начиная с 1972 г., резолюциями Генеральной Ассамблеи, в которых признается работа УВКБ ООН в интересах внутренне перемещенных лиц. На оперативном уровне работа Управления осуществляется в рамках разработанной Межучрежденческим постоянным комитетом системы, которая оценивает оперативный потенциал и факторы взаимодополняемости каждого участника, а также национальный контекст и согласие правительства при разработке эффективных и предсказуемых международных ответных мер. Генеральная Ассамблея установила некоторые критерии работы УВКБ ООН с ВПЛ¹⁴ и, кроме того, уполномочила Управление принимать участие «по предложению Генерального секретаря, в таких гуманитарных мероприятиях Организации Объединенных Наций, в которых его Управление располагает особенно богатыми знаниями и опытом»¹⁵.

10. Помимо указания подмандатных УВКБ ООН лиц и возложенных на него функций в своих управомочивающих резолюциях Генеральная Ассамблея утвердила институциональную структуру УВКБ ООН, необходимую для выполнения возложенных на него функций. Она подчеркнула, что работа Управления «совершенно аполитична по своему характеру; носит гуманитарный и социальный характер»¹⁶ и постановила, что Управление должно быть «организовано в рамках Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обладать достаточной независимостью и престижем, которые необходимы для эффективного выполнения Верховным комиссаром его обязанностей»¹⁷. Верховный комиссар избирается Генеральной Ассамблеей, действует под ее руководством и подотчетен ей, при этом тесно взаимодействует с Генеральным секретарем и другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций.

11. Следует отметить три важных аспекта роли и функционирования УВКБ ООН. Во-первых, в Уставе и соответствующих международных договорах четко предусмотрено, что УВКБ ООН наделено независимыми функциями, которые, тем не менее, должны осуществляться на основе партнерства, диалога и сотрудничества с государствами, в рамках вспомогательной и одновременно надзорной роли для обеспечения коллективной задачи по предоставлению международной помощи и поиску решений.

12. Во-вторых, роль УВКБ ООН носит долгосрочный характер и выходит за пределы гуманитарного кризиса. Исполнение этой роли начинается с момента выполнения определенным лицом критериев для получения статуса беженца или апатрида и продолжается до тех пор, пока не будет найдено соответствующее решение. Речь идет о процессе восстановления прежнего образа жизни и человеческого достоинства, который не прекращается ни в условиях нехватки финансирования, ни после завершения острого кризиса или при отсутствии конкретных решений затяжной ситуации.

13. В-третьих, оперативный характер УВКБ ООН обусловлен его ролью — обеспечить защиту наиболее уязвимых в мире лиц. УВКБ ООН должно быть рядом с теми, кому оно служит. Это наделяет Организацию значительными возможностями и потенциалом, но при этом ставит перед ней сложнейшие задачи.

III. Положение беженцев: десятилетие изменений и последовательных действий

А. Глобальный контекст и тенденции, связанные с принудительным перемещением¹⁸

14. Более 45 млн человек по всему миру подверглись принудительному перемещению из своих домов в результате конфликтов и преследований. Управление предоставило защиту и помощь беспрецедентно большому числу (35,8 млн) беженцев, лиц, ищущих убежища, репатриантов, апатридов и внутренне перемещенных лиц. За десять лет число подмандатных УВКБ ООН лиц удвоилось (рис. 1). Кроме того, нынешние показатели пересечения беженцами международных границ являются самыми высокими за десятилетие.

15. Прошрое десятилетие было отмечено как достижениями, так и неудачами, некоторые затяжные проблемы удалось разрешить, тогда как по другим подвижек не наблюдалось. Поэтому кратко не удастся описать то, что происходило в течение последних десяти лет. Тем не менее, представляется очевидным, что ситуация в конце прошлого десятилетия заметно отличается от его начала. Некоторые приведенные ниже данные позволяют оценить масштабы изменений.

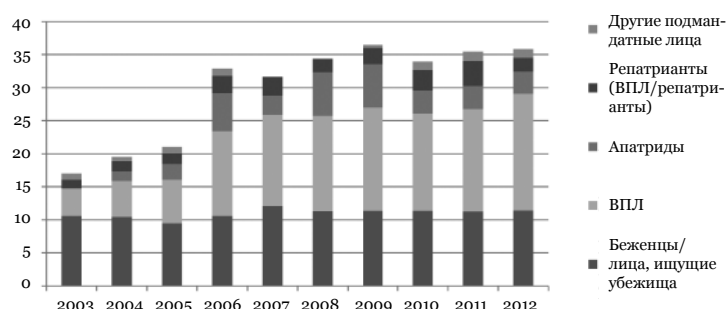


Рис. 1. Подмандатные УВКБ ООН лица (по состоянию на конец 2012 г.), млн чел.

16. В начале десятилетия в мире начался продолжительный период возвращения беженцев. В представленном Генеральной Ассамблее докладе Управления отмечено, что за прошедшие 30 месяцев удалось урегулировать ситуацию почти 5 млн человек за счет добровольной репатриации, переселения или местной интеграции. В последующие годы вызванное конфликтами перемещение часто было внутренним, в том числе в Камбодже, Демократической Республике Конго, Ираке, Сомали, Судане, Уганде и Шри-Ланке. В результате того, что этим кризисам стали уделять больше внимания, были созданы объективные предпосылки для существенного пересмотра стратегии гуманитарного реагирования международного сообщества на проблему внутреннего перемещения лиц.

17. При этом в последние годы наблюдалось распространение новых крупных кризисов на региональном уровне, что привело к появлению миллионов беженцев и ВПЛ на территории от Ближнего Востока до Северной Африки, проходящей через Восточную и Центральную Африку и по району Сахеля. В то же время застойный характер некоторых затяжных кризисов привел к замедлению процесса добровольной репатриации. О непредсказуемости и нестабильности условий работы УВКБ ООН свидетельствует такой факт: только в 2012 г. УВКБ ООН пришлось распространить семь дополнительных чрезвычайных призывов для принятия мер экстренного реагирования и удовлетворения потребностей, возникших в связи с обострением продолжающихся кризисов.

18. Помимо масштабов текущих кризисов еще большее значение имеет то, что наряду с трудно преодолимыми застарелыми конфликтами появилось множество новых. В течение первой половины 2013 г. почти 200 тыс. беженцев ежемесячно покидали Сирийскую Арабскую Республику. При этом более 60 % находящихся под опекой УВКБ ООН беженцев остаются в условиях затяжных кризисных ситуаций и в течение более пяти лет перемещаются между 25 принимающими странами. Застарелость конфликтов, например в Афганистане, Демократической Республике Конго и Сомали, приводит к тому, что слишком большое число людей почти постоянно находится в положении беженцев.

19. Учитывая, что нынешний уровень глобального принудительного перемещения является самым высоким за 18 лет, очевидно, что его причины стали более сложными. Традиционные причины перемещения — вооруженные конфликты и нарушения прав человека — стали все чаще переплетаться с другими факторами, в частности, такими как рост численности населения, урбанизация, преступное насилие, отсутствие продовольственной безопасности и нехватка природных ресурсов. Последствия изменения климата, в частности наводнений и опустынивания, а также других стихийных бедствий, в свою очередь, воздействуют на эти тенденции. Незавершенный процесс демократизации приводит к социальной и политической изоляции, а высокий уровень безработицы среди молодежи порождает дополнительную напряженность. Растущая нео-

пределенность, связанная с глобальной экономической ситуацией, подталкивает определенные группы в некоторых обществах к актам расизма и ксенофобии и отказу от основополагающих принципов солидарности и прав человека, закрепленных в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Соприкосновение этих тенденций нередко порождает феномены смешанного характера, создавая проблемы для национальных властей, которые невзирая ни на что должны применять такие ориентированные на защиту подходы к регулированию миграции и обеспечению безопасности, которые бы отвечали интересам лиц, нуждающихся в международной защите.

20. Самое существенное проявление международной защиты — предоставление убежища нуждающимся лицам. Растущая и непомерная ответственность за перемещенных лиц по-прежнему лежит на развивающихся странах, где проживают более $\frac{4}{5}$ всех беженцев. Даже без учета последствий глобального экономического спада возможности принимающих государств и принимающих обществ достигли предела. Более половины находящихся под опекой УВКБ ООН беженцев размещены в странах с показателями валового внутреннего продукта на душу населения ниже 5000 дол. США. Великодушные таких стран, как Исламская Республика Иран, Кения и Пакистан, в которых рождается третье поколение беженцев, нельзя измерить лишь экономическими показателями, поскольку оно восходит к основополагающим принципам гуманизма и солидарности с нуждающимися (рис. 2, 3).

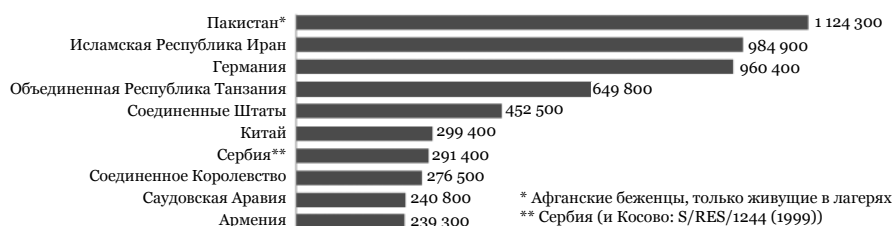


Рис. 2. Основные страны, принимающие беженцев, по состоянию на конец 2003 г.

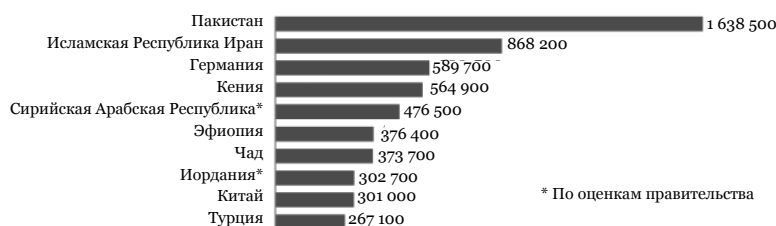


Рис. 3. Основные страны, принимающие беженцев, по состоянию на конец 2012 г.

21. Подтверждением солидарности и культурной традиции стало то, что в последние годы страны Ближнего Востока и Африки продолжили принимать сотни тысяч людей, покидающих свои страны из-за насилия и преследований.

В. Укрепление солидарности в рамках превентивных и ответных мер

22. Несмотря на существующие проблемы, за последнее десятилетие удалось добиться важных нормативных изменений и расширить сотрудничество в целях защиты и улучшения положения принудительно перемещенных лиц. В коммюнике министров, принятом в 2011 г. 155 правительствами, было вновь подтверждено важное значение Конвенции 1951 г. о статусе беженцев в качестве «основы режима международной защиты беженцев». Вступил в силу первый юридически обязывающий международный документ по правам ВПЛ — Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи. Организация исламского сотрудничества организовала первую Конференцию на уровне министров по проблеме беженцев в мусульманском мире: в принятой по ее итогам Ашхабадской декларации была отмечена сохраняющаяся в XXI в. ценность Конвенции 1951 г. Ниже рассматривается значительный прогресс в деле присоединения стран к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов и к Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства. Среди важных шагов по борьбе с безнаказанностью можно отметить приравнивание Международным уголовным судом и специальными международными судами принудительного перемещения лиц к преступлению против человечности.

23. Еще одной положительной характерной чертой этого десятилетия стало расширение возглавляемого государством регионального сотрудничества с целью обеспечения защиты и поиска решений. То, что подавляющее большинство беженцев остаются в пределах соседних регионов, стало мощным стимулом для разделения ответственности: совместные региональные договоренности о защите беженцев могут стабилизировать группы и потоки беженцев, свести к минимуму неупорядоченную вторичную миграцию и заложить основу для поиска решений. В Азии Балий-

ский процесс по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности привел к созданию региональной основы сотрудничества для содействия укреплению потенциала, обмена передовой практикой и объединению технических ресурсов в рамках регионального отделения поддержки. Были внесены изменения в ряд законов Европейского союза по вопросам предоставления убежища, и за два первых года работы Европейского управления по поддержке предоставления убежища удалось добиться прогресса в области сотрудничества, хотя сохраняющиеся различия в показателях признания статуса лиц, ищущих убежища, между государствами — членами ЕС свидетельствуют о необходимости повышения уровня согласованности. В Центральной Азии Алматинский процесс для решения проблемы смешанной миграции и обеспечения международной защиты направлен на укрепление регионального сотрудничества, чтобы позволить решать вопросы миграции и государственной безопасности в рамках системы, гарантирующей права человека, доступ к убежищу и принцип невысылки.

24. На национальном уровне было принято законодательство о предоставлении жертвам принудительного перемещения компенсации и возвращении им земель. На национальном уровне еще не удалось добиться надлежащего прогресса в определении статуса беженца (ОСБ): УВКБ ООН выполняет мандат по ОСБ в 66 странах (прирост по сравнению с 57 странами в 2003 г.), а его общая доля в определении индивидуального статуса выросла с 7 до 13 %. В следующем десятилетии в приоритетном порядке необходимо укреплять потенциал национальных систем предоставления убежища.

25. О сохраняющейся значимости мандата УВКБ ООН свидетельствует численность состава Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара. За прошедшее десятилетие Комитет принял 23 новых члена, общее число которых достигло 87. По сравнению с 1959 г., когда был создан Комитет, в который входили 25 преимущественно западных и европейских государств, нынешний членский состав свидетельствует о разнообразии государств, затронутых проблемой принудительного перемещения и работающих над ее решением.

С. Характер работы УВКБ ООН

26. В институциональном плане УВКБ ООН было необходимо постоянно адаптироваться к меняющемуся мировому контексту. Вышеизложенные тенденции существенно влияют на характер деятельности УВКБ ООН, в частности на то, где, с кем и при каких обстоятельствах работает УВКБ ООН.

Первое: работа в городах и в условиях отсутствия лагерей

27. В прошлом десятилетии в мире наступил переломный момент, когда более половины населения стали жить в городах. Более половины всех беженцев также живут в городах, а примерно $\frac{1}{3}$ из них остается в лагерях, прежде всего в странах Африки к югу от Сахары и странах Азии. Жители крупнейших в мире лагерей в Иордании и Кении превосходят по численности население крупных городов.

28. Несмотря на то, что появляется новый комплекс проблем, связанных с выявлением и поиском беженцев в городах, жизнь за пределами лагерей также имеет свои преимущества. Беженцы, живущие в обществе, способны обеспечить себе более адекватные и достойные условия жизни по сравнению с искусственно созданными условиями жизни в лагерях. В то же время беженцы в городах могут быть подвержены большему риску эксплуатации. Поэтому для эффективной заботы о беженцах в городах необходимы новые партнерские механизмы и новые средства предоставления им защиты и помощи. Разработанная в 2009 г. УВКБ ООН «Политика по защите и решению проблем беженцев в городах» направлена на изучение этой реалии и задействование связанных с ней возможностей. Присутствие беженцев в городах позволяет включать их в национальные системы, что, в частности, устраняет потребность в создании дорогостоящих параллельных структур, часто существующих в лагерях. Поощрение доступа беженцев к местным услугам позволяет расширять возможности партнерства с широким кругом субъектов, в том числе с отраслевыми министерствами, муниципальными властями, гражданским обществом и самими беженцами. В рамках общин беженцев общинные добровольцы часто лучше всего выявляют уязвимых беженцев и предоставляют информацию об услугах.

29. Работа с беженцами в городах открывает возможности для разработки стратегий самообеспечения и создания средств к существованию, а также для принятия мер, связанных с микрофинансированием, предпринимательством и созданием рабочих мест. Она позволяет использовать различные средства оказания помощи, в частности в денежной форме, что дает возможность повысить гибкость, поддерживать местные рынки и уважать выбор и достоинство беженцев. По мере проведения УВКБ ООН городской политики оно постоянно переходит от стратегии определения и удовлетворения потребностей беженцев к активной информационно-пропагандистской работе. В этой связи Управление опирается на поддержку органов власти, способствующих установлению связей с местными субъектами и проведению совместных мероприятий.

30. Сосредоточение гуманитарной помощи исключительно на беженцах и внутренне перемещенных лицах в отрыве от более широких местных общин может оказаться неэффективной и проблематичной мерой, в частности, когда в принимающей общине существуют значительные гуманитарные потребности. УВКБ ООН повышает профессиональные навыки специалистов и укрепляет стратегии для работы в сотрудничестве с местными общинами и в их интересах, признавая, что они тоже «затронуты проблемой перемещения» из-за присутствия беженцев или ВПЛ. УВКБ ООН содействует распространению благожелательного отношения и терпимости, в частности за счет укрепления и поддержки существующих общинных структур, таких как школы и больницы или общинные центры, предоставляющие профессиональную подготовку и другие услуги всем членам общины.

Второе: работа в партнерстве

31. Необходимость установления партнерских связей с государственным и частным секторами для обеспечения защиты и поиска решений закреплена в Уставе Управления. Свидетельством ключевой роли партнерства является то, что в 2012 г. более 38 % средств на покрытие оперативных расходов УВКБ ООН поступило от партнеров — эта цифра удвоилась всего за шесть лет и отражает взаимодействие более чем с 900 неправительственными организациями.

32. При этом обогатилось также восприятие УВКБ ООН понятия партнерства. На протяжении многих лет в контексте проблематики беженцев слово «партнер» воспринималось как синоним слову «партнер по осуществлению», а взаимоотношения между партнерами часто считались односторонними. Сегодня же партнерские отношения воспринимаются как взаимодополняющие и охватывающие целый ряд областей, в том числе стратегическую, оперативную, финансовую и информационно-пропагандистскую. Партнеры не только предоставляют экспертные услуги и сотрудников своих отделений для проведения операций, но и собственной работой укрепляют и дополняют усилия УВКБ ООН. Своей информационно-пропагандистской деятельностью они обеспечивают, чтобы благосостояние их подмандатных лиц всегда было в центре внимания общественных и политических структур. УВКБ ООН взаимодействует со все более разнообразным кругом субъектов, таких как муниципальные и национальные власти; местные, национальные и международные НПО; учреждения Организации Объединенных Наций и неправительственные организации; гражданское общество; религиозные организации; университеты и политические учреждения, и, самое главное, с самими беженцами, апатридами и ВПЛ.

33. Реформы Организации Объединенных Наций также обогащают практику партнерства, благодаря их упору на повышение предсказуемости, подотчетности и общесистемной слаженности. УВКБ ООН стремится использовать партнерские связи, установленные в рамках процесса «Единство действий», и гуманитарные реформы и программы преобразований Межучрежденческого постоянного комитета для укрепления результатов деятельности по защите и поиску решений. Вместе с тем, реформирование Организации Объединенных Наций создает также вызовы для УВКБ ООН в плане оперативной деятельности, в том числе в том, что касается сохранения гуманитарного пространства. УВКБ ООН стремится использовать преимущества партнерства и извлеченные из гуманитарной реформы уроки в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами. Оно вкладывает значительные ресурсы в разработку программ подготовки своих сотрудников для развития навыков координаторов и стратегических управленцев, а также в создание специальных должностей по координированию групповой деятельности и управлению информацией. В настоящее время необходимо обеспечить эффективное согласование деятельности руководящих и координационных структур УВКБ ООН и координационных механизмов в рамках более широких мер гуманитарного реагирования. В этой связи можно сослаться на ведущую роль Управления в осуществлении региональной деятельности в интересах беженцев сначала в Ираке, а затем в Мали и Сирийской Арабской Республике.

Третье: работа во все более небезопасных и непредсказуемых оперативных условиях

34. Сила УВКБ ООН заключается в его сотрудниках. Это преданные своему делу люди, которые часто работают в УВКБ ООН в течение всей своей профессиональной карьеры, в частности в условиях чрезвычайных ситуаций, зонах конфликта и удаленных районах. На сегодняшний день в 125 странах работают более 7000 национальных и международных служащих. По меньшей мере 30 % международных сотрудников, которые подвергаются обязательной ротации в любой определенный момент времени, работают без семей в местах с тяжелыми условиями службы.

35. Рассматриваемое десятилетие было отмечено увеличением рисков для безопасности и сужением гуманитарного пространства. В связи с изменением в определенных случаях характера конфликтов изменялись также источники насилия и риск для персонала и подмандатных УВКБ ООН лиц. Речь, в частности, идет о субъектах, которые не признают какого-либо ограничения своих действий в связи с наличием гражданских лиц и гуманитарных работников и не подчиня-

ются никакой системе управления. Отмечается эскалация угроз в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций и гуманитарных работников. Помимо случайных потерь в результате неизбирательного насилия сотрудники Организации Объединенных Наций подвергались целенаправленным нападениям, особенно в тех случаях, когда считалось, что деятельность Организации связана с выполнением конкретной политической задачи. Среди самых последних примеров можно отметить нападения в таких городах, как Могадишо (2013 г.), Абуджа, Кандгар и Мазари-Шариф (2011 г.), Кабул и Исламабад (2009 г.), Харгейса (2008 г.) и Алжир (2007 г.). Насилие не обошло УВКБ ООН стороной: за последние десять лет Управление потеряло 16 своих сотрудников.

36. С учетом этой реальности система Организации Объединенных Наций должна сохранять гибкость при проведении политики интеграции в зависимости от конкретных обстоятельств. Необходимо обеспечить стратегическое взаимодействие на основе уважения различных мандатов в рамках системы Организации Объединенных Наций. В ряде стран, где Организация Объединенных Наций проводит также миротворческие или политические операции, УВКБ ООН сумело наладить стратегическое партнерство между миссией Организации Объединенных Наций и страновыми группами, поддерживающими согласованность и, в конечном счете, служащими интересам защиты. Однако в условиях повышенной опасности и отсутствия мира, когда силы Организации Объединенных Наций могут восприниматься как союзники только одной стороны, при обеспечении структурной или иного рода значимой интеграции необходимо принимать дополнительные меры предосторожности. При любых обстоятельствах УВКБ ООН должно сохранять и демонстрировать непоколебимую верность гуманитарным принципам беспристрастности, нейтралитета и независимости.

37. После проведенного в 2009 г. обзора возможностей УВКБ ООН защищать свой персонал и подмандатных лиц Управление приняло меры по укреплению системы безопасности во всех местах проведения своих операций. За последнее десятилетие число специалистов по обеспечению безопасности на местах увеличилось вдвое. Поиски путей сохранения присутствия вместо определения сроков его сворачивания требуют постоянного вложения ресурсов в разработку новейших мер по уменьшению рисков, а также поощрения культуры безопасности, в рамках которой все сотрудники отвечают за обеспечение безопасности и проходят для этого надлежащую подготовку. С учетом характера мандата УВКБ ООН преждевременное прекращение операций может отрицательно сказаться на тех, кого обслуживает Управление. На сегодняшний день культура безопасности УВКБ ООН базируется на надежной системе управления рисками, которая позволяет Управлению обеспечивать присутствие в тех местах, где, согласно его стратегии, требуется срочная помощь, причем даже там, где сохраняются некоторые неизбежные риски.

IV. Институциональная реформа, направленная на повышение эффективности работы

38. С учетом необходимости реагировать на потребности растущего числа подмандатных УВКБ ООН лиц и изменения условий и характера работы УВКБ ООН стало очевидно, что для повышения эффективности УВКБ ООН необходимо провести структурные и административные преобразования. При проведении обзора структуры штаб-квартиры и местных отделений Верховный комиссар отметил устойчивую тенденцию к увеличению численности сотрудников штаб-квартиры и административных расходов, которое достигло своего пика в 2006 г., когда глобальные расходы на персонал составили примерно 41 % от общего объема расходов, из которых 13,7 % приходилось на одну лишь штаб-квартиру.

39. Основные мероприятия в рамках институциональной реформы УВКБ ООН осуществлялись с 2006 по 2009 г., но процесс укрепления органа продолжается, и сегодня основное внимание уделяется системам надзора. Лежащий в основе реформы принцип предусматривал обеспечение максимальной отдачи от защиты и разработки решений для подмандатных лиц путем обеспечения наивысшего качества программ и мероприятий; эффективного использования ресурсов и достижения максимально оптимальных результатов. В практическом плане этого удалось добиться, благодаря структурной реформе и созданию системы управления, ориентированной на конкретные результаты.

A. Структурная реформа

40. УВКБ ООН стало более сильным и влиятельным органом и создало условия для того, чтобы максимальная часть каждого полученного взноса использовалась непосредственно в интересах подмандатных лиц. Доля расходов на персонал от общего объема расходов сократилась с 41 % в 2006 г. до 26 % в начале 2013 г. Численность сотрудников в штаб-квартире в Женеве сократилась с более чем 1000 человек в 2006 г. до менее чем 700 человек в 2012 г., что позволило снизить долю расходов штаб-квартиры до 8 % от общего объема расходов. Такого сокращения расходов штаб-квартиры по сравнению с расходами на операции на местах удалось достичь

ся, несмотря на рост затрат на общую деятельность УВКБ ООН с 1,14 млрд дол. США в 2005 г. до 2,36 млрд дол. США в 2012 г. (рис. 4–6). Повышение эффективности позволяет Управлению направлять сэкономленные средства непосредственно на оставшиеся без надлежащего финансирования и внимания операции и решение таких острых проблем, как недоедание, малярия, водоснабжение и улучшение санитарных условий, а также сексуальное и гендерное насилие.

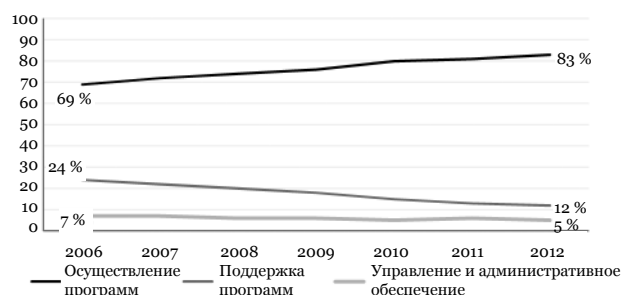


Рис. 4. Сопоставление расходов 2006–2012 гг., %

41. Такой экономии удалось добиться главным образом за счет рационализации должностей, в том числе за счет анализа того, какие функции важно сохранить в штаб-квартире, а какие целесообразно передать периферийным или региональным отделениям. Создание глобального сервисного центра позволило сосредоточить административные и вспомогательные функции в Будапеште (Венгрия) и добиться предоставления большей поддержки за меньшие средства. Были укреплены региональные структуры для обеспечения ситуационного планирования, поиска решений и управления ими на субрегиональном уровне, при том что разработка принципов распределения ресурсов позволила расширить полномочия местных руководителей и повысить их маневренность в деле решения оперативных задач. Некоторые вспомогательные функции по технической поддержке и защите были также переданы региональным отделениям для обеспечения лучшей стратегической поддержки операций на местах.

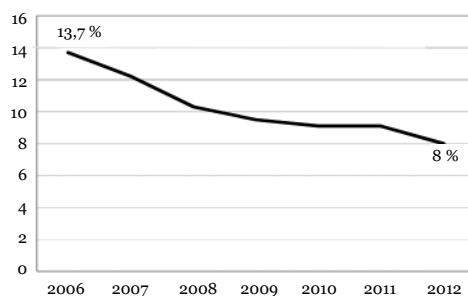


Рис. 5. Доля расходов штаб-квартиры от общего объема расходов, %

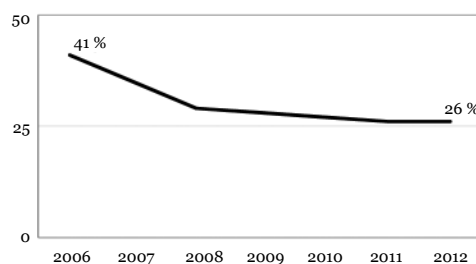


Рис. 6. Доля расходов по персоналу от общего объема расходов, %

В. Управление, ориентированное на конкретные результаты, бюджеты и финансирование

42. Согласно системе управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), основной задачей управления является достижение результатов. На практике УВКБ ООН использовало УОКР для укрепления своего подхода к определению приоритетов, выявлению и систематизации потребностей, анализу данных, разработке программ, составлению бюджетов и отслеживанию воздействия на лиц, в интересах которых оно работает.

43. Несколько взаимосвязанных инициатив коренным образом изменили способ планирования и составления программ УВКБ ООН для подмандатных ему лиц. Во-первых, фокусирование внимания на подотчетности тем, кому служит УВКБ ООН, позволило ему перейти от составления бюджета на основе ожидаемых прибылей (предполагаемые взносы доноров) к бюджету, в котором определены и оценены потребности лиц, которых Управление уполномочено защищать. Эта всеобъемлющая оценка потребностей (ВОП), впервые проведенная в 2010 г., служит основой для комплексного планирования каждой операции и составления соответствующего бюджета. Структура бюджета, состоящая из четырех элементов и охватывающая программы для беженцев, апатридов, реинтеграции и ВПЛ, позволяет лучше подсчитывать расходы. План каждой операции составляется на основе глобальных стратегических приоритетов (ГСП), которые представляют собой ряд оперативных приоритетных целей в интересах подмандатных лиц, связанных с пятью общими категориями, такими как: благоприятные условия для защиты; справедливые процессы защиты и документация; защита от насилия и эксплуатации; основные потребности и услуги и долговременные решения. Установленные на глобальном уровне ГСП являются основой для планирования. Они обеспечивают достаточную гибкость отдельных операций для выбора наиболее значимых задач с поддающимися измерению показателями их воздействия с учетом условий этих операций.

44. Программное средство «Фокус» объединяет элементы УОКР. На национальном уровне оно поддерживает разработку национальных оперативных планов, отслеживает их осуществление и вводит данные в глобальную информационную систему. Введение ГСП и матрицы основных результатов, которая представляет собой комплексное стандартизированное описание запланированных УВКБ ООН результатов, в программу «Фокус» позволило установить прямые связи между схемой планирования УВКБ ООН, сметой расходов и записью результатов. Агрегированные на глобальном уровне данные о результатах со временем позволяют УВКБ ООН и его партнерам получать более точную информацию о проблемах, возникающих при обеспечении защиты и поиске решений, а также будут предупреждать о нормативных или административных пробелах в системах защиты.

45. При осуществлении программы УОКР возникали некоторые сложности, вследствие чего программа находится на стадии окончательной доработки. Укрепление институциональной культуры обработки результатов и подотчетности требует времени. В конечном счете УОКР позволяет УВКБ ООН в рамках работы по планированию и осуществлению делать больший упор на достижение конкретных результатов. Это особенно важно с учетом того, что параллельно УВКБ ООН активизировало глобальное осуществление программ, о чем свидетельствует соответствующая статья расходов, в период возрастающих неудовлетворенных потребностей (рис. 7).

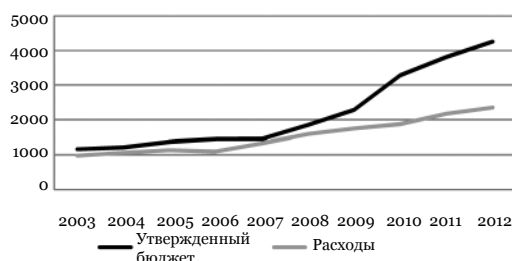


Рис. 7. Сравнение ежегодного бюджета и расходов, млн дол. США

46. Основанный на потребностях бюджет оказался полезным инструментом для подтверждения потребностей беженцев и других подмандатных УВКБ ООН лиц. В сочетании с ГСП и матрицей результатов он позволяет Управлению демонстрировать последствия дефицита финансирования. Он также стал движущей силой и средством расширения охвата донорской базы УВКБ ООН. Значительное расширение с 2010 г. службы привлечения средств частного сектора способствовало активизации информационно-пропагандистской работы с отдельными лицами и корпорациями. Эта служба более чем удвоила отдачу от инвестиций, которая, как ожидается, будет расти. Не менее важно и то, что на призыв УВКБ откликается все более широкая аудитория, благодаря чему в 2012 г. удалось привлечь 628 000 отдельных доноров — самый высокий показатель за все время.

47. Бюджет УВКБ ООН преимущественно опирается на добровольные взносы. Согласно Уставу Управления, регулярное финансирование Организации Объединенных Наций ограничивается лишь административными расходами: в 2012 г. оно составило 2 % от общего объема полученных средств. В условиях недавних кризисов многие традиционные доноры великодушно увеличили свою поддержку, и к числу доноров присоединились новые государства, в том числе развивающиеся и принимающие страны. Тем не менее, несмотря на эти положительные тенденции и общее удвоение объема средств, ежегодно получаемых с 2006 г., масштабы недавних кризисов

намного превзошли имеющиеся ресурсы, что увеличивает разрыв между суммой потребностей (о чем свидетельствует основанный на потребностях бюджет) и способностью УВКБ ООН удовлетворить их (о чем свидетельствует объем полученных финансовых средств). По этому показателю в прошлом году почти половина потребностей, утвержденных и учтенных в бюджете, одобренном Исполнительным комитетом УВКБ ООН, так и осталась неудовлетворенной.

С. Внутренний надзор

48. С учетом увеличения бюджета УВКБ ООН стало уделять повышенное внимание надзорным функциям, в том числе инспекции, проверке, оценке и аудиту. С согласия Исполнительного комитета в 2012 г. Верховный комиссар учредил Независимый комитет по ревизии и надзору для изучения этих функций и их структуры в рамках Управления и вынесения рекомендаций о возможных путях их укрепления. Управление намеревается создать «служебное» подразделение внутреннего аудита, функции которого выполняло Управление служб внутреннего надзора. Еще одной рассматриваемой приоритетной задачей является комплексное проведение оценок политики и принятие соответствующих мер.

У. Укрепление мер оперативного реагирования

49. Вышеизложенный процесс структурных и административных преобразований был направлен на решение единой задачи: обеспечить, чтобы организация УВКБ ООН позволяла ему наиболее эффективным и рациональным образом предоставлять защиту и решения подмандатным УВКБ ООН лицам. В свете реформы УВКБ ООН, проведенной в 2010 г., оно обязалось повысить эффективность выполнения этих полномочий и определило два основных приоритета в сфере оперативной деятельности: реагирование на чрезвычайные ситуации и реализация потенциала в области защиты. Сложности с поиском решений в некоторых обстоятельствах побудили определить третий приоритет: подтверждение приверженности оптимальному использованию партнерских связей для поиска решений и самообеспеченности.

А. Реагирование на чрезвычайные ситуации

50. За последние три года УВКБ ООН привлекалось к устранению многочисленных новых или обостряющихся сложных чрезвычайных ситуаций, в том числе наблюдавшихся в таких странах, как Демократическая Республика Конго, Йемен, Кот-д'Ивуар, Ливия, Мали, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан и Южный Судан. Еще до наступления этого конгломерата чрезвычайных ситуаций стало очевидно, что УВКБ ООН следует укрепить свои общеорганизационные меры реагирования на чрезвычайные ситуации, задействовав целый ряд имеющихся в его распоряжении возможностей, ресурсов и специалистов. Управление приступило к проведению комплексного обзора в поисках предсказуемых, оперативных, регулируемых и надежных структурных мер реагирования. Наряду с проблемами безопасности и материальной помощи были рассмотрены вопросы, касающиеся персонала и политики по оказанию чрезвычайной помощи, с тем чтобы каждый элементом эффективной системы реагирования на чрезвычайные ситуации можно было управлять на взаимодополняющей основе. Продолжавшаяся в течение последних трех лет структурная реформа с упором на обеспечение готовности позволила УВКБ ООН предоставлять эффективную защиту и помощь оказавшимся в чрезвычайных ситуациях лицам.

51. Характерными чертами существующей системы УВКБ ООН по набору специалистов по чрезвычайным ситуациям являются наличие группы специально обученных сотрудников по оказанию чрезвычайной помощи; небольшой внутренний реестр, а также существенная зависимость от резервных партнеров. Разработанный в 2011 г. общеорганизационный подход позволяет в условиях чрезвычайной операции мобилизовать все кадровые и экспертные ресурсы УВКБ ООН и предполагает расширение системы реестров. Общеорганизационный реестр старших сотрудников по чрезвычайной помощи (с С-5 по Д-2) охватывает опытных руководителей для обеспечения командования операциями в чрезвычайных ситуациях. Технические сети объединяют внутренних и внешних экспертов по решению проблем, связанных с обеспечением кровом, снабжением материальными средствами, управлением информацией, координацией коллективной работы и важнейшими направлениями защиты, такими как защита детей и борьба с сексуальным и гендерным насилием. Внешние эксперты привлекаются через резервные соглашения с 17 международными партнерами; их реестры, из которых в прошлом году было предоставлено 300 экспертов для оперативной работы, дополняют давно существующую Группу реагирования на чрезвычайные ситуации УВКБ ООН, которая состоит из 100 сотрудников для развертывания в течение 72 часов после уведомления. Стратегическое использование резервных партнеров остается важнейшей и неотъемлемой частью чрезвычайных операций УВКБ ООН.

52. Основу новых мер чрезвычайного реагирования составляют система определенных полномочий и обязанностей для развертывания/сворачивания чрезвычайных операций и процедура внутренней координации. В рамках политики определяются различные уровни чрезвычайных ситуаций, каждый из которых предполагает мобилизацию специалистов по чрезвычайной помощи, материальных и финансовых ресурсов и получение поддержки от штаб-квартиры. Такая четкая структура способствует предсказуемости и позволяет быстрее и эффективнее работать на местах.

53. Поддержка штаб-квартиры обеспечивает руководство с учетом меняющегося межучрежденческого и оперативного контекста, включая партнерство в связанных с беженцами чрезвычайных ситуациях, когда руководящая и координационная структуры УВКБ ООН часто взаимодействуют с другими межучрежденческими координационными структурами в условиях более масштабного гуманитарного кризиса. Руководящие принципы кадровой комплектации разных уровней в чрезвычайных ситуациях и создание системы призывов к оказанию чрезвычайной помощи позволили укрепить институциональный подход УВКБ ООН. Кроме того, руководящие указания относительно важнейших элементов защиты в чрезвычайных ситуациях позволяют использовать надежные методы защиты с самого первого этапа деятельности по реагированию.

54. Для оказания основной помощи в чрезвычайных ситуациях Управление создало специальный резерв для предоставления непродовольственных товаров, включая палатки и постельные принадлежности, для 600 тыс. человек в течение 72 ч. Для размещения материальной базы ближе к пострадавшему населению в рамках системы управления глобальными запасами были созданы резервы и региональные центры в Западной, Центральной и Восточной Африке, Европе и на Ближнем Востоке. Это позволило увеличить маневренность и сократить при этом время и расходы на перевозку. Череда стремительно возникающих друг за другом в последние годы чрезвычайных ситуаций в Африке и на Ближнем Востоке подтвердила целесообразность этого подхода.

В. Защита

55. К ежегодному докладу Верховного комиссара Генеральной Ассамблеи прилагается *Записка о международной защите*. В ней изложены некоторые основные изменения, произошедшие за последние десять лет в области защиты.

1. Укрепление нормативных основ

Межправительственное совещание на уровне министров

56. Празднование 60-й годовщины разработки Конвенции о статусе беженцев и 50-й годовщины разработки Конвенции о сокращении безгражданства предоставило возможность обратить всеобщее внимание на сохраняющиеся проблемы, связанные с принудительным перемещением и безгражданством, и вновь подтвердить обязательства по их решению. В декабре 2011 г. УВКБ ООН организовало межправительственное совещание на уровне министров по случаю этих годовщин. В нем приняли участие представители 155 правительств и 60 организаций (рис. 8).

57. Были повторно подтверждены принципы, лежащие в основе международного режима защиты беженцев, такие как терпимость, солидарность и уважение прав человека и человеческого достоинства, в частности в совместном коммюнике министров, а также посредством присоединения многочисленных стран и обязательств по присоединению к Конвенции о статусе апатридов и/или Конвенции о сокращении безгражданства. При этом государства отметили, что реализация закрепленных в этих конвенциях прав зависит от их надлежащего осуществления на национальном уровне и создания качественных систем предоставления убежища. В целом 106 государств приняли на себя обязательства по принятию различных мер для укрепления их национальной политики и законодательства в области защиты беженцев, апатридов и внутренне перемещенных лиц, а также по выработке долговременных решений¹⁹. Государства также смогли в этом коммюнике отдать должное великодушию принимающих стран и подтвердить свою



Рис. 8. Государства — участники конвенций о беженцах и апатридах, 2003 и 2013 гг.

приверженность международному сотрудничеству на основе солидарности и распределения ответственности. Коллективные обязательства в виде Инициативы имени Нансена были приняты правительствами Германии, Мексики, Норвегии и Швейцарии для лучшего определения потребностей в области защиты лиц, перемещенных через границу в результате стихийных бедствий, в том числе связанных с последствиями изменения климата. В настоящее время продолжается реализация этой инициативы в сотрудничестве с заинтересованными государствами на региональном и субрегиональном уровнях.

58. В настоящее время отделения УВКБ ООН по всему миру предоставляют поддержку государствам-членам по выполнению их обязательств. В своих заявлениях на состоявшейся в 2012 г. 63-й сессии Исполнительного комитета многие государства уделили основное внимание ходу выполнения этих обязательств. Была выражена надежда, что государства будут и впредь ежегодно представлять информацию о достигнутом прогрессе.

Диалоги по проблемам защиты

59. В то время как торжественные мероприятия были направлены главным образом на привлечение государств, еще одна ежегодная платформа была создана для участия широкого круга партнеров, как традиционных, так и новых, для изучения существующих пробелов в деятельности по защите. Созданный в 2007 г. Диалог Верховного комиссара по вызовам в области защиты стал реакцией на все более сложные и обостряющиеся связанные с принудительным переселением ситуации, с которыми сталкивается Управление. Диалог направлен на выработку коллективного творческого подхода к решению некоторых сложнейших проблем, включая затянувшееся перемещение, перемещение в городах и обеспечение защиты и поиск решений в контексте смешанной миграции.

60. Диалоги стали форумом для открытых обсуждений и инновационных подходов именно потому, что они объединяют заинтересованные стороны, которые непосредственно интересуются данными вопросами и привержены гуманитарным принципам, но которые при этом еще не являются традиционными партнерами по этим вопросам и, в частности, включают мэров, местных должностных лиц, религиозные общины и научные круги.

61. Государства и другие заинтересованные стороны поддержали диалоги в качестве неофициального способа подготовки почвы для последующих целенаправленных действий или нового партнерства. Хотя в структурном плане эти диалоги не направлены на получение официальных результатов, они позволили сформировать новые идеи и разработать важные инициативы, в частности новые подходы к затянувшемуся перемещению и удовлетворению потребностей в области защиты беженцев в городах. Диалог Верховного комиссара о вере и защите 2012 г. способствовал налаживанию взаимодействия между 25 религиозными НПО и принятию декларативного *Торжественного заявления о гостеприимстве*, основанного на традициях буддизма, христианства, индуизма, ислама и иудаизма и служащего для религиозных лидеров руководством по созданию благоприятных условий для беженцев и перемещенных лиц, в том числе для поощрения терпимости и борьбы с ксенофобией.

2. Расширение оперативной деятельности по проблематике безгражданства

62. За последнее десятилетие Управление существенно активизировало свою работу по сокращению безгражданства. С учетом проведения в 2013 г. 61 операции в интересах апатридов общие расходы на деятельность по сокращению безгражданства практически утроились за три года.

63. Этот скачок не является случайным: перед торжественными мероприятиями УВКБ ООН проводило согласованную кампанию по повышению уровня информированности и пропаганде присоединения к конвенциям 1954 и 1961 гг. В общей сложности 61 государство приняло на себя 105 обязательств по решению проблемы безгражданства путем присоединения к обеим конвенциям или одной из них, изменения законодательства о гражданстве, учета апатридов, создания официальных процедур выявления апатридов или усовершенствования документов о гражданском состоянии.

64. В целом это свидетельствует о кардинальном изменении подхода к проблеме безгражданства и представляет собой одно из крупнейших достижений прошлого десятилетия. Выполнение обязательств имеет важнейшее значение для апатридов, которых сейчас в мире насчитывается 10 млн человек. Успехи, достигнутые за последние десять лет по ликвидации безгражданства, были существенными, но ограниченными: около 4 млн бывших апатридов получили гражданство, благодаря изменению законов или политики, в частности в таких странах, как Бангладеш, Ирак, Непал, Российская Федерация, Сирийская Арабская Республика, Туркменистан и Шри-Ланка. При наличии соответствующей политической воли международное сообщество в ближайшие десять лет может полностью искоренить проблему безгражданства.

65. Управление оказывает поддержку государствам в выполнении их обязательств и в более широком смысле в применении мер по предупреждению и искоренению безгражданства. УВКБ ООН взаимодействовало с 64 странами по проведению обследований и переписей для сбора данных о масштабах безгражданства на их территориях и поддерживает создание процедур выявления апатридов, которое является важным первым шагом. Управление также поддерживает проведение анализа соответствия национальных законов конвенциям и способствует осуществлению двусторонних поездок между странами, которые желают изменить свое внутреннее законодательство, и теми, которые недавно уже это сделали. Помимо оказания поддержки государствам-членам УВКБ ООН формирует глобальную сеть стратегического партнерства по вопросам безгражданства: в 2014 г. состоится первый Глобальный форум по вопросам безгражданства, в работе которого примут участие представители правительств, НПО, научных кругов и международных организаций и апатриды для целей объединения своих усилий по решению проблемы безгражданства.

3. Подотчетность отдельным лицам

66. Вышеуказанный процесс проведения институциональной реформы был направлен на повышение подотчетности: УВКБ ООН международному сообществу в отношении порученного ему мандата; донорам в отношении рационального и эффективного использования предоставляемых ему финансовых средств и, наконец, подмандатным УВКБ ООН лицам в отношении защиты, на которую они имеют право. В оперативном, а также в институциональном плане УВКБ ООН выполняет свои главные обязанности по отчетности перед теми, кому оно служит: предпринятые в 2004 г. усилия по учету в операциях Управления возрастной и гендерной проблематики на сегодняшний день превратились в систему, которая учитывает возрастные и гендерные аспекты и многообразие (ВГМ) и принципиально определяет пути вовлечения УВКБ ООН подмандатных ему лиц в разработку своих программ, обеспечение защиты и предоставление помощи и решений, а также информирует о них.

67. Система ВГМ направлена на обеспечение равной реализации прав всеми подмандатными УВКБ ООН лицами. На индивидуальном уровне это означает надлежащее признание особых потребностей, возможностей, ограничений и ресурсов каждого человека. В оперативном плане это означает уделение основного внимания интересам подмандатных УВКБ ООН лиц при принятии решений, влияющих на их жизнь и жизнь их семей и общин. Оценки участия, которые сейчас надежно включены в процесс планирования и составления программ УВКБ ООН, являются ключевым инструментом учета знаний и навыков затронутых лиц при определении и решении проблем, связанных с защитой.

68. Опыт использования Управлением ВГМ позволил выработать целенаправленные инициативы по укреплению защиты женщин, детей, инвалидов, выживших жертв сексуального и гендерного насилия и других лиц с особыми потребностями. Совместно с НПО и межучрежденческими партнерами было разработано руководство для практических работников на местах в виде серийного издания под названием «Что нужно знать» для работы с лицами, потребности которых могут не учитываться, такими как лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы, а также пожилые люди, мужчины и мальчики, пострадавшие от сексуального и гендерного насилия. При участии партнеров Управление приняло ряд рассчитанных на несколько лет стратегий, включая *Руководящие принципы защиты детей*, *Стратегию в сфере образования на 2012–2016 годы* и *Обновленную стратегию: действия по искоренению сексуального и гендерного насилия*, для активизации оперативного взаимодействия, благодаря новым партнерским связям, учебным программам и созданию региональных должностей специалистов по вопросам защиты.

С. Длительное перемещение и решения

69. В начале 2013 г. более половины находящихся под опекой УВКБ ООН беженцев — 6,4 млн человек из 10,5 млн человек — находились в состоянии затяжного перемещения. Их относительная доля свидетельствует об улучшении показателей по сравнению с последними годами лишь из-за массовых перемещений людей из Сирийской Арабской Республики. Уже сам по себе этот факт подчеркивает необходимость полноценного перехода к новому образу мысли относительно поиска решений, согласно которому они будут восприниматься не как отдельное событие, а во временном континууме, требующем ориентации на решения с момента проведения первой гуманитарной операции.

70. Конечной задачей международного режима защиты и основной обязанностью Управления в сотрудничестве с государствами по-прежнему является полноценное восстановление возможностей беженцев вернуться к прежней жизни и определять свое будущее в условиях стабильности и полного соблюдения их прав. УВКБ ООН активно использует три традиционных долго-

временных решения, таких как добровольная и долговременная репатриация, местная интеграция и переселение в третью страну. Тем не менее, несмотря на успехи, достигнутые в отношении отдельных групп или народов, в этом десятилетии не было найдено целесообразных вариантов долговременных решений для большинства беженцев.

71. Добровольная репатриация остается наиболее доступным для большинства беженцев решением, которое они чаще всего выбирают. За отчетный период в общей сложности 7,2 млн беженцев смогли вернуться домой. В некоторых случаях удавалось массово возвращать людей домой в относительно короткий промежуток времени после завершения конфликта или кризиса, как это было в 2010—2011 гг. с беженцами из Кыргызстана и Кот-д'Ивуара. Другие были возвращены в результате прорывов или улучшения ситуации в странах происхождения после длительного и повторного перемещения, как это было в Афганистане. Однако сохраняющаяся нестабильность в ряде крупных стран происхождения привела к тому, что в последние годы гораздо меньшему числу беженцев удалось вернуться домой по сравнению с первой половиной десятилетия (рис. 9).

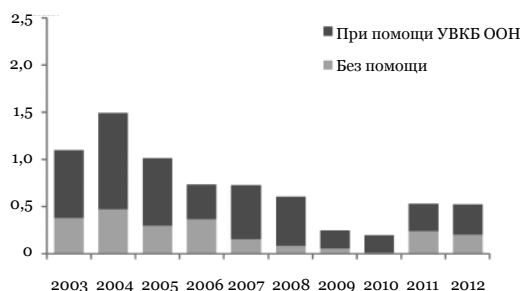


Рис. 9. Количество возвратившихся беженцев, млн чел.

72. Переселение в третью страну является важнейшим инструментом защиты для наиболее уязвимых беженцев, например находящихся в группе риска женщин и девочек, а также стратегическим инструментом проявления международной солидарности и снятия части нагрузки, которая лежит на принимающих странах. Вместе с тем, как решение оно обеспечивает постоянную защиту и реализацию основных прав лишь небольшого числа беженцев: в среднем чуть менее 1 %. За последнее десятилетие удалось достигнуть прогресса с точки зрения увеличения количества как доступных мест, так и стран, регулярно участвующих в программах переселения (с 16 до 26). За десять лет среднее число ежегодно переселяемых беженцев увеличилось более чем в 2 раза и в 2012 г. достигло 88 600 человек (рис. 10). Однако при этом задействуется лишь часть международного потенциала по переселению нуждающихся лиц с учетом того, что четыре из пяти переселяемых беженцев отправляются лишь в две страны.

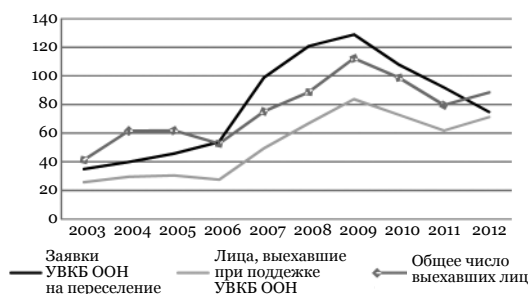


Рис. 10. Количество переселенных беженцев, тыс. чел.

73. Для тех, кого нельзя ни вернуть домой, ни переселить, основным вариантом остается какая-либо форма (среднесрочная или долгосрочная) местной интеграции. При этом полная интеграция, предполагающая предоставление гражданства и соответствующих прав на работу, образование, услуги, жилищное обеспечение и свободу передвижения, является постепенным процессом, и принимающие государства обычно не могут или не хотят ее обеспечивать при массовом притоке людей.

74. Поскольку масштабы перемещения намного превосходили доступные решения, Управление провело несколько основополагающих изменений в своем подходе. Во-первых, оно признало, что традиционный иерархический подход к долговременным решениям, который отделяет каждое из них от других, необходимо заменить на «всеобъемлющие стратегии поиска решений», которые обеспечивают совместное применение всех трех решений на взаимодополняющей основе. Наиболее конструктивно этот подход применялся во всеобъемлющих стратегиях поиска решений для беженцев из Анголы, Либерии и Руанды, при которых возможности возвраще-

ния и местной интеграции использовались совместно с прекращением действия статуса беженца. УВКБ ООН также применяет всеобъемлющие стратегии, направленные на решение ситуации мавританцев в Мали и Сенегале, ганцев в Того, чадцев в Нигере и тоголезцев в Бенине и Гане. Началась реализация всеобъемлющей стратегии поиска решений для почти 0,5 млн беженцев из Демократической Республики Конго, находящихся в затаянных ситуациях в районе Великих озер и Центральной Африки.

75. Как и в случае обеспечения защиты, региональное сотрудничество и стратегии могут служить важнейшей движущей силой для поиска решений. *Стратегия поиска решений проблемы афганских беженцев в целях поддержки добровольной репатриации, устойчивой реинтеграции и помощи принимающим странам* служит примером реализации комплексных решений посредством инвестирования сообществ в районах возвращения при параллельном оказании помощи принимающим общинам, а также альтернативных договоренностей о временном пребывании, предусматривающих право на работу, и посредством переселения. Сараевский процесс, в котором основное внимание уделялось жилищному обеспечению, позволил правительствам Боснии и Герцеговины, Сербии, Хорватии и Черногории разработать совместный региональный план по прекращению перемещения, продолжавшегося с начала 1990-х гг.

76. Второе коренное изменение в подходе Управления заключается в признании того, что односторонняя ориентация на эти три долговременных решения без учета конкретных целей, которые не дают полноценных решений, но поддерживают их, может привести к затяжной зависимости от помощи. В случае, когда быстро не находятся варианты долговременных решений, появляется опасность того, что операции по чрезвычайному реагированию могут превратиться в долгосрочный «уход и заботу», о чем часто свидетельствует создание и поддержание параллельных систем предоставления базовых услуг. Исследование, проведенное совместно со Всемирной продовольственной программой, показало, что у беженцев есть очень ограниченные варианты средств к существованию: лишь немногие из них имеют доступ к рынкам труда или земле для ведения сельского хозяйства, а основным источником дохода является продажа продовольственных и непродовольственных товаров. У женщин еще более ограниченные возможности, которые сводятся к сбору дров, попрошайничеству, работе в качестве домашней прислуги и занятию сексом ради выживания. В настоящее время УВКБ ООН пересматривает свой подход к поддержке самообеспечения. Эффективные меры поддержки самообеспечения позволяют людям жить с большим достоинством в условиях перемещения и укрепляют их возможности для долговременного возвращения при наличии благоприятных для этого обстоятельств; при этом уменьшается зависимость от гуманитарной помощи и нагрузка на принимающие общества.

77. Такой подход предполагает другие изменения, каждое из которых создает новые возможности. Во-первых, он заменяет модель «передачи эстафетной палочки» от гуманитарных работников к специалистам в области развития. Для достижения самообеспечения и жизнестойкости партнеры по гуманитарной помощи, партнеры по развитию и представители правительств должны с самого начала работать вместе. УВКБ ООН стремится разрабатывать и осуществлять свои стратегии таким образом, чтобы они поддерживали местные цели в области развития и соответствовали им. Помимо местных и национальных партнеров по развитию УВКБ ООН также взаимодействует с Программой развития Организации Объединенных Наций, Всемирной продовольственной программой, ЮНИСЕФ, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций и Всемирным банком для составления программ как в принимающих общинах, так и в местах возвращения. Совместно с государственными и частными партнерами оно улучшает качество своих стратегий и мероприятий в области образования, создания средств к существованию и предпринимательства. С государствами оно изучает способы включения схем трудовой миграции в более широкие стратегии поиска решений, например посредством альтернативных оснований для пребывания в стране и временных разрешений. Такие договоренности упрощают процесс урегулирования статуса, позволяя лицам, нуждающимся во временной защите или еще не имеющим доступа к долговременным решениям, наращивать свои ресурсы и жить за счет самообеспечения на промежуточном этапе, а также вносить свой вклад в сообщества, в которых они живут.

78. За счет всеобъемлющих стратегий поиска решений и стратегий укрепления самообеспечения УВКБ ООН стремится устранить препятствия, мешающие реализации долговременных решений. Оно устанавливает новые отношения с партнерами по развитию, а также с частным сектором. При отсутствии срочных решений УВКБ ООН обязуется сделать все возможное для наращивания человеческого и социального капитала, чтобы обеспечить беженцам продуктивную и достойную жизнь в ожидании долговременных решений. Однако при выполнении этой задачи основную роль в реализации решений по-прежнему играют государства не только за счет местной интеграции и переселения, но также путем проявления политической решимости, которая необходима для предоставления каждому беженцу при соответствующих условиях права выбора вернуться домой.

VI. Заключение: взгляд в будущее

79. За последние десять лет глобальное принудительное перемещение приобрело более пространственный, затяжной и сложный характер. Основной причиной такого изменения стали разрастание и непредсказуемость конфликтов при отсутствии политических решений по преодолению длительных гуманитарных кризисов. Одновременное воздействие других глобальных факторов, таких как рост численности населения, урбанизация, отсутствие продовольственной безопасности, нехватка воды и ресурсов и, самое главное, последствия изменения климата, приводит к катастрофическому росту гуманитарных потребностей, при том, что гуманитарная помощь часто не может быть предоставлена из-за отсутствия безопасности. С учетом неясного экономического положения и ограниченности бюджетных средств во многих государствах неизвестно, будут ли у международного сообщества необходимые ресурсы для принятия ответных мер.

80. В условиях часто встречающейся неопределенности полномочий мандат УВКБ ООН отличается своей четкостью. Важной задачей по-прежнему остается обеспечение добросовестного выполнения этого уникального законного мандата. С учетом будущего сценария роста потребностей и усложнения связей между причинами перемещения УВКБ ООН еще лучше стало осознавать, что партнерские связи играют центральную роль в его способности успешно выполнять свой мандат. Традиционные участники глобальной гуманитарной деятельности — система Организации Объединенных Наций, неправительственные организации и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца — остаются основными партнерами Управления в его работе в интересах беженцев, апатридов и ВПЛ; к ним присоединяется также ряд национальных и местных партнеров. По мере укрепления и возрастания значимости партнерских связей в рамках гуманитарной системы УВКБ ООН сохраняет приверженность обеспечению эффективной координации этих усилий в интересах беженцев, создавая наибольший синергетический эффект, благодаря экспертному потенциалу и взаимодополняемости каждого участника, а также обеспечивая надлежащее и эффективное взаимодействие с другими гуманитарными координационными механизмами. В рамках этих общих гуманитарных усилий с учетом оказываемого с различных сторон давления на такие гуманитарные принципы, как нейтралитет, беспристрастность и независимость, УВКБ и его партнеры должны также сохранять неизменную преданность этим принципам и активизировать усилия для обеспечения лучшего понимания их важнейшего значения.

81. Как предусмотрено в Уставе Управления, тесные партнерские связи УВКБ ООН с государствами по-прежнему имеют первостепенное значение. Государства играют уникальную роль в предоставлении защиты и решений беженцам и апатридам. Они принимают на своих территориях беженцев и предоставляют им убежища. Они оказывают политическую и финансовую поддержку для реализации долговременных решений, в том числе для искоренения безгражданства за счет законодательной реформы и предоставления гражданства. Они принимают беженцев для их переселения и оказывают информационно-пропагандистскую поддержку. Для продолжения выполнения этих функций и преодоления будущих проблем государствам и УВКБ ООН необходимо будет сохранять солидарность и сотрудничество в качестве основополагающих принципов международной защиты. Для этого требуется стабильное и надлежащее распределение нагрузки и ответственности в отношении проблем, которые выходят за пределы национальных границ и приобретают международный характер.

82. Управление строго привержено взаимодействию с государствами для создания или укрепления систем предоставления убежищ и при необходимости помогает им предоставлять защиту и поддержку подмандатным лицам. УВКБ ООН может и должно продолжать играть координационную роль при поиске решений. Кроме того, оно по-прежнему готово сотрудничать с заинтересованными государствами для поиска новых путей удовлетворения потребностей в защите лиц, перемещаемых через границы в результате воздействия факторов, не связанных с преследованиями, серьезными нарушениями прав человека или текущими конфликтами.

83. В краткосрочной перспективе с учетом нынешних масштабов перемещения неотложной задачей является сохранение пространства для защиты и предоставления убежища за счет оказания более эффективной поддержки принимающим странам и общинам, когда они сталкиваются со случаями крупного притока людей. В связи с увеличением продолжительности перемещения появилась одновременная потребность в активизации политической решимости и согласованных действий для решения в ближайшие десять лет проблем затянувшегося перемещения и безгражданства, а также для устранения их коренных причин. Думая о будущем, в свете появления новых факторов, заставляющих сегодня людей покидать свои дома, государства должны соизидательно и дальновидно подходить к решению обостряющейся проблемы перемещения и устранению пробелов в настоящей и будущей деятельности по защите лиц от принудительного перемещения.

¹ Резолюция 319(IV) Генеральной Ассамблеи; резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи.

² Повышение возможностей Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев по выполнению его мандата, A/58/410, п. 2. См. также резолюцию 57/186 Генеральной Ассамблеи (с поручением Верховному комиссару представить его доклад и предложения).

³ Резолюция 58/153 Генеральной Ассамблеи, п. 9.

⁴ Там же, п. 2.

⁵ Там же, п. 10.

⁶ Данный обзор был подготовлен в консультации с Генеральным секретарем и Исполнительным комитетом Программы Верховного комиссара. См.: там же.

⁷ См. резолюцию 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 1, в котором предусмотрено, что УВКБ ООН, «действуя под руководством Генеральной Ассамблеи, принимает на себя обязанности по предоставлению международной защиты... и по изысканию окончательного разрешения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам...».

⁸ Резолюция 319(IV) Генеральной Ассамблеи, п. 2 преамбулы.

⁹ Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 8 а); Конвенция 1951 г., ст. 35.

¹⁰ Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 9 (УВКБ «занимается такими другими видами деятельности... которые могут быть определены Генеральной Ассамблеей»). См. также резолюцию 319(IV) Генеральной Ассамблеи, п. 1.

¹¹ Резолюция 3274(XXIX) Генеральной Ассамблеи; резолюция 31/36 Генеральной Ассамблеи.

¹² Резолюция 50/152 Генеральной Ассамблеи, см. также резолюцию 61/137 Генеральной Ассамблеи.

¹³ На региональном уровне в Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция) отмечены опыт УВКБ ООН в деле защиты и предложение Исполнительного совета Африканского союза «более активно заниматься вопросами обеспечения защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи». Кампальская конвенция, преамбула.

¹⁴ Резолюция 48/116 Генеральной Ассамблеи, п. 12.

¹⁵ Резолюция 2956 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, п. 2.

¹⁶ Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 2.

¹⁷ Резолюция 319(IV) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 1 а).

¹⁸ Для подробного анализа развития ситуации в области принудительного перемещения и безгражданства с 2006 по 2012 г. см. подготовленный в сотрудничестве с УВКБ ООН документ: *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity* (Oxford: Oxford University Press (2012) <<http://www.unhcr.org/refworld>>).

¹⁹ См.: *Pledges 2011: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons* <<http://www.unhcr.org/>>.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ИНТЕГРАЦИИ В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Николай Шумский

Региональная интеграция государств — целенаправленный процесс, намеренно организуемый его участниками. Между государствами создается особая система взаимоотношений, а также механизмов управления процессами интеграции, которые отличают региональное интеграционное объединение от других типов международных организаций. Создание эффективных механизмов, позволяющих выявлять приоритеты и согласовывать интересы государств-участников, четко реагировать на потребности углубления интеграционного взаимодействия, активно влиять на развитие и углубление сотрудничества государств в различных сферах деятельности, является необходимым условием развития процессов интеграции в региональном объединении государств.

В связи с данным обстоятельством особую актуальность приобретают исследования, направленные на разработку теории институционального обеспечения интеграции в региональных объединениях государств, теоретическое обоснование концептуальных положений, основных направлений и практических рекомендаций совершенствования институциональных механизмов интеграционного взаимодействия государств Содружества. Цель данной статьи — предложить авторский подход к решению указанных проблем.

Важность институциональных систем и механизмов, функционирующих в рамках социально-экономических объектов различного уровня, убедительно доказана Г. Б. Клейнером [7], Д. Нормом [12; 13], Дж. Ходжсоном [21; 22], и другими учеными, занимающимися исследованиями в области институциональной экономической теории.

В изучении институциональной системы Европейских сообществ и Европейского союза, принципов ее построения и функционирования значительную роль сыграли работы О. В. Буториной [2], М. В. Стрежневой [18], Б. Н. Топорнина [19], В. Г. Шемятенкова [23], Л. М. Энтина [27].

Процессы интеграции постсоветских стран, элементы организационной структуры и механизмов взаимодействия в СНГ и ЕврАзЭС,

других региональных экономических объединениях государств исследовались Р. С. Гринбергом [3], Ю. И. Ениным [5], М. И. Кротовым [8], Т. А. Мансуровым [9], П. Г. Никитенко [11], Ю. В. Шишковым [24]. Следует также отметить работы В. П. Кириленко и Ю. В. Мишальченко [6], Б. Н. Топорнина [19] по изучению правовых проблем экономической интеграции постсоветских стран.

Теоретико-методологические основы исследования институциональных механизмов интеграции в региональных объединениях государств

Проведенный анализ научных подходов к изучению систем институционального обеспечения процессов интеграции показал, что в настоящее время отсутствует единая методология и концептуальные основы их исследования. Анализируются отдельные механизмы интеграционного взаимодействия государств и элементы институциональной системы без учета реализации ими своего функционального назначения, условий и особенностей региональной интеграции, определяющих их возникновение и развитие. Отсутствует единый методологический подход к определению базовых блоков институциональной системы и анализу их основных структурных элементов. Проводится смешение или отождествление таких понятий, как институт и организация, орган, межгосударственный орган, институциональная система и институциональная структура, система организационно-правового обеспечения процессов интеграции, механизмы принятия решений и правила процедуры и др.

В этой связи, прежде всего, представляется целесообразным уточнить основные понятия, которые целесообразно использовать при анализе институциональных механизмов интеграционного взаимодействия в Содружестве Независимых Государств.

Термин «*интеграция*» (от лат. *integratio* — восстановление, восполнение) — системное соединение в единое целое каких-либо частей и элементов — применяется к самым раз-

Автор:

Шумский Николай Николаевич — кандидат экономических наук, помощник заместителя Председателя Исполнительного комитета — Исполнительного секретаря Содружества Независимых Государств

Рецензенты:

Клименко Валерий Адамович — доктор социологических наук, кандидат экономических наук, профессор, заместитель секретаря Совета по сотрудничеству в области фундаментальной науки государств — участников Содружества Независимых Государств

Мишальченко Юрий Владимирович — доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

личным аспектам международных экономических отношений: международной торговле, движению капитала в финансовой сфере и т. д. Нередко говорят о политической интеграции, об интеграции военных структур различных стран. Все это различные стороны и грани проявления нарастающей взаимозависимости и взаимообусловленности государств в экономическом, социальном и политическом отношении. Подчеркивая ограниченность ее пространственных масштабов, правомерно использовать термины «региональная интеграция», «региональная экономическая интеграция».

Межгосударственную экономическую интеграцию можно определить как процесс сближения и усиления взаимозависимости национальных хозяйств государств — участников объединения, когда экономическая взаимозависимость постепенно переходит в сращивание национальных рынков товаров и услуг, капиталов и рабочей силы и формирование целостного рыночного пространства с теснейшей координацией внутренней и внешней экономической политики.

В научных трудах определение института дается обычно на основании понятия нормы и правила, определяющего те или иные аспекты социально-экономической деятельности субъектов или их групп [7, с. 19; 12, с. 17; 13, с. 73; 21, с. 48; 22, с. 73]. На наш взгляд, в общем виде под институтом необходимо понимать систему относительно устойчивых и действующих в течение значимого периода времени норм, регулирующих принятие решений, деятельность и взаимодействие социально-экономических субъектов (физических и юридических лиц, государств) и их групп [25, с. 34–40].

В научной литературе имеются значительные разночтения в использовании понятий «институт» и «организация». Отождествление понятия института и органа как функционально-организационной формы коллективной деятельности как учреждения, выполняющего определенные задачи в той или иной области интеграционного взаимодействия, встречается в большинстве исследований институциональных систем и структур, прежде всего Европейских сообществ и Европейского союза. По традиции под институтами ЕС до сих пор подразумеваются основные компоненты его политико-организационной структуры.

В определенной мере это связано с тем, что институтам, специфике их формирования и компетенциям, юридической силе принимаемых решений посвящены отдельные части основополагающих учредительных документов Европейских сообществ и Европейского союза, в том числе в Едином европейском акте и в Договоре о Европейском союзе [4]. В документах Содружества Независимых Государств также иногда происходит смешение

понятий «координирующие институты» и «межгосударственные органы» [17, с. 7; 20, с. 23–27]. В этой связи при рассмотрении институциональных механизмов Содружества Независимых Государств целесообразно также отождествлять понятие *института* и *межгосударственного органа* этого регионального объединения государств.

Институциональные механизмы интеграции — внутреннее устройство, система, которая определяет порядок и посредством которой осуществляется организация, регулирование и координация интеграционного взаимодействия государств — участников объединения для реализации уставных целей и задач. Институциональные механизмы образуют институциональную систему как совокупность закономерно связанных друг с другом элементов, составляющих единое целое.

Не вдаваясь в строгий дефиниционный анализ, полагаем возможным термины «*сотрудничество*» и «*интеграционное взаимодействие*» в региональном объединении государств использовать как синонимы.

Региональные экономические объединения государств создаются и действуют на основании договоров, соглашений, уставов, других учредительных документов, которые определяют цели и задачи объединения. В этих документах и специальных нормативных актах, изданных в их развитие, устанавливается структура межгосударственных органов, их компетенции, механизмы, нормы и правила взаимодействия и др. Постепенно в процессе интеграции государств создается нормативная правовая база сотрудничества в различных сферах деятельности. Так формируются институциональные механизмы регионального объединения государств, обеспечивающие интеграционное взаимодействие и развитие сотрудничества государств-участников.

Разработанные нами теоретико-методологические основы исследования институциональных механизмов интеграционного взаимодействия в региональном объединении государств включают:

— рассмотрение совокупности институциональных механизмов интеграционного взаимодействия в региональном объединении государств как системы, состоящей из трех основных блоков: 1) договорно-правовой базы, 2) системы межгосударственных органов и их компетенций, 3) правил и процедур подготовки и принятия решений, контроля их исполнения, находящихся во взаимозависимости и взаимосвязи (см. рисунок);

— рассмотрение создания и развития данной системы как целенаправленного процесса, организуемого государствами — участниками регионального объединения, с учетом условий и особенностей региональной интеграции и под воздействием практики интеграционного взаимодействия;



*Система институциональных механизмов интеграции
в региональном объединении государств*

— выбор наиболее важных элементов, составляющих основные блоки системы, по которым проводятся их оценка и анализ.

Предлагаемая методология универсальна для исследования институциональных механизмов интеграции в любых региональных объединениях государств и позволяет выявить характерные особенности договорно-правовой основы деятельности регионального объединения государств по таким элементам, как учредительные договоры и уставы, содержащие цели, основные принципы деятельности, членство, права и обязанности государств-участников, общая структура создаваемых межгосударственных органов, меры воздействия к государствам — нарушителям договоренностей. В нормативно-правовой базе анализируются межгосударственные договоры и решения по основным направлениям сотрудничества, порядок их вступления в силу, уровень подготовки документов, правовая сила принимаемых соглашений и решений; в системе межгосударственных органов — их структура и компетенции, соподчиненность и взаимодействие.

Особенности институциональных механизмов интеграционного взаимодействия в СНГ

Комплексный анализ и обобщение характерных особенностей договорно-правовой базы, структуры межгосударственных органов, механизмов подготовки и принятия решений, конт-

роля их исполнения в Содружестве Независимых Государств показал, что в СНГ отсутствуют межгосударственные институты, наделенные наднациональными полномочиями; не определена правовая сила многих принятых документов; отсутствуют необходимые механизмы их реализации и действенные меры воздействия к государствам, не выполняющим договорные обязательства либо решения органов СНГ; предметная и субъектная юрисдикция Экономического Суда содружества узка, а его решения носят рекомендательный характер, в работе участвуют только 4 из 11 государств Содружества. Устав СНГ не ставит перед государствами-участниками задач в достижении какой-либо конкретной цели, не налагает на государства обязанности, а лишь констатирует их намерение сотрудничать. Реализуя принципы «разноскоростной» и «разноуровневой» интеграции, каждое государство изначально самостоятельно определяет, в каких интеграционных направлениях или отдельных мероприятиях и в каком объеме оно будет участвовать. Нормативные правовые акты Содружества принимаются различным числом голосов, при этом их минимальное количество не установлено.

Не установлены нормы, регламентирующие предельные сроки, в течение которых должны быть выполнены внутригосударственные процедуры или проведена ратификация, необходимая для вступления в силу подписанного документа, а также приведено в соответствие с принятыми документами Содружества национальное законодательство.

В Содружестве отсутствуют реальные механизмы реализации принятых решений; межгосударственные органы, прежде всего Исполнительный комитет СНГ, не имеют достаточных полномочий по организации контроля исполнения принятых соглашений и решений. Не определены эффективные меры воздействия на государства, нарушающие Устав и не выполняющие обязательства по заключенным в рамках СНГ договорам либо не исполняющие решения органов Содружества [25, с. 99—117].

Органы отраслевого сотрудничества в СНГ (более 70) системно не структурированы. Они создавались и создаются без четко продуманного организационного и финансового обеспечения их работы. Отдельные ранее образованные отраслевые советы существуют формально, и их деятельность не востребована участниками Содружества.

Таким образом, в Содружестве действует своеобразный институциональный механизм реализации решений, который не предусматривает безусловного выполнения государствами принятых на себя обязательств. Не существует детально разработанных схем и механизмов выполнения решений по отдельным видам вопросов и ситуаций. Отсутствуют и санкции к государствам, не выполняющим подписанные соглашения и решения.

Неопределенность правовой силы актов Содружества, невозможность принятия органами Содружества обязательных решений и отсутствие механизма реализации принятых решений, невысокую эффективность многих органов отраслевого сотрудничества следует считать основными недостатками системы институциональных механизмов, в рамках которой строится взаимодействие участников Содружества Независимых Государств. В перспективе нельзя создать эффективное интеграционное объединение, не наделив его межгосударственные органы хотя бы частью полномочий, которыми обладают суверенные государства, входящие в это объединение, не создав четкого механизма реализации принятых соглашений и решений, контроля и ответственности за их выполнение.

Основные направления и практические рекомендации совершенствования институциональных механизмов интеграционного взаимодействия в СНГ

Результаты анализа позволили обосновать направления и разработать практические рекомендации по совершенствованию институциональных механизмов интеграционного взаимодействия государств Содружества.

Первое направление — совершенствование системы межгосударственных органов, предполагает оптимизацию системы важнейших (уставных) органов СНГ

и уточнение их полномочий; повышение роли и статуса Исполнительного комитета Содружества как единого исполнительного, административного и координирующего органа; оптимизацию органов отраслевого сотрудничества СНГ, уточнение их статуса и соподчиненности, четкое разграничение функций; передачу отдельным органам Содружества наднациональных полномочий.

Следует сконцентрировать деятельность Совета глав государств и Совета глав правительств на рассмотрении узловых, стратегических проблем и задач политического и экономического взаимодействия. Предварительное обсуждение концептуальных предложений осуществляет Совет министров иностранных дел и Экономический совет.

Необходимо упразднить Комиссию по экономическим вопросам при Экономическом совете СНГ, передав ее функции Совету постоянных полномочных представителей государств — участников Содружества при уставных и других органах СНГ; сосредоточить основную работу интеграционного взаимодействия по конкретным направлениям, программам и механизмам их реализации в органах отраслевого сотрудничества Содружества. При этом органы отраслевого сотрудничества на уровне руководителей министерств и ведомств следует наделить полномочиями принимать окончательные решения по вопросам их компетенции или вносить проекты стратегических решений непосредственно на рассмотрение Советов глав правительств и глав государств.

Необходимо принять нормативный правовой акт Совета глав государств Содружества, устанавливающий, что органы отраслевого сотрудничества государств СНГ являются едиными для всех региональных объединений государств Содружества. В рамках их деятельности также должны рассматриваться вопросы интеграционного взаимодействия более узких по составу участников объединений государств.

Целесообразно делегировать Исполнительному комитету СНГ полномочия осуществлять совместно с институтом национальных координаторов мониторинг исполнения решений и договоров, принятых в рамках СНГ.

Оптимизация структуры органов отраслевого сотрудничества и оказание им содействия в работе предполагает: выделение наиболее крупных системообразующих отраслевых советов в отдельных областях деятельности с сохранением их статуса органов СНГ; перевод большинства других органов отраслевого сотрудничества в разряд комиссий ведомственного характера разного уровня (конференций, совещаний руководителей министерств и ведомств государств Содружества), действующих при отраслевых советах или самостоятельно; унификацию внутренней организации дан-

ных органов, разработку и принятие нормативных правовых документов (типовое положение и др.), определяющих правовой статус, полномочия, состав и регламентирующих организацию работы, финансирование деятельности таких комиссий и совещаний; ликвидацию (упразднение), преобразование отдельных органов отраслевого сотрудничества с передачей их функций другим отраслевым советам Содружества, при необходимости с сохранением соответствующих ведомственных совещаний (комитетов, комиссий, секций) при советах; продолжение практики возложения функций секретариатов межгосударственных (межправительственных) советов на органы государственной власти страны, председательствующей в них.

Межгосударственные органы СНГ должны наделаться таким объемом полномочий, которые необходимы для достижения целей и задач, обусловленных самой интеграцией. Наднациональными полномочиями (элементами надгосударственного регулирования) уже сейчас можно наделить отдельные органы отраслевого сотрудничества в сфере энергетики, транспорта и связи, метрологии и сертификации (Электроэнергетический совет, Совет по железнодорожному транспорту, Межгосударственный совет по стандартизации, метрологии и сертификации, Совет по авиации и использованию воздушного пространства и др.).

Второе направление — совершенствование договорно-правовой основы, правил и процедур принятия решений и контроля их исполнения, в том числе: определение правового статуса и степени обязательности актов Содружества; совершенствование подготовки международных договоров и других нормативных правовых актов Содружества; совершенствование системы контроля исполнения решений; создание Суда СНГ, придавание его решениям обязательного характера.

Следует однозначно определить правовой статус и степень обязательности актов Содружества. Все решения Совета глав государств, Совета глав правительств, других органов, устанавливающие какие-либо обязательства непосредственно для государств-участников, должны оформляться путем заключения международных договоров, подлежащих обязательной имплементации в национальные правовые акты.

Совершенствование подготовки международных договоров и других нормативных правовых актов предполагает конкретизацию обязательств (мероприятия и сроки реализации положений документов), ответственности сторон (меры, обеспечивающие их своевременное и качественное исполнение, вплоть до установления санкций к государствам, допустившим нарушения), способы разрешения спорных вопросов.

Вступление в силу международных договоров, заключенных в рамках Содружества Независимых Государств, т. е. фактическая реализация их на внутригосударственном уровне, должна осуществляться путем их трансформации в национальное законодательство государств — участников Содружества в согласованные предельные сроки.

В целях усиления роли и влияния Экономического Суда Содружества необходимо придать ему универсальный характер, расширить его предметную и субъектную юрисдикцию, его решения должны быть обязательны для исполнения в установленные сроки. В дальнейшем Экономический Суд СНГ и Суд ЕвразЭС следует преобразовать в Суд СНГ, придав ему универсальный характер по примеру Суда Европейского союза, наделив его широкой предметной и субъектной юрисдикцией и полномочиями по разрешению споров в рамках всех региональных организаций, созданных государствами Содружества.

Перспективы совершенствования институциональных механизмов в Содружестве Независимых Государств

В оценке действующих институциональных механизмов интеграционного взаимодействия в Содружестве Независимых Государств, возможностей и перспектив их совершенствования необходимо исходить из учета условий и особенностей интеграции постсоветских стран. Это, прежде всего:

- объективная неготовность к экономической интеграции отдельных государств-участников, значительные различия степени рыночного реформирования их экономик, хозяйственного механизма и законодательства, направлений и способов воздействия на экономические процессы;

- продолжающееся национально-государственное строительство в условиях перехода к открытой рыночной экономике, системной трансформации социально-экономических и общественных отношений;

- существенные расхождения в геополитической и внешнеэкономической ориентации при наличии более привлекательных центров экономического притяжения вне рамок Содружества;

- неурегулированные межэтнические и межгосударственные конфликты;

- невысокий уровень правовой культуры.

Все это во многом определяет готовность государств-участников к интеграционному взаимодействию и совершенствованию институциональных механизмов интеграции. Для Содружества наиболее приемлемой пока остается модель взаимодействия, которая не предъявляет к государствам-участникам требований строгого соблюде-

ния правовых норм поведения в объединении, выполнения достигнутых договоренностей.

Бытует мнение, что СНГ — это только «площадка для встреч и консультаций» глав государств и глав правительств Содружества, «удобный формат для общения» между странами, сглаживания возникающих разногласий и поиска взаимоприемлемых компромиссов во всех сферах межгосударственных отношений. Безосновательно обсуждается также тезис о необходимости сохранить СНГ, как будто есть предложение какого-либо государства-участника или группы государств об упразднении этого объединения. Профанация Содружества Независимых Государств происходит в силу неосведомленности, слабой информированности, нежелания или неспособости разобраться в интеграционных процессах, происходящих в рамках этого регионального объединения государств.

Содружество Независимых Государств является основной системообразующей международно-правовой структурой на постсоветском пространстве. Это региональное объединение постсоветских стран, созданное для координации сотрудничества в сфере их общих интересов, позволяет большинству государств Содружества не только согласовывать свои позиции, но и достаточно эффективно совместно решать общие проблемы в различных сферах межгосударственного сотрудничества [1; 15, с. 3; 20, с. 18].

Очевидно, что в силу объективных причин в СНГ продвижение по пути экономической интеграции и формирования общего экономического пространства дальше создания Зоны свободной торговли не предвидится. В то же время следует отметить, что в рамках Содружества успешно развиваются отраслевое сотрудничество в сфере энергетики, транспорта, связи, образования, здравоохранения, трудовой миграции, обеспечение стабильности и безопасности [14; 16; 26].

Вместе с тем, поскольку уровень социально-экономического развития государств Содружества является невысоким, демократии — слабыми, политическая система — неустоявшейся, а перспективы вступления в Европейский союз — туманными, очевидно, что в ближайшее время для большинства государств СНГ альтернативы многостороннему сотрудничеству вне рамок СНГ или других региональных экономических объединений стран Содружества не существует. Региональные организации, не ставящие перед собой слишком амбициозных целей, могут существовать очень долго, пока, по крайней мере, не найдется им достойной замены. Поэтому СНГ сейчас «живее всех живых».

Перспективы Содружества Независимых Государств в значительной степени связаны с изменением принципов функционирова-

ния этого регионального объединения и будут определяться социально-экономическим развитием его участников, проведением необходимых рыночных и демократических преобразований, желанием конструктивно взаимодействовать между собой.

Важнейшей предпосылкой совершенствования институциональных механизмов взаимодействия является повышение уровня правовой культуры в государствах-участниках, критерием которой служит реальное верховенство закона. Когда законность игнорируется внутри страны, нет никакой гарантии, что она станет соблюдать нормы международного права, в том числе международные договоры и решения, принимаемые в рамках Содружества. В исполнении принятых в рамках Содружества многосторонних договоров (соглашений) и решений продолжает доминировать принцип целесообразности. Государства-участники придерживаются этих соглашений либо в пределах, в которых они находят их выгодными для себя, либо в той мере, в которой их могут принудить к исполнению взятых обязательств посредством внешнего экономического или политического давления. Это создает определенный предел доверия, а по сути — предел интегрирования, дальше которого государства Содружества идти не рискуют. Не случайно и то, что в основе механизма реализации решений, принятых высшими органами Содружества — Советом глав государств и Советом глав правительств, лежит добровольное и необязательное выполнение государствами взятых на себя обязательств, использование только национальных механизмов контроля за их исполнением [10].

Несмотря на теоретическую привлекательность и успешную реализацию в Европейском союзе наднационального характера развития интеграционных процессов, государства Содружества пока воздерживаются от использования более эффективных институциональных механизмов интеграции (придание обязательности принятым решениям, наделение межгосударственных органов наднациональными полномочиями, установление действенных мер ответственности за невыполнение принятых решений и др.). Одной из причин этого также является доминирующая роль России на постсоветском пространстве. Россия объективно была и остается системообразующим элементом политической и экономической структуры СНГ. Та экономика, которая крупнее, больше проявляет себя при решении практических вопросов в любом интеграционном объединении. На этом принципе формируются региональные и универсальные экономические и валютно-финансовые организации. Все это во многом определяет уровень доверия и готовность государств-участников к интеграционному взаимодействию и совершенствованию механизмов интеграции.

Содружество Независимых Государств не было навязано постсоветским странам извне как чужеродная структура. Оно создавалось и формировалось его участниками и в полной мере отражает существующие в государствах-участниках реалии. Созданные институциональные механизмы взаимодействия, динамика интеграционных процессов в Содружестве — это зеркало состояния экономики и общества государств-участников, политической воли руководства и его стремления к сотрудничеству, умения и желания идти на компромиссы ради общего блага. Не нужно «на зеркало пенять». Необходимо в рамках основанной организации создавать такие условия и меха-

низмы взаимодействия, которые способствовали бы согласованию интересов государств и решению их насущных проблем. Здесь нельзя ограничиться косметическими изменениями, желанием что-то приукрасить, не меняя ничего по существу.

Содружество доказало целесообразность и важность своего существования. Следует, однако, признать, что формирование СНГ как полноценного регионального экономического объединения государств, использование более эффективных институциональных механизмов интеграции потребует гораздо большего времени и усилий, чем представлялось на ранних этапах его становления и развития.

Литература

1. Алма-Атинская Декларация (21 декабря 1991 года, г. Алма-Ата) // Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — 1992. — № 1. — С. 15–16.
2. Буторина, О. В. Интеграция СНГ. Применим ли опыт Европейского союза? / О. В. Буторина // Свободная мысль. — 1999. — № 6. — С. 43–54.
3. Гринберг, Р. С. Евразийский союз: хрупкие надежды / Р. С. Гринберг // Междунар. экономика. — 2013. — № 1. — С. 87–89.
4. Договоры об учреждении Европейских сообществ. — М.: Междунар. изд. группа «Право», 1994. — 390 с.
5. Енин, Ю. И. Международные интеграционные объединения: опыт, проблемы, перспективы: пособие / Ю. И. Енин. — Минск: МИТСО, 2006. — 99 с.
6. Кириленко, В. П. Право Содружества Независимых Государств в системе международного права / В. П. Кириленко, Ю. В. Мишальченко // Москов. журн. междунар. права. — 2003. — № 3. — С. 109–132.
7. Клейнер, Г. Б. Эволюция институциональных систем / Г. Б. Клейнер; ЦЭМИ РАН. — М.: Наука, 2004. — 240 с.
8. Кротов, М. И. Евразийская идея и перспективы СНГ / М. И. Кротов // Свободная мысль. — 2012. — № 10. — С. 5–18.
9. Мансуров, Т. А. Развитие евразийской интеграции: ЕвразЭС, Таможенный союз, Единое экономическое пространство / Т. А. Мансуров // Проблемы управления. — 2012. — № 2. — С. 13–17.
10. Механизм реализации решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств (Совет глав правительств СНГ, 9 октября 1999 года, г. Ялта) // Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — 1999. — № 3 (33). — С. 21.
11. Никитенко, П. Г. Ноосферная экономика и социальная политика: стратегия инновационного развития / П. Г. Никитенко. — Минск: Белорус. наука, 2006. — 479 с.
12. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. — М.: Фонд экон. книги «Начала», 1997. — 304 с.
13. Норт, Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // THESSIS. — Т. 1. Вып. 2. — 1993. — С. 69–92.
14. Об аналитическом докладе «Итоги деятельности СНГ за 20 лет и задачи на перспективу»: протокольное решение Совета глав государств СНГ от 3 сент. 2011 г. [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет СНГ. — Режим доступа: <<http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3147>>. — Дата доступа: 12.11.2013.
15. О Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и Плана основных мероприятий по ее реализации: решение Совета глав государств СНГ от 5 окт. 2007 г. [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет СНГ. — Режим доступа: <<http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/printPreview/text?id=2298&serverUrl=http://cis.minsk.by/reestr/ru>>. — Дата доступа: 30.11.2013.
16. О Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года: решение Совета глав правительств СНГ от 14 нояб. 2008 г. [Электронный ресурс] // Исполнительный комитет СНГ. — Режим доступа: <<http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2533>>. — Дата доступа: 30.11.2013.
17. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (8 декабря 1991 г., г. Минск) // Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — 1992. — № 1. — С. 6–8.
18. Стрежнева, М. В. Европейский союз и СНГ: сравнительный анализ институтов / М. В. Стрежнева / Москов. общ. науч. фонд, Центр конвертируемого образования. — М.: Изд-во центра науч. и учеб. программ, 1999. — 268 с.
19. Топорнин, Б. Н. Европейское право: учебник / Б. Н. Топорнин. — М.: Юрист, 1998. — 456 с.
20. Устав Содружества Независимых Государств // Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — 1993. — № 1(9). — С. 17–29.
21. Ходжсон, Дж. Что такое институты? / Дж. Ходжсон // Вопросы экономики. — 2007. — № 8. — С. 28–48.
22. Ходжсон, Дж. Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории: пер. с англ. / Дж. Ходжсон. — М.: Дело, 2003. — 464 с.
23. Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция: учеб. пособие / В. Г. Шемятенков. — М.: Междунар. отношения, 2003. — 400 с.
24. Шишков, Ю. В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ / Ю. В. Шишков. — М.: НП «III тысячелетие», 2001. — 479 с.
25. Шумский, Н. Н. Региональные экономические объединения постсоветских государств: организационно-правовое обеспечение процессов интеграции / Н. Н. Шумский. — Минск: Беларус. навука, 2010. — 323 с.
26. Шумский, Н. Н. Содружество Независимых Государств как модель интеграции постсоветских государств / Н. Н. Шумский // Белорус. экон. журн. — 2011. — № 4. — С. 4–14.
27. Энтин Л. М. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учеб. для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Л. М. Энтин. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2005. — 960 с.

«Институциональные механизмы интеграции в Содружестве Независимых Государств» (Николай Шумский)

В статье раскрывается сущность теоретико-методологических основ исследования институциональных механизмов интеграции в региональных объединениях государств, уточняются отдельные понятия и определения, необходимые для проведения данного исследования, анализируются характерные особенности договорно-правовой базы, системы межгосударственных органов и их компетенций, механизмов подготовки и принятия решений, контроля их исполнения в Содружестве Независимых Государств. Рассмотрены перспективы и обоснованы основные направления и практические рекомендации совершенствования институциональных механизмов интеграции в СНГ.

«Institutional Mechanisms of Integration in the Commonwealth of Independent States» (Nikolay Shumsky)

The article reveals the essence of the theoretical and methodological research bases of institutional mechanisms for the integration of regional associations. It clarifies certain concepts and definitions necessary for this study, analyzes the characteristics of the legal framework, the systems of intergovernmental agencies and their competencies, decision-making mechanisms, control over their execution in the Commonwealth of Independent States. The prospects are discussed and the guidelines and practical recommendations for improving institutional mechanisms of integration in the CIS are grounded in the paper.

Статья поступила в редакцию в январе 2014 г.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДВУСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА БЕЛАРУСИ И АЗЕРБАЙДЖАНА

Фарман Юсубов

Переход к устойчивому развитию — длительный эволюционный процесс, требующий целенаправленной, осознанной деятельности всего человечества. Главным фактором его реализации могут и должны быть национальные стратегии устойчивого развития, использующие высоконравственный разум объединенного человечества, всевозможные мировые и национальные социально-экономические, политические, технические и другие средства. Двусторонние межгосударственные экономические отношения осуществляются в условиях глобализации и становления мирового хозяйства, что требует использования особых механизмов и инструментов.

В свете укрепления дружеских отношений между Беларусью и Азербайджаном появляется необходимость создания экономического механизма регулирования двустороннего сотрудничества. Данная проблематика изучается в основном автором, так как все имеющиеся источники носят информационный либо описательный характер [8—12]. Целью данной статьи является создание экономического механизма регулирования двустороннего межгосударственного экономического сотрудничества Беларуси и Азербайджана.

Основными источниками устойчивого развития каждой национальной экономики являются: человеческий, научно-производственный и инновационный потенциал, природные ресурсы и выгодное географическое положение страны, а главными приоритетами — высокий уровень триады «интеллект—инновации—благополучие». Важнейшими задачами обеспечения устойчивого развития являются переход на инновационный путь развития, реализация общесистемных преобразований экономики и общества, в том числе:

— в области совершенствования государственности — формирование сильного эффективного правового государства, обеспечивающего создание необходимых условий и активную государственную поддержку крупномасштабных мер по достижению долгосрочных ориентиров социально-экономического развития страны;

— в области общественного развития — постепенный переход к новому постиндустриальному обществу преимущественно с V и VI технологическими укладами, экологически чистыми производствами, развитыми отношениями демократии и гражданского общества, социального партнерства между государством, профсоюзами, союзами предпринимателей и общественными организациями, системой формирования всесторонне развитого человека — физически здорового, духовно богатого, восприимчивого к научно-техническим нововведениям;

— в области экономики — построение высокоэффективной социально ориентированной рыночной экономики с развитыми институтами предпринимательства и рыночной инфраструктурой, действенными механизмами государственного и рыночного регулирования;

— в области экологии — снижение негативного воздействия на окружающую среду и улучшение ее качественного состояния, восстановление нарушенного экологического равновесия;

— в области развития культуры и нравственности — воспитание высокообразованного, творческого человека, создание здорового нравственного климата [6].

Вместе с тем, в условиях глобализации наряду с национальными стратегиями развития повышается роль межгосударственных экономических отношений. Это отражает одну из основных тенденций формирования мирохозяйственных связей, которая проявляется в образовании обширных зон влияния той или иной державы или группы стран. Эти страны становятся своеобразными центрами, вокруг которых группируются другие государства, образуя своеобразные материки в океане мирохозяйственных связей. Взаимосвязь между странами может носить как формальный, так и реальный характер, на основе формальной взаимосвязи экономические связи между странами устанавливаются на базе международного разделения труда. Реальная же экономическая интеграция представляет собой уровень, который предусматривает определенный

Автор:

Юсубов Фарман Исраилов — кандидат экономических наук, преподаватель кафедры «Менеджмент» факультета технологий управления и гуманитаризации Белорусского национального технического университета

Рецензенты:

Данильченко Алексей Васильевич — доктор экономических наук, профессор, проректор по учебной работе Белорусского государственного университета

Сташевская Людмила Александровна — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Менеджмент» факультета технологий управления и гуманитаризации Белорусского национального технического университета

паритет основных социально-экономических параметров стран — участниц интеграционного объединения.

В связи с этим можно утверждать, что решению проблемы устойчивого развития способствует также формирование отношений в рамках двустороннего межгосударственного экономического сотрудничества. Примером является сотрудничество Беларуси и Азербайджана, которых связывают общие интересы по широкому спектру вопросов, в том числе и в экономической сфере. В советский период отношения между союзными республиками не всегда строились с учетом национальных экономических интересов. Пространство бывшего СССР представляло собой единый комплекс, в котором все было взаимоувязано и не рассчитано на коллапс. Несмотря на тяжелые социально-экономические последствия распада СССР в начале 1990-х гг., у Беларуси и Азербайджана сохранились хорошие традиции делового сотрудничества, а с обретением независимости эти страны получили уникальную возможность выстраивать свои отношения в системе координат собственных национальных приоритетов и взаимоприемлемых компромиссов.

Историческая логика закладывает прочную основу для дальнейшего развития межгосударственных отношений между Республикой Беларусь и Азербайджанской Республикой на принципах доверия и взаимного уважения. В странах, благодаря совместным усилиям, интенсификации политического диалога, созданы все необходимые условия для плодотворного сотрудничества по самому широкому спектру вопросов. Сотрудничество Беларуси и Азербайджана показывает, что даже частичное объединение потенциалов двух стран способно дать ощутимый социально-экономический эффект [см.: 10—12].

Функционирование механизма двустороннего межгосударственного экономического сотрудничества предполагает построение определенных его элементов. В связи с этим представляется целесообразным сформулировать концептуальные подходы к механизму двустороннего межгосударственного экономического сотрудничества Беларуси и Азербайджана, в том числе с определением:

- стратегической цели;
- теоретической основы формирования механизма;
- объективных и субъективных условий;
- факторов, благоприятствующих и сдерживающих экономическое сотрудничество;
- движущих сил;
- тенденций развития;
- нормативно-правовой базы;
- институциональной структуры механизма [см.: 9].

Стратегической целью развития межгосударственного экономического сотрудничества Беларуси и Азербайджана является рост внеш-

неэкономического и производственного потенциала; повышение конкурентоспособности, отраслей, стран; расширение возможностей по вхождению в мировую экономику [1; 3; 4].

В качестве теоретической основы формирования механизма сотрудничества правомерно использовать теорию технологического разрыва и асимметричной взаимозависимости стран. Это характеризуется тем, что экономики Беларуси и Азербайджана с учетом их международной специализации являются взаимодополняемыми, что сотрудничество, в том числе научно-техническое, способствует выравниванию уровней национальных экономик вследствие развития новых предприятий и подотраслей, повышения качества продукции и наращивания экспортного потенциала стран.

Дальнейшее развитие межгосударственного экономического сотрудничества Республики Беларусь и Азербайджанской Республики обусловлено рядом конкретных условий объективного и субъективного характера. К ним на основании проведенного анализа можно отнести следующие:

— политическая ситуация внутри государства, состояние экономических и политических отношений на мировой арене. Политическая ситуация в Беларуси и Азербайджане стабильна, страны не участвуют в агрессивных блоках. Однако существуют внешние проблемы политического характера: Азербайджан находится в напряженных отношениях с Арменией по вопросу нерешенного до конца Карабахского конфликта; Евросоюз и другие страны Запада по отношению к Беларуси используют политические и экономические санкции. Это стимулирует Беларусь и Азербайджан к переориентации межгосударственного сотрудничества и углублению диверсификации внешней политики и экспорта;

— направленность государственной экономической политики, оценка роли внешней торговли в развитии страны, степень открытости национальных экономик. Оба государства проводят социально ориентированную экономическую политику, стимулируют развитие внешнеторговых экономических отношений, реализуют принципы: либерализации, экономического равноправия в торговле; регионально-страновой ориентации экспорта и достижения экономических выгод от внешней торговли; привлечения и эффективного использования иностранных инвестиций для повышения конкурентоспособности экспортного потенциала; перевода торговли на принцип ВТО; умеренную протекционистскую политику с целью поддержки отечественных производителей. Это способствует расширению двусторонней торговли. Степень открытости национальных экономик очень высока, доля экспорта товаров в белорусском ВВП

превышает 50 %, внешнеторговая квота выше ВВП страны, а внешнеторговая квота в азербайджанском ВВП — 58 % [см.: 1; 5];

— общий уровень развития национальных экономик, объемы ВВП, характер научно-технологических исследований, доля современных технологий в общем объеме промышленного производства. Беларусь и Азербайджан относятся к группе стран с транзитивной экономикой. Однако доля современных технологий в общем объеме промышленного производства в обеих странах составляет пока менее 10 % [см.: 1; 5];

— направленность и темпы экономического роста, динамику валового внутреннего продукта страны, уровень доходов населения. Беларусь ориентируется на наукоемкие отрасли производства — машино-, приборо- и станкостроение. Основным стратегическим направлением Азербайджана является нефте- и газодобыча и нефтепереработка. Динамика роста ВВП в обеих странах составляла 8—10 %, и лишь в последние годы в Беларуси существенно замедлялись в связи с кризисными явлениями в мировой экономике, уровень доходов населения постоянно повышается, хотя и относительно небольшими темпами [см.: 1; 5];

— состояние правовой базы экономической деятельности и трудового законодательства, соответствие международным нормам. Обе страны поддерживают или участвуют в основных международных договорах по регулированию торговли. Договорно-правовая база белорусско-азербайджанских отношений насчитывает около 50 двусторонних соглашений и охватывает практически все области сотрудничества — от промышленности и аграрного сектора до культуры, науки и искусства [2].

Необходимо также выделить благоприятные и неблагоприятные факторы, которые способствуют или сдерживают развитие межгосударственного экономического сотрудничества Беларуси и Азербайджана (рис. 1). К благоприятным факторам следует отнести:

— внешнюю направленность и многовекторность двух экономик, что позволяет создать на межгосударственном уровне благоприятные условия для внешнеэкономической деятельности производственных предприятий и торговых фирм двух стран;

— сходство социально-экономических политик, что благоприятствует реализации взвешенной ценовой политики предприятий в рамках ВЭД;

— государственный механизм двустороннего сотрудничества и «память рынков», что способствует нахождению точек взаимных интересов и возможностей для сотрудничества предприятий;

— социокультурные связи, которые облегчают установление доверительных отношений между руководителями предприятий;

— наличие азербайджанской диаспоры в Беларуси, что способствует установлению контактов между бизнесменами двух стран, а также активизации инвестиционной деятельности.

Среди неблагоприятных факторов, в отношении которых необходимо принятие мер по их преодолению или блокированию, правомерно выделить следующие:

— аморфность СНГ, что вынуждает выстраивать межгосударственные отношения Беларуси и Азербайджана на двусторонней основе;

— дальние расстояния, транзит через третьи страны, что обуславливает необходимость смягчения возникающих в связи с этим сложностей для введения облегченных таможенных процедур и снижения таможенных тарифов в осуществлении внешнеторговых отношений;

— региональную разобщенность, обуславливающую потребность расширения двусторонних отношений Беларуси и Азербайджана за рамками региональных блоков и соглашений;

— разницу в христианской и мусульманской культурах, предполагающую принятие мер по активизации сотрудничества между нашими странами и народами в гуманитарной сфере: искусстве, образовании, спорте, туризме, медицине, науке; а также пропаганду веротерпимости обоих народов к другим религиозным конфессиям [9—12].

Движущими силами экономического механизма межгосударственного сотрудничества Беларуси и Азербайджана являются:

— политическая воля руководителей государств и правительств, выраженная в контактах на высшем и правительственном уровне, активизация деятельности Межправительственной белорусско-азербайджанской комиссии по экономическому сотрудничеству, министерств иностранных дел и посольств;

— национальные интересы, направленные на рост уровня жизни граждан и повышение качества профессиональной деятельности;

— стремление к достижению прибыли как на уровне отдельных предприятий, так и в определенных отраслях и секторах экономики;

— развитие двусторонней договорной базы сотрудничества, направленной на расширение активного взаимодействия, включая энергетику, машиностроение, оборонную промышленность, гуманитарную сферу, военно-техническое сотрудничество;

— готовность и стремление к заполнению ниш национального рынка качественными импортными товарами и услугами;

— действие Соглашения о свободной торговле между Беларусью и Азербайджаном (2004 г.), которое позволило смягчить таможенные тарифы, усовершенствовать системы расчетов, создать климат взаимного доверия во внешнеэкономической деятельности [7];

— усилия по повышению общего уровня занятости населения, созданию совместных предприятий, финансово-промышленных



Рис. 1. Направления межгосударственного экономического сотрудничества Беларуси и Азербайджана с учетом факторов развития

Источник: [9—12].

групп, а также реализация проектов в различных отраслях экономики и социальной сфере;

— обмен открытой информацией торгово-экономического, социального, научно-технического характера, представляющей взаимный интерес, создание информационной базы в области внешнеэкономической деятельности, в том числе базы данных товаропроизводителей, в целях установления деловых контактов между субъектами хозяйствования Беларуси и Азербайджана [см.: 9].

Механизм межгосударственного сотрудничества национальных экономик двух стран базируется на сопоставимости социально-экономических политик государств и схождении национальных интересов.

Деятельность механизма целесообразно строить на основе следующих ведущих тенденций развития:

— взаимопроникновения экономик в сферах взаимовыгодного партнерства;

— использования асимметрии в развитии национальных экономик, позволяющей выгодно дополнять национальные рынки друг друга;

— опоры на сильные стороны национальных хозяйств для достижения реальных экономических выгод и заполнения национальных рынков;

— преодоления отставания в развитии отдельных отраслей национальных экономик путем использования преимуществ страны-партнера [см.: 9].

Нормативно-правовая база белорусско-азербайджанского внешнеэкономического сотрудничества представлена следующими документами: Соглашение между Правительствами Беларуси и Азербайджана о принципах торгово-экономического сотрудничества (1993); Соглашение между Правительствами Беларуси и Азербайджана о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, работ и услуг (2001); Конвенция между Правительствами Беларуси и Азербайджана об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов (2001); Соглашение между Правительствами Беларуси и Азербайджана о сотрудничестве в области стандартизации, метрологии и сертификации (2001); Протокол о сотрудничестве между министерствами иностранных дел Беларуси и Азербайджана (2004); Соглашение между Правительствами Беларуси и Азербайджана о свободной торговле (2004) и др. Все это создает благоприятные экономические, финансовые и правовые условия для предпринимательской деятельности юридических и физических лиц. Вместе с тем, необходимо расширить нормативно-правовую базу сотрудничества за счет подписания торгово-экономических договоров и соглашений между конкретными субъектами хозяйствования, оказания государственного со-

действия конкретным субъектам хозяйствования по развитию взаимовыгодного сотрудничества на территории как двух государств, так и третьих странах [2].

Институциональную структуру межгосударственного экономического сотрудничества Беларуси и Азербайджана представляется правомерным строить с учетом выявленных благоприятных и сдерживающих факторов его развития, а также действующих и перспективных направлений сотрудничества (см.: рис. 1). В соответствии с этим в институциональную структуру включено 18 институтов (рис. 2). Среди них:

— совместные межправительственные комиссии по сотрудничеству — межгосударственная, Белорусско-азербайджанская межправительственная комиссия по сотрудничеству, отраслевые, региональные, на уровне предприятий;

— Белорусско-азербайджанская межправительственная комиссия по торгово-экономическому сотрудничеству (2004), возглавляемая заместителями премьер-министров двух стран. За время ее функционирования принято много важных решений, инициирована реализация серьезных проектов в области производственной кооперации, придан качественно новый характер работе по формированию договорно-правовой базы сотрудничества; деятельности комиссии государств активно способствуют министерства иностранных дел, экономики, промышленности, посольства [см.: 2; 7];

— национальные торгово-промышленные палаты;

— органы государственных и правительственных внешнеэкономических структур: МИД, отраслевые министерства, посольства и др.;

— отрасли и сектора национальной экономики, представляющие со стороны Беларуси — автомобиле-, станко- и приборостроение, электроэнергетику, деревообработку; со стороны Азербайджана — нефтедобычу, сельскохозяйственное производство, химическую промышленность [см.: 10—12].

Вместе с тем, предлагается включить в институциональную структуру новые институты (Азербайджанский торгово-производственный центр в Минске), а также существенно расширить функциональную сферу деятельности Белорусского торгового дома в Баку. При этом предусматриваются следующие основные формы межгосударственного сотрудничества: внешняя торговля, международная производственная кооперация, научно-техническое сотрудничество.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что Беларусь и Азербайджан готовы сотрудничать по самому широкому спектру двусторонних отношений, обе страны намерены обеспечить благоприятные условия для развития взаимовыгодного экономического сотрудничества и принимать меры по совершенствованию механизма торгово-экономических отношений.

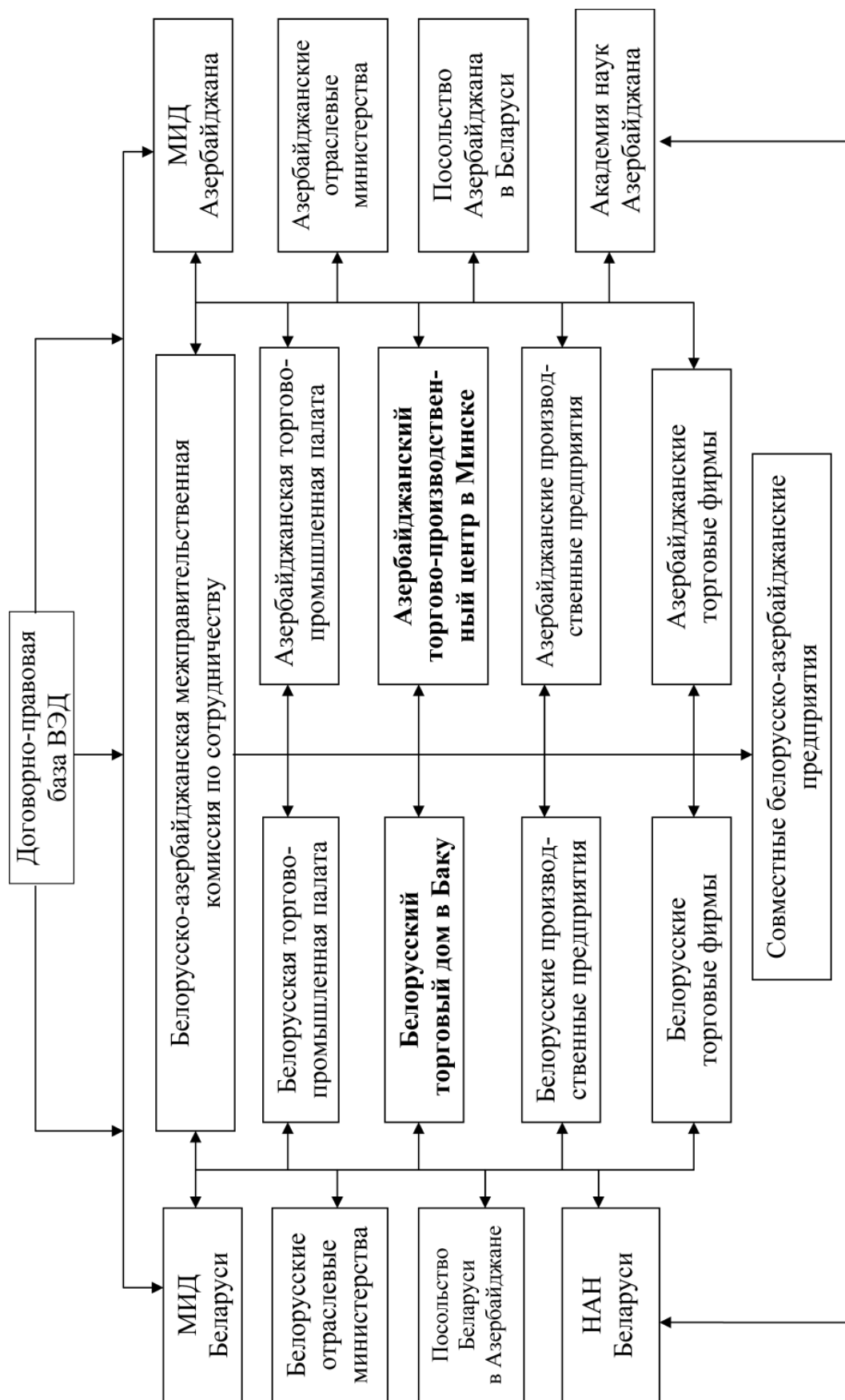


Рис. 2. Механизм регулирования экономического сотрудничества Беларуси и Азербайджана

Источник: [9–12].

Литература

1. Государственный комитет статистики Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <<http://www.azstat.org/>>. — Дата доступа: 15.05.2014.
2. Договор между Республикой Беларусь и Азербайджанской Республикой о социально-экономическом сотрудничестве до 2015 года от 17 окт. 2006 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2012.
3. Министерство экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <<http://www.economy.gov.by/>>. — Дата доступа: 15.05.2014.
4. Министерство экономического развития Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <<http://www.economy.gov.az/>>. — Дата доступа: 15.01.2014.
5. Национальный статистический комитет Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <<http://belstat.gov.by/>>. — Дата доступа: 15.01.2014.
6. О Национальной программе развития экспорта Республики Беларусь на 2011–2015 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 23 мая 2011 г. № 656 [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&pro=C21100656>>. — Дата доступа: 15.01.2014.
7. О ратификации Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Азербайджанской Республики о свободной торговле: Закон Респ. Беларусь от 15 нояб. 2004 г. № 330-З [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2012.
8. Рыбик, К. Беларусь — Азербайджан: новый этап сотрудничества: интервью с первым заместителем иностранных дел Республики Беларусь А. Михневичем / К. Рыбик [Электронный ресурс] // Дело: бизнес-журнал. — Режим доступа: <<http://delo.by/news/~shownews/belarus-azerbajdjan>>. — Дата доступа: 15.01.2014.
9. Юсубов, Ф. И. Двустороннее межгосударственное экономическое сотрудничество / Ф. И. Юсубов // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2013. — № 1. — С. 81–87.
10. Юсубов, Ф. И. Особенности развития национальных экономик Беларуси и Азербайджана / Ф. И. Юсубов // Известия Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины. — 2012. — № 2. — С. 114–121.
11. Юсубов, Ф. И. Совершенствование торгово-экономического партнерства Беларуси и Азербайджана / Ф. И. Юсубов // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2011. — № 4. — С. 94–102.
12. Юсубов, Ф. И. Экономическое сотрудничество Беларуси и Азербайджана на фоне межгосударственных проблем Содружества Независимых Государств / Ф. И. Юсубов // Вестн. экон. интеграции, Москва. — 2011. — № 12. — С. 216–224.

«Экономический механизм регулирования двустороннего сотрудничества Беларуси и Азербайджана» (Фарман Юсубов)

В статье рассматриваются концептуальные подходы к механизму регулирования двустороннего межгосударственного экономического сотрудничества Беларуси и Азербайджана.

«The Economic Regulation Mechanism of Bilateral Cooperation of Belarus and Azerbaijan» (Farman Yusubov)

The article discusses conceptual approaches to the mechanism of regulation of bilateral interstate economic cooperation of Belarus and Azerbaijan.

Статья поступила в редакцию в марте 2014 г.

СУЩНОСТЬ РЕЭКСПОРТА И СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ЕГО ОПРЕДЕЛЕНИЮ

Надежда Радовская

Мировая экономика последних десятилетий характеризуется опережающим ростом международной торговли и увеличением экономической интеграции. По данным Доклада о мировой торговле — 2013 Всемирной торговой организации (ВТО), с 1980-х гг. по настоящее время темпы роста мировой торговли в среднем вдвое превысили темпы роста мирового производства [22, р. 5]. При этом реэкспорт промежуточных продуктов составил около 30 % общего объема международной торговли, увеличившись почти на 10 % менее чем за 20 лет [22, р. 6].

Реэкспорт характерен как для развивающихся стран, так и для стран с развитой экономикой, однако для разных стран в различной степени. Страны, во внешней торговле которых реэкспорт занимает существенную долю, демонстрируют впечатляющие темпы экономического роста. Лидерами реэкспорта в международной торговле являются Гонконг, Сингапур, ОАЭ, США, Нидерланды. По подсчетам автора, доля реэкспорта во внешней торговле Гонконга достигает 96 % [см.: 21], Нидерландов — 40 % [19, р. 2]. В связи с этим изучение реэкспорта приобретает особую актуальность.

Как экономическое явление реэкспорт появился в форме купечества, когда торговые пути служили не только для движения товаров, но и как источник новых технологий, развития межнациональных коммуникаций, а также средство распространения религий и культурного обмена. В эпоху колониальных империй основным источником обогащения колонизаторов был именно реэкспорт ресурсов их колоний. Традиционно наука рассматривала торговлю в разрезе товаров и потоков, вследствие чего субъекты торговли не были разграничены и реэкспорт не выделялся в категорию. Однако стремительный переход некоторых развивающихся стран к постиндустриальной экономике во второй половине XX в. (Гонконг, Сингапур) послужил толчком к детальному изучению реэкспорта в мировой экономике.

Проблемы теоретического определения реэкспорта и методологии его учета рассмотрены в работах голландских исследователей М. С. Мелленса, Н. Г. А. Ноордмана,

Дж. П. Вербругтена [18], Дж. Рооса [19], а также А. А. Елкиной (Россия) [2] и М. Линдемане (Латвия) [15]. Анализ проявлений реэкспорта и его последствий для экономики посвящены исследования Всемирного банка по Центральной Азии [11], работы С.-Э. Оллу-са, Х. Симола (Финляндия) [4], С. Андриамананьяра, Х. Арса, М. Дж. Феррантино (США) [10], К. М. Чоя (Сингапур) [12], Г. Х. Хенсона, Р. С. Феенстра [14], П. Дж. Ллойда, Р. Дж. Сэндилендса [16]. Вопросы таможенного и налогового регулирования реэкспорта в Республике Беларусь, а также проблемы взаимодействия страны с современными центрами реэкспорта освещены в ведомственных журналах Государственного таможенного комитета [9], Министерства по налогам и сборам [3], Министерства иностранных дел Республики Беларусь [1].

На практике реэкспортные операции регулируются соответствующим таможенным законодательством, учитываются в статистике международной торговли, а также отражаются в платежном балансе. Под реэкспортной операцией следует понимать внешнеторговую операцию, подлежащую учету в качестве реэкспорта.

В настоящее время не выработан единый подход к определению понятия реэкспорта из-за множества его аспектов на уровне как конкретных предприятий, государственных органов, так и национальных экономик, региональных объединений с их историческими особенностями развития. Существуют также различия в терминологии. Так, синонимом принятого в международных организациях термина «реэкспорта» (*re-exports*) в официальной статистике США выступает термин, который можно перевести как «иностранный экспорт» или «экспорт иностранных товаров» (*foreign export*) [13, пара 30.1 (c)], а в некоторых исследованиях — термин «перегрузка» (*transshipment*) [10, р. 1] и «перевалочная торговля» (*entrepôt trade*) [14, р. 1].

Цель настоящей статьи — выделение сущности реэкспорта посредством анализа ключевых подходов к его определению, сопоставление фактических проявлений реэкспорта с существующей методологией, а также выработка рекомендаций по ее совершенствованию.

Автор:

Радовская Надежда Францевна — аспирант кафедры международных экономических отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Юрова Наталья Вячеславовна — кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Якушенко Ксения Валентиновна — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики факультета международных экономических отношений Белорусского государственного экономического университета

В соответствии с терминологией ООН реэкспорт (*re-exports*) представляет собой «экспорт иностранных товаров, которые были ранее учтены в качестве импорта» [8, пар. 2.18]. Данный подход принят для целей учета статистики международной торговли товарами и рассматривает реэкспорт как часть общего экспорта (*general exports*) наряду с экспортом отечественных товаров (*exports of domestic goods*). Более того, странам рекомендуется не только включать реэкспортные операции в суммарные показатели экспорта, но и учитывать их отдельно для аналитических целей. Необходимо отличать реэкспорт от временного ввоза товаров без их предшествующего учета в качестве импорта, а также от экспорта иностранных товаров, приобретших статус отечественных в результате их переработки [8, пар. 2.18]. При этом экспорт товаров, подвергшихся переработке без последующего приобретения статуса отечественных, относится к реэкспорту.

Для наиболее полного охвата потоков международной торговли вводится понятие статистической территории страны, которая может отличаться от экономической или таможенной территории страны [8, пар. 2.1]. Посредством сопоставления данных категорий определяется степень репрезентативности имеющихся данных и выявляется необходимость сбора дополнительной информации. Так, в случае применения специальной системы торговли (когда часть потоков внешней торговли не включается в статистику в силу несовпадения статистической и экономической территории страны) определение объемов реэкспорта требует дополнительной информации о вывозе товаров из зон свободной торговли, таможенных складов, складов внутренней переработки.

Международным валютным фондом (МВФ) реэкспорт определен как «вывоз иностранных (произведенных в других странах и ранее импортированных) товаров из страны, в которую они ранее были ввезены, без каких-либо существенных преобразований по сравнению с состоянием, в котором они были первоначально импортированы» [6, пар. 10.37]. В отличие от терминологии ООН, где реэкспорт не привязан к границам страны, по методологии платежного баланса одним из основных критериев отнесения операции к реэкспортной является физическое перемещение через границу. Так, перепродажа товаров за границей (*goods under merchandising*), определяемая как покупка товаров резидентом у нерезидента и последующая перепродажа тех же товаров другому нерезиденту без ввоза товаров в страну резидента, являясь по своей сути реэкспортной операцией, не включается в реэкспорт, а относится к категории «Прочие товары» [6, пар. 10.41]. Такое разграничение связано с тем, что операции вне фактической территории страны не получают отражения в таможенной статистике, но при этом учитываются резидентом

наряду с другими его операциями. Стоимостная разница в цене покупки и перепродажи отражается по статье платежного баланса «Чистый экспорт от перепродажи за границей» [6, пар. 10.44].

Еще одним важным отличием статистического подхода ООН от методологии платежного баланса является учет иностранных товаров после переработки. Так, возвращенные собственнику после переработки товары фигурируют в платежном балансе лишь в виде стоимости услуг по переработке, а в случае перепродажи их третьей стороне — включаются в экспорт страны владельца товара [8, прил. F, пар. F.4].

Таким образом, реэкспорт товаров в международной торговле представляет собой перепродажу иностранных товаров, приобретенных ранее в качестве импорта, или продуктов их переработки, не приобретших статус отечественных в результате этой переработки. К реэкспорту не относятся следующие транзитом через территорию страны товары, а также временно ввезенные товары.

Однако данные подходы рассматривают реэкспорт исключительно в отношении товаров. В то же время методика ООН выделяет передачу услуг в субподряд и отмечает, что субподряд в некоторых аспектах аналогичен перепродаже товаров за границей без ввоза в страну, поскольку услуги перепродаются. Однако в отношении услуг еще сложнее выделить степень осуществляемых преобразований [7, пар. 3.62]. МВФ определяет трансграничную реализацию услуг как экспорт (импорт) услуг, отмечая при этом, что с развитием глобализации широкое распространение получает практика осуществления производственных этапов в разных странах [6, пар. 10.71]. Это дает основания полагать, что со временем терминология международной торговли услугами потребует дальнейшего усовершенствования.

С точки зрения расширения существующей методологии интерес также представляет исследование М. Линдемана (Банковская высшая школа бизнеса и финансов (Рига)), обосновавшей существование реэкспорта не только товаров, но также услуг и капитала по аналогии с экспортом. Так, рассмотрена реализация реэкспортной операции на примере банковских финансовых услуг, а именно — услуг системы быстрого перевода денег между странами, а также выделен реэкспорт капитала в случае передепонирования или перекредитования в банк третьей страны средств, принятых у иностранного банка в качестве депозита или кредита соответственно [15, р. 69].

Реэкспорт капитала упоминается также в исследовании, помощника вице-президента Федерального резервного банка Сент-Луиса (США) Йи Уена 2012 г., посвященном проблеме уравнивания торговых и капитальных потоков США и Китая. Автор доказывает, что привлекательность финансовых институ-

тов США усугубляет дефицит их торгового баланса, и предлагает в качестве решения реэкспортировать китайский капитал в виде прямых иностранных инвестиций в Китай и другие развивающиеся страны [20, р. 1].

В связи с увеличением глобализации производственных процессов и усилением специализации стран и регионов можно утверждать, что реэкспорт услуг и капитала встречается повсеместно, однако остается вне поля зрения международной статистики в силу несовершенства существующей методологии, а также повышения комплексности конечного продукта производства. Так, можно наблюдать реэкспортные операции в рекрутинге — в случае, когда рекрутинговые агентства разных стран взаимодействуют между собой для оказания услуги заказчику из третьей страны. Иллюстрацией реэкспорта капитала служит вывод его в налоговую гавань с последующим инвестированием в третью страну.

Таким образом, для более полного отражения сущности реэкспорта необходимо учитывать его проявление в отношении услуг и капитала, что позволит также спрогнозировать развитие международной торговли услугами и международного движения капитала.

В законодательстве Республики Беларусь реэкспорт рассматривается только с точки зрения таможенных процедур. Обязательным условием отнесения операции к реэкспортной является физическое перемещение товара через границу, существуют также ограничения по срокам отнесения к ранее импортированным товарам (один год со дня выпуска для внутреннего потребления). Более того, товары могут декларироваться под таможенной процедурой реэкспорта только в двух случаях:

— если товары сохранили статус иностранных (не были выпущены для внутреннего потребления), а также после таможенного режима переработки на таможенной территории;

— если товары, выпущенные для внутреннего потребления, «возвращаются по причине неисполнения условий внешнеэкономической сделки» при условии соблюдения сроков и возможности их идентификации таможенным органом [5, ст. 299].

Так, в Таможенном кодексе Таможенного союза реэкспорт определяется как «таможенная процедура, при которой товары, ранее ввезенные на таможенную территорию Таможенного союза, либо продукты переработки товаров, помещенных под таможенную процедуру переработки на таможенной территории, вывозятся с этой территории без уплаты и (или) с возвратом уплаченных сумм ввозных таможенных пошлин, налогов и без применения мер нетарифного регулирования» [5, ст. 296].

Таким образом, с точки зрения таможенного законодательства реэкспорт представляет собой таможенный режим, помещению под который подлежит лишь узкий круг товаров. Это связано с тем, что таможенный режим реэкспорта предусматривает освобождение от уплаты или возврат уплаченных ввозных таможенных пошлин и поэтому предполагает специфический контроль.

Результаты сравнительного анализа ключевых подходов к определению понятия реэкспорт отражены в таблице.

Разноплановость определения реэкспорта ведет к сложностям его статистического учета. По данным нидерландской статистики, по статье реэкспорт отражается лишь треть от реальных объемов реэкспортных потоков этой страны [19, р. 4]. Однако данная тенденция справедлива и для других стран ввиду недостаточной отчетности, основными причинами которой являются:

1) выбор неверного подхода к определению реэкспорта при составлении отчетности. Например, в таможенном законодательстве понятие реэкспорта гораздо уже подлежащего статистическому учету. Сложность также может представлять уточнение страны происхождения после переработки иностранного товара, поскольку критерии ее определения могут различаться;

2) «серый», или неучтенный, реэкспорт в силу обстоятельств правового характера, таких как сложность таможенной процедуры реэкспорта, отсутствие прав на реализацию товара на рынке, наличие административных планов по экспорту.

Сравнительный анализ подходов к определению понятия реэкспорта в практике международной торговли

Подход к определению понятия реэкспорта	Пересечение границы	Учет в объеме общего экспорта	Иностранное происхождение товара/услуги/капитала	Предшествующий учет в качестве импорта
Статистика ООН	Нет	Да	Да	Да
Методология платежного баланса МВФ	Да	Частично	Да	Да
Таможенное законодательство	Да	Да	Да	Частично

Источники: собственная разработка.

В нидерландской статистике также используются следующие методы оценки объемов реэкспорта:

1) непрямой метод представляет собой аналитическое сопоставление статей национальных счетов в разрезе снабжения и потребления товарных групп на уровне отраслей. Данный метод дает лишь примерное представление об объемах реэкспорта на национальном уровне [19, р. 4];

2) прямой метод предполагает соотнесение потоков экспорта и импорта определенных товарных групп на уровне компаний (а точнее, групп компаний, чтобы исключить внутрифирменную торговлю). Для анализа необходимо учитывать структуру национального производства, а также использовать данные за различные по продолжительности периоды, чтобы учесть временной лаг между сделками импорта и последующего реэкспорта [19, р. 5]. Однако данный метод не показывает направления реэкспортных потоков.

Согласно исследованиям Всемирного банка, одним из демонстративных методов оценки объемов реэкспорта является сопоставление внутренней статистики страны и статистики соответствующих внешнеторговых потоков стран-партнеров — так называемой зеркальной статистики [11, р. 18].

В 2013 г. ВТО и ОЭСР представили новую методику учета международной торговли на основе добавленной стоимости (*trade in value added — TiVA*). Данный подход заключается в создании глобальных таблиц затрат-выпуска (*input-output table — IOT*) путем комбинирования национальных таблиц затрат-выпуска с потоками двусторонней торговли [17]. Это позволяет исключить дублирование стоимости промежуточного импорта, что дает возмож-

ность выявить экономический вклад каждой страны и более точно оценить двусторонние и международные торговые потоки, в том числе торговлю услугами и реэкспорт.

Таким образом, сочетание используемых методов позволяет оценить объемы реэкспорта на уровне страны, отраслей и предприятий, а также выделить его экономические составляющие.

Таким образом, сущность реэкспорта заключается в экспорте иностранных товаров, услуг, капитала, которые были полностью или частично импортированы ранее и не приобрели в результате их переработки статуса отечественных. Различные подходы к определению реэкспорта обусловлены сферами применения и отражают его различные составляющие. Методика МВФ является более информативной для определения выигрыша от реэкспортных операций, в то время как статистика ООН позволяют оценить потоки реэкспорта в международной торговле. Таможенное законодательство сужает понятие реэкспорта до специфического круга товаров, что связано с контролем уплаты таможенных платежей. В настоящее время большая часть реэкспортных операций остается не выявленной, что может привести к нивелированию падения экспорта отечественных товаров и услуг. Новая методика оценки торговли по добавленной стоимости в сочетании с традиционными методами статистического учета международной торговли призвана устранить эту угрозу. Однако данная методика находится в стадии становления и требует дальнейшего усовершенствования в связи с необходимостью детального рассмотрения составляющих реэкспортных потоков (включая реэкспорт услуг и капитала) для более полного учета и изучения.

Литература

1. Астрейко, М. Пландарм для реэкспорта / М. Астрейко // Товаропроводящая сеть Республики Беларусь. — 2007. — № 4. — С. 21–23.
2. Елкина, А. А. Бухгалтерский учет и анализ реэкспорта и реимпорта товаров в коммерческих организациях: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.12 / А. А. Елкина; Санкт-Петерб. гос. ун-т экономики и финансов. — СПб., 2011. — 19 с.
3. Новикова, С. И. НДС и таможенная процедура реэкспорта: новации 2011 года / С. И. Новикова // Налоги Беларуси. — 2011. — № 2. — С. 37–50.
4. Оллус, С.-Э. Финский реэкспорт в Россию / С.-Э. Оллус, Х. Симола // Экон. журн. ВШЭ. — 2007. — № 4. — С. 538–561.
5. О ратификации Таможенного кодекса Таможенного союза: Закон Респ. Беларусь от 2 июля 2010 г. № 158-З: принят Палатой представителей 30 июня 2010 г.; одобрен Советом Респ. 30 июня 2010 г. [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&pro=N11000158&pr2={NRPA}>>. — Дата доступа: 14.01.2013.
6. Руководство по платежному балансу и международной инвестиционной позиции. Шестое издание [Электронный ресурс] // Международный валютный фонд. — Режим доступа: <<http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/bor/2007/borman6r.pdf>>. — Дата доступа: 14.01.2013.
7. Руководство по статистике международной торговли услугами, 2010 г.: док. ООН ST/ESA/M.86/Rev.1 // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesm/seriesM_86Rev1r.pdf>. — Дата доступа: 14.01.2013.
8. Статистика международной торговли товарами: концепции и определения, 2010 г.: док. ООН ST/ESA/STAT/SER.M/52/Rev.3 [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_52rev3r.pdf>. — Дата доступа: 14.01.2013.
9. Таможенные процедуры реэкспорта и реимпорта: нормативное определение, порядок применения // Тамож. вестн. — 2011. — № 7. — С. 26–29.
10. Andriamananjara, S. Transshipment in the United States: April 2004 / S. Andriamananjara, H. Arce, M. J. Ferrantino [Electronic resource] // University of Minnesota: Research in Agricultural and Applied Economic. — Mode of access: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/15871/1/wpo4004b.pdf>>. — Date of access: 15.02.2013.

11. Bazaars and Trade Integration in CAREC Countries: report prepared by the World Bank. May 13, 2009 [Electronic resource] // World Bank. — Mode of access: <http://siteresources.worldbank.org/INTKAZAKHSTAN/Resources/SkeinsSilkBorderlessBazaarsBorderTradeCentralAsia_eng.pdf>. — Date of access: 14.01.2013.
12. Choy, K. M. Trade Cycles in a Re-export Economy: The Case of Singapore / K. M. Choy // International Economic Journal. — 2012. — Vol. 26, N 2. — P. 189–201.
13. Foreign Trade Regulations: Mandatory Automated Export System Filing for All Shipments Requiring Shipper's Export Declaration Information. June 2, 2008 [Electronic resource] // U.S. Census Bureau. — Mode of access: <<http://www.census.gov/foreign-trade/regulations/regs/regulations20080602-federalregister.pdf>>. — Date of access: 28.03.2013.
14. Hanson, G. H. Intermediaries in entrepôt trade: Hong Kong re-exports of Chinese goods: NBER working paper 8088 / G. H. Hanson, R. C. Feenstra [Electronic resource] // National Bureau of Economic Research. — Mode of access: <http://www.nber.org/papers/w8088.pdf?new_window=1>. — Date of access: 15.02.2013.
15. Lindemane, M. Re-export of financial services / M. Lindemane // Equilibrium. — 2010. — № 2 (5). — P. 63–77.
16. Lloyd, P. J. Terms of Trade Indices in the Presence of Re-Export Trade / P. J. Lloyd, R. J. Sandilands // The Economic Record. — 1985. — Vol. 61 (174). — P. 667–673.
17. Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative [Electronic resource] // Organisation for Economic Co-operation and Development. — Mode of access: <<http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>>. — Date of access: 15.12.2013.
18. Mellens, M. C. Re-exports: international comparison and implications for performance indicators: CPB document N 149. July, 2007 / M. C. Mellens, H. G. A. Noordman, J. P. Verbruggen [Electronic resource] // CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. — Mode of access: <<http://www.cpb.nl/en/publication/re-exports-international-comparison-and-implications-performance-indicators>>. — Date of access: 14.01.2013.
19. Roos, J. Identifying and measuring re-exports and re-imports: Doc. STD/NAES/TASS/ITS(2006)18. September 5, 2006 / J. Roos [Electronic resource] // Organisation for Economic Co-operation and Development. — Mode of access: <<http://www.oecd.org/std/internationaltradeandbalanceofpaymentsstatistics/37358015.pdf>>. — Date of access: 14.01.2013.
20. Wen, Y. Reducing the U.S. Deficit by Recycling Capital Inflows / Y. Wen [Electronic resource] // Economic Research, Federal Reserve Bank of St. Louis. — Mode of access: <http://research.stlouisfed.org/publications/es/12/ES_2012-07-06.pdf>. — Date of access: 15.02.2013.
21. World Trade Organization Statistics Database [Electronic resource] // World Trade Organization. — Mode of access: <<http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E>>. — Date of access: 01.09.2013.
22. World Trade Report 2013 [Electronic resource] // World Trade Organization. — 2013. — Mode of access: <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report13_e.pdf>. — Date of access: 15.12.2013.

«Сущность реэкспорта и современные подходы к его определению» (Надежда Радовская)

В статье выделена сущность реэкспорта на основе сравнительного анализа различных подходов: статистики международной торговли, методологии платежного баланса, а также таможенного законодательства. Дана оценка применимости существующих подходов к фактическим проявлениям реэкспорта в мировой экономике, в частности к реэкспорту услуг и капитала. Автором определены основные проблемы учета реэкспорта, выработаны рекомендации по совершенствованию учета реэкспортных операций.

«Re-exports: Concept and Modern Approaches to the Definition» (Nadzeya Radouskaya)

In the article the re-exports concept is based on the comparative analysis of various approaches: international trade statistics, balance of payment methodology, and customs legislation. The paper assesses the applicability of the existing approaches to the actual re-exports facts in the global economy, such as re-exports of services and capital re-exports. The author determines the key problems in re-exports recording and develops recommendations on the re-exports recognition improvement.

Статья поступила в редакцию в январе 2014 г.

Памятка авторам статей для подачи в редакцию «Журнала международного права и международных отношений»

«Журнал международного права и международных отношений» является научным изданием с периодичностью выпуска 4 раза в год.

Журнал включен в Перечень научных изданий Республики Беларусь для опубликования результатов диссертационных исследований по юридическим, историческим и экономическим наукам.

Автор, желающий опубликовать статью в журнале, должен представить в редакцию:

— статью объемом около 10 печатных страниц текста (с учетом списка литературы) (формат страницы — А4, шрифт 12 пт (для компьютера), поля — по 2,5 см с каждой стороны, расстояние между строками — 1,5 интервала). При оформлении статьи автор должен пользоваться **Инструкцией по оформлению диссертации, автореферата и публикаций по теме диссертации (глава 5)**. При оформлении списка литературы автор должен пользоваться **Приложением 2** к упомянутой **Инструкции**;

— резюме (краткое содержание) статьи на русском/белорусском языке объемом до 0,5 страницы с аналогичными параметрами (резюме статьи будет переводиться на английский язык. Автор может приложить резюме, уже переведенное на английский язык (обязательно с русским/белорусским вариантом));

— выписку из протокола заседания кафедры (научного отдела или другой подобной структуры) о рекомендации статьи к печати;

— заполненную анкету (форма выдается в редакции).

Исключения возможны по решению редакционного совета.

Обращаем внимание авторов, что они несут ответственность за направление в редакцию уже ранее опубликованных статей или статей, принятых к печати другими изданиями.

Кроме того, в журнале предоставляется возможность первоочередного опубликования статей, представленных лицами, осуществляющими послевузовское обучение (аспирантура, докторантура, соискательство) в год завершения обучения.

В журнале не взимается оплата за опубликование научных статей.

Научное издание

ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ 2014 № 1 (68) январь—март

Подписано в печать 31.03.2014. Выход в свет в апреле 2014 г.

Формат 60х84^{1/8}. Гарнитура PeterburgCTT.

Печать цифровая. Усл. печ. л. 11,63. Тираж 250 экз. Заказ № 47.

Отпечатано с готового оригинала-макета заказчика в ООО «НиктаграфиксПлюс».

ЛП № 02330/0494134 от 03.04.2009.

220030, г. Минск, ул. Краснозвездная, 5/1Н-5, тел.: +375 17 286 32 18

Распространяется бесплатно