

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Е.С. Мелкумян*

СОВЕТ СОТРУДНИЧЕСТВА АРАБСКИХ ГОСУДАРСТВ ЗАЛИВА: ИСТОРИЯ, КЛЮЧЕВЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Российский государственный гуманитарный университет»
111399, Москва, Миусская пл., 6*

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

*«Институт востоковедения Российской академии наук»
107031, Москва, ул. Рождественка, 12*

Совет сотрудничества арабских государств Залива (ССАГЗ) является одной из ключевых региональных международных организаций, чье значение только возросло в последние годы. Между тем, как отмечает автор, и в отечественной, и в зарубежной научной литературе ощущается нехватка обобщающих работ, в которых бы последовательно освещалась деятельность этого объединения. Отчасти восполнить эту лакуну и призвана данная статья. В ней подробно рассмотрены особенности политических систем государств — членов ССАГЗ, институциональная структура и основные направления работы организации: от экономики и финансов до обеспечения безопасности и единой оборонной политики. Автор отмечает, что большой заслугой лидеров государств ССАГЗ является стремление вырабатывать совместную позицию на компромиссной основе. В то же время в статье раскрывается комплекс проблем, препятствующих быстрой и эффективной реализации провозглашенных организацией целей. В частности, автор обращает внимание на разногласия между странами-членами по вопросам военного сотрудничества, а также трансформации ССАГЗ в полноценный союз. Еще одним серьезнейшим вызовом для всех государств региона стали события «Арабского пробуждения». В статье показано, как правящие режимы вынуждены были реагировать на резкий всплеск протестной активности насе-

* Мелкумян Елена Суреновна — доктор политических наук, профессор, профессор кафедры современного Востока РГГУ, ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН (e-mail: g.kosach@mail.ru).

ления своих стран. Тем не менее автор заключает, что государства ССАГЗ смогли в этих условиях еще раз подтвердить стабильность своих политических систем, а организация в целом упрочила свое влияние в регионе. Наконец, в статье подробно освещены события так называемого Катарского кризиса, в основе которого лежало недовольство большинства государств Залива политикой Катара, обвиняемого ими, в частности, в поддержке террористических организаций. По мнению автора, Катарский кризис продемонстрировал, что в политике региональных акторов национальные интересы и стремление сохранить свой суверенитет стали превалировать над общими задачами, решаемыми ССАГЗ. В то же время руководство организации стремится возродить дух сотрудничества, и поскольку все страны-члены объективно заинтересованы в укреплении взаимодействия друг с другом, организация сможет справиться со стоящими перед ней вызовами.

Ключевые слова: Совет сотрудничества арабских государств Залива, ССАГЗ, регион Залива, Бахрейн, Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия, США, Иран, региональная безопасность, Катарский кризис.

Совет сотрудничества арабских государств Залива (ССАГЗ) — региональная организация, включающая шесть арабских стран: Бахрейн, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), Оман и Саудовскую Аравию. По мере своего развития организация оказывала все большее воздействие на изменение баланса сил на Ближнем Востоке, активно участвуя в принятии решений по ключевым региональным проблемам. Ее влияние возрастало, и она выступала в качестве самостоятельного игрока в системе региональных отношений. Кроме того, в последние годы государства — члены этого объединения приобрели большой политический и экономический вес, превратившись в ведущих акторов арабского геополитического пространства. Это было связано с их быстрой социально-экономической трансформацией, достижением более высокого, чем в других арабских странах, уровня экономического развития благодаря обладанию значительными энергетическими ресурсами, а также политической стабильности, основанной на высокой степени легитимности правящих режимов. В рамках деятельности организации государства — члены ССАГЗ совместными усилиями выстраивали систему безопасности, определяли свои позиции по важнейшим проблемам арабского мира и принимали участие в конфликтах, стремясь защитить свои интересы и повысить свою роль в системе региональных отношений.

Теоретико-методологической основой исследования является концепция регионализации международных отношений, которая была разработана американскими политологами — Дж. Наем, Л. Беннеттом, К. Дейтчем, Р. Лоуренсом [Bennett, 1991; Deutsch, 1968; Lawrence, 1996; Nye, 1971] — и получила развитие в трудах отечественных специалистов, в частности Я. Этингера [Этингер, 1976]. В соответствии с этой концепцией региональные организации рассматриваются как продукт процесса регионализации международных отношений, возникающего в некоторых геополитических регионах, где государства начинают осознавать общность своих интересов и необходимость укрепления отношений для достижения совместных целей. Это относится и к Совету сотрудничества, участники которого столкнулись со схожими проблемами, обострившимися в регионе Залива в начале 1980-х годов, решая встававшие перед ними экономические задачи и укрепляя национальную безопасность.

По определению Л. Беннетта, региональная организация — «часть мира, объединенная рядом общих целей, основанных на географических, социальных, культурных, экономических и политических связях, и обладающая формальной структурой, которая отражена в официальных межправительственных соглашениях» [Bennett, 1991: 3]. Все участники ССАГЗ расположены в регионе Персидского залива. Они исторически тесно связаны друг с другом, их социальная структура также идентична и определяется общностью хозяйственной деятельности, которая основана в донефтяной период на кочевом скотоводстве и промыслах, связанных с морем: рыболовстве, строительстве судов, добыче жемчуга. Все они стали нефтедобывающими странами, что привело к расширению и углублению их кооперации. Их принадлежность к арабо-мусульманскому миру с его цивилизационно-культурной спецификой стала еще одной важной составляющей развития интеграционных тенденций.

В публикациях на русском языке эта организация часто именуется Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива, что не соответствует ее арабскому названию: *Маджлис ат-таун ли дувваль Аль-Халидж аль-арабийя*, в котором отсутствует определение Залива. По-видимому, таким способом ее создатели стремились избежать негативной реакции со стороны Тегерана, так как между ним и арабскими странами существуют противоречия, связанные с тем, что Иран называет это водное пространство Персидским заливом, а государства арабского мира — Арабским заливом.

Монографические исследования, посвященные анализу деятельности ССАГЗ, были опубликованы главным образом в 1980–1990-е годы. После создания данного объединения зарубежные эксперты изучали соглашения, которые заключались его членами, основные направления сотрудничества и внешнеполитические решения, оказывавшие воздействие на развитие региональной ситуации. Западные исследователи, в основном американские и британские, рассматривали возникновение ССАГЗ сквозь призму своих национальных интересов в регионе Залива, акцентируя внимание на таких аспектах его деятельности, как военное сотрудничество, обеспечение безопасности и развитие отношений с западными державами [Acharya, 1989; Anthony, 1984; Al-Alkim, 1994; Cordesman, 1984; Peterson, 1988; Ramazani, 1988].

В советский период отечественные исследователи не проявляли особого интереса к деятельности ССАГЗ, возможно, из-за того, что вошедшие в его состав государства проводили прозападный курс и практически не имели связей с Советским Союзом. Единственным исключением была диссертация И. Сенченко [Сенченко, 1989], в которой рассматривались вопросы экономической интеграции и обеспечения безопасности в рамках деятельности ССАГЗ, а также политика СССР в регионе Персидского залива.

В 1999 г. была опубликована монография автора этих строк, в которой были проанализированы процесс создания ССАГЗ, основные направления его деятельности, конфликтная стратегия его членов и их внешнеполитические связи [Мелкумян, 1999].

В 2000-е годы фундаментальных исследований, посвященных всестороннему изучению деятельности организации, опубликовано не было. Рассматривалась политика отдельных государств, входивших в состав ССАГЗ. Даже в монографиях, в названии которых фигурировало это объединение, не анализировались результаты совместной деятельности ССАГЗ, а оценивалось развитие его членов [Гукасян, 2016].

Исключение составляет монография Р. Аласфура, в которой на основе ряда теорий рассматриваются различные аспекты деятельности организации [Alasfoog, 2007]. Причем автора интересуют прежде всего вопросы экономической интеграции, достигнутой в рамках ССАГЗ.

Отчасти заполнить образовавшуюся историографическую лакуну и призвана данная статья.

ССАГЗ возник в условиях обострения глобальной конфронтации между СССР и США после ввода советских войск в Афганистан в декабре 1979 г. Ответной мерой США стало принятие новой военной концепции — «доктрины Картера», предполагавшей усиление американского военного присутствия в стратегически важных районах мира, в том числе в регионе Персидского залива — источнике энергоресурсов. Арабские монархические государства традиционно имели тесные отношения с США, но они стремились не быть втянутыми в глобальное межблоковое противостояние. Вновь формируемая региональная организация должна была способствовать достижению этой цели. В заявлении, принятом в мае 1981 г. на первом саммите ССАГЗ в Абу-Даби, отмечалось: «Региональные вызовы возрастают по мере того, как увеличивается потребность индустриального мира в нефти. Интеграция в Заливе станет важнейшим фактором новой, комплексной, социальной и экономической политики, благодаря которой регион сможет не быть втянутым в глобальную конкуренцию и конфронтацию»¹.

Опасения у государств, вошедших в состав ССАГЗ, вызывала и региональная ситуация. Речь шла не только о поддержке Йеменом антиправительственных левых организаций, ярким примером которой были действия повстанцев в провинции Дофар в Султанате Оман, но и о реализации Ираном своей внешнеполитической доктрины «экспорта исламской революции» (один из примеров этого — антиправительственный заговор в Бахрейне в 1981 г.). Наконец, разразившаяся в сентябре 1980 г. ирано-иракская война, серьезным образом дестабилизировавшая ситуацию в Персидском заливе, угрожала безопасности стран — соседей участников военных действий.

Еще одним фактором, способствовавшим созданию организации, в которую вошли нефтедобывающие государства Залива, стал энергетический кризис 1973–1974 гг. Он повысил их значимость в мировой экономике: от них начали зависеть развитые страны — потребители нефти и газа. Кроме того, государства Залива стали обладателями огромных финансовых ресурсов, которые вкладывались в банки, финансовые учреждения и пред-

¹The Abu Dhabi Declaration Issued at the First Session of the Supreme Council 21-22-Rajab AH 1401/25-26 May 1981 // Closing Statements of The Sessions of the Supreme Council. The Gulf Cooperation Council Secretariat. Doha: The Council, 1996. P. 26.

приятия Запада, а также использовались для оказания помощи развивающимся странам.

Помимо многократного увеличения доходов от экспорта нефти непосредственным результатом мирового энергетического кризиса стало «сужение прямого контроля иностранного капитала над нефтяными богатствами развивающихся стран» [Исаев, Филоник, 2006: 122]. Подобный процесс наблюдался и в арабских монархиях Залива.

Решение о формировании ССАГЗ было принято на совещании министров иностранных дел шести государств, состоявшемся в Эр-Рияде в феврале 1981 г. В Декларации о создании организации отмечалось: «Особый характер связывающих все государства ССАГЗ уз, определяемый единым вероисповеданием, схожестью режимов, единством наследия, путей политического формирования, социальной и демографической структуры, близостью в сфере культуры и основ цивилизации, а также стремлением этих государств к углублению и развитию связей» лег в основу их объединения².

Первое совещание в верхах, во время которого были приняты базовые документы Совета, состоялось в мае 1981 г. в Абу-Даби. В этих документах также подчеркивалась общность режимов, основой которой является ислам³. Вместе с тем вопрос о том, насколько идентичны режимы арабских монархий Залива, требует уточнения. Все эти режимы базируются на власти правящих семей, легитимность которых определяется исторической традицией договоров с населением страны (институт *мубайя'а*) и фиксацией этого положения в конституционных законодательных актах. Кроме того, за правящими семьями закреплены высшие государственные посты: главы государства, премьер-министра и глав силовых министерств. Однако различия в политической системе государств, ставших членами ССАГЗ, также весьма существенны. Каждое из них имеет свою специфику.

Бахрейн в период создания ССАГЗ был эмиратом. После обретения независимости в 1971 г. была принята Конституция, в соответствии с которой образован однопалатный парламент, избираемый всеобщим тайным голосованием. Однако он был распущен в 1975 г. из-за активности оппозиции, выдвигавшей неприемлемые для правительства требования. Разделенность

²Васаик Маджлис ат-таун ли дувваль аль Халидж аль-арабийя [Документы Совета сотрудничества арабских государств Залива]. Доха, 1983. С. 13–14.

³The Charter // The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf. Available at: <http://www.gcc-sg.org/en-us/AboutGCC/Pages/Primarylaw.aspx> (accessed: 12.03.2019).

бахрейнского общества, в котором большинство составляют шииты, оказывала и продолжает оказывать огромное влияние на политическое развитие этой страны. Бахрейн — «пример существования классической бинарной оппозиции (сунниты—шииты). Шиитское большинство считает себя лишенным законных прав и выступает против узурпации власти суннитами во главе с правящей династией» [Наумкин, 2015: 70]. Осуществленная в 2001 г. трансформация Бахрейна в королевство не ликвидировала этих противоречий, так как в составе избираемой нижней палаты парламента, созданного в соответствии с новой Конституцией, шииты образовали большинство парламентской оппозиции и продолжали борьбу за выдвигаемые ими требования, носившие не только конфессионально окрашенный, но и общенациональный реформистский характер.

Катар в момент обретения независимости в 1971 г. не достиг высокого уровня политического и общественного развития. До 1995 г. в стране не было постоянной конституции. Консультативный орган формировался эмиром из избранных представителей всех слоев населения [Мелкумян, 2016: 192]. Кроме того, катарская правящая семья состояла из многих фракций, которые боролись за власть: «Во внутривполитической жизни Катара передача власти наследнику престола еще до смерти правителя стала распространенным явлением. Иногда это происходило по добровольному согласию сторон. В других случаях отстранение от власти осуществлялось насильственным путем» [Мелкумян, 2018: 114]. В 1995 г. Хамад бен Халифа Аль Тани отстранил от власти своего отца, обвинив его в растрате государственных средств.

Кувейт получил политическую независимость в 1961 г. К тому времени он имел уже функционировавшую систему государственного управления, активно шли процессы становления новых политических сил и институтов. В соответствии с Конституцией 1962 г., действующей вплоть до настоящего времени, был создан избираемый парламента (женщины получили избирательные права в 2005 г.), опиравшийся на образованные в 1920—1930-е годы органы представительной власти. Несмотря на то что «опыт их функционирования был недолгим, он повлиял на формирование особенностей политической культуры этой страны» [Мелкумян, 2011: 184]. Кувейтский парламента влияет на определение политического курса благодаря обширным полномочиям, которыми он обладает в соответствии с Конституцией, и участию в его деятельности политических сил различной направленности: от националистов и либералов до исламистов.

ОАЭ — федеративное государство, образовавшееся в 1971 г. Его политический режим можно назвать «выборной монархией» [Сапронова, 2015: 184]. Высший совет, в который входят главы всех семи эмиратов, избирает президента и вице-президента⁴. Орган представительной власти — Национальная ассамблея, где каждый эмират имеет свою квоту представительства и собственный метод выдвижения ее членов⁵. Федеральный национальный совет обладает ограниченными полномочиями: в соответствии с Конституцией его должны информировать обо всех заключаемых государством международных договорах⁶. В то же время он не имеет права их отвергнуть и не участвует в процессе их ратификации.

Оман формально не заключал договора о протекторате с Великобританией, но был от нее в значительной степени зависим. До прихода к власти султана Кабуса Оман был отсталой страной, изолированной от внешнего мира. Уровень его политического развития был крайне низким. В соответствии с Конституцией, принятой только в 1996 г., был создан двухпалатный парламент, в котором члены верхней палаты (Государственного совета) назначались султаном. Депутаты нижней палаты (Консультативного совета) избирались на основе сложной системы выборов, проходивших в различных провинциях страны, в которых участвовали все ее граждане: и мужчины, и женщины. Депутаты парламента не обладали законодательной инициативой и не были представителями общественно-политических организаций, которые в стране отсутствовали.

Саудовское королевство было создано Абдель Азизом Аль Саудом в результате завоевательных походов и присоединения территорий от Неджда до Хиджаза вплоть до побережья Персидского залива. Если в Неджде задача Аль Сауда состояла в подчинении местных племенных образований власти правящей семьи, то в процессе своей аравийской экспансии он прибегал к заключению соглашений с местным населением [Васильев, 1982: 281–297]. Для объединения страны и легитимации власти использовался нарратив о заключении союза (1744) между недждийским законоучителем Мухаммедом ибн Абдель Ваххабом и Мухаммедом ибн Саудом — основателем первого саудовского

⁴Article 51. United Arab Emirates Constitution // The United Arab Emirates' Government Official Portal. Available at: <https://www.government.ae/en/about-the-uae/the-constitution-of-the-uae> (accessed: 12.03.2019).

⁵Article 69 // Ibidem.

⁶Article 91 // Ibidem.

королевства. В процессе формирования нынешнего государства отношения между правящей семьей Аль Сауд и потомками ибн Абдель Ваххаба — семьей Аш-Шейх также стали основой его политической системы. Как отмечал российский исследователь, «и в момент своего возникновения, и, по сути дела, ныне Саудовская Аравия не может не рассматриваться как политическое образование, внутренний и внешний курс которого следовало бы назвать миссией. Необходимость реализации этого курса имеет под собой “особое” (и, с точки зрения саудовского истеблишмента, достаточное для его легитимации) основание — на территории этого государства расположены основные святыни ислама» [Косач, 2007: 7]. Необходимость преодолеть разрозненность страны, а также существование двух центров власти — религиозной и королевской — определили замедленный процесс современного развития Саудовской Аравии, в которой конституционный акт — Основной закон правления — был принят только в 1992 г. Созданный на его основе (а также на базе Закона о Консультативном совете) протопарламент — Консультативный совет, несмотря на постепенное расширение его состава и полномочий, назначается королем. Он не стал полноценным органом представительной власти.

Все правящие режимы государств ССАГЗ правомерно охарактеризовать как «политически закрытый авторитаризм» (за исключением Кувейта — «гегемонический электоральный авторитаризм») [Кудряшова, 2015: 716]. Особое положение правящих семей, которые определяют неформальные методы властвования, фактически отсутствие конкуренции внутри элит — отличительные черты всех политических систем арабских монархий Залива. Для Кувейта же характерны достаточно большие полномочия парламента. Особенности, присущие внутривластическому устройству каждого из членов ССАГЗ, влияют на выработку ими единых решений по некоторым направлениям его деятельности.

* * *

Совет сотрудничества, в отличие от Европейского союза, «более институционально структурированного, нежели любая международная организация» [Бусыгина, 2015: 539], не создал развитой системы институтов. Его основными органами стали Высший совет, объединяющий глав государств, Министерский совет, в который входят министры иностранных дел государств-членов, и Генеральный секретариат. Кроме того, по мере развития организации росло число специализированных комитетов,

ответственных за реализацию принятых саммитами решений по различным направлениям деятельности.

ССАГЗ относится к многофункциональным организациям. Ее целью было объявлено развитие сотрудничества и достижение интеграции в различных сферах: от экономики и финансов до обеспечения безопасности и единой оборонной политики.

Первым результатом совместной работы стало заключение Соглашения по экономическому сотрудничеству (сентябрь 1981 г.). Оно предусматривало поэтапное достижение экономической интеграции на основе таможенного союза, создания единого экономического пространства и единой валюты⁷. Цели этого соглашения реализовывались медленными темпами. Это определялось прежде всего тем, что среди государств-членов не было экономической взаимодополняемости: их экономики были однотипными, базировавшимися на добыче и переработке нефти и газа, и это усложняло возможности расширения взаимной торговли. Узость внутренних рынков и недостаток трудовых ресурсов, несмотря на страновые различия, также были характерными чертами всех экономик государств — членов ССАГЗ. Кроме того, существовали различия в уровнях экономического развития, и более слабые в экономическом отношении государства испытывали давление со стороны их более сильных партнеров.

Среди достигнутых результатов экономического сотрудничества — создание единых условий для ведения экономической деятельности гражданами всех государств, входящих в ССАГЗ. Были заключены соглашения, гарантировавшие свободу передвижения, проживания, трудоустройства, ведения экономической деятельности и перемещения капитала, а также права собственности, наследования и завещания. Эти меры были реализованы к концу 1990-х годов.

В 2001 г. было заключено новое соглашение об экономическом сотрудничестве, которое предусматривало создание таможенного союза. Постепенно это решение было реализовано, хотя и не в полном объеме. Оставались вопросы законодательного регулирования и его распространения на все группы товаров. Тем не менее благодаря мерам, направленным на реализацию таможенного союза, была увеличена взаимная торговля. По информации генерального секретаря ССАГЗ аз-Зияни, с 2003 по

⁷The Unified Economic Agreement // The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf. Available at: <http://www.gcc-sg.org/en-us/CooperationAndAchievements/Achievements/EconomicCooperation/JointActionProcess/Pages/TheUnifiedEconomicAgreement198.aspx> (accessed: 10.03.2019).

2017 г. объем торговых операций между странами-членами вырос с 6 до 133 млрд долл.⁸ Была продолжена реализация проектов по созданию единой электросети и транспорта: шоссеиных и железных дорог. Единая железнодорожная сеть должна протянуться от Маската до Кувейта на 2200 км⁹.

Одним из достижений экономического взаимодействия стало создание совместных предприятий, прежде всего в промышленности. Предполагается значительно увеличить инвестиции в эту сферу и в 2020 г. достичь уровня в 1 трлн долл. [Нидадь Абу Заки, 2017: 173]. В рамках реализации проекта единого рынка стран ССАГЗ разрабатываются планы, направленные на интенсификацию сотрудничества между не только крупными, но также средними и мелкими предприятиями частного сектора. Создание Союза торговых палат государств, входящих в Совет сотрудничества, способствует достижению этой цели.

Для снижения негативного влияния нефтегазовой отрасли на окружающую среду государства ССАГЗ в 2015 г. разработали общую стратегию в сфере водопользования. Ее цели — охрана водных ресурсов, предотвращение загрязнения морской воды и почвы вследствие экономической деятельности, сброса отходов, в том числе от опреснительной промышленности [Гукасян, 2018: 50]. Уделяется внимание и другим экологическим проектам.

На саммите ССАГЗ, проходившем в Эр-Рияде в декабре 2018 г., были обозначены конкретные цели дальнейшего развития сотрудничества в экономической сфере. Поставлена задача устранить все препятствия к тому, чтобы в полной мере заработали таможенный союз и общий рынок. Для этого надо было создать единую нормативно-правовую систему. Достижение полного экономического единства государств Совета сотрудничества было намечено на 2025 г.¹⁰

ССАГЗ возник в тот период, когда в регионе Персидского залива шла кровопролитная война между Ираном и Ираком, и Совет сотрудничества оказался вынужденным выработать в от-

⁸ Эр-Рияд: истикмаль аль исти'дадат ли итлак аль-кимма аль-халиджийя аль 39 гадан [Эр-Рияд: завершение приготовлений к проведению 39 саммита стран Залива] // Аш-Шарк Аль-Аусат. 08.12.2018. Доступ: [about:reader?url=https://aawsat.com/home/article/1495641](https://aawsat.com/home/article/1495641) (дата обращения: 20.12.2018).

⁹ Там же.

¹⁰ Иалян Эр-Рияд: аль-хифаз аля кувват маджлис ат-тааун ва вахдат ас-сафф бейна а'адаих [Декларация Эр-Рияда: сохранить вооруженные силы Совета сотрудничества и единство рядов его членов] // Аш-Шарк Аль-Аусат. 10.12.2018. Доступ: <https://aawsat.com/print/1497546> (дата обращения: 20.12.2018).

ношении нее свою позицию. Она заключалась в необходимости добиться прекращения огня между воюющими сторонами. В заключительном коммюнике первого совещания в верхах отмечалось, что «ирано-иракская война угрожает безопасности региона и увеличивает возможность иностранного вмешательства»¹¹. В то же время, хотя общая позиция была определена, она не препятствовала государствам-членам проводить собственный курс. Саудовская Аравия и Кувейт предоставили финансовую помощь Ираку, тогда как Оман и входящий в ОАЭ Дубай сохранили торговые отношения с Ираном. Оман, имевший с ним тесные исторические связи, выступил против его экономической и политической изоляции, на которой в период войны настаивали ближайшие союзники Багдада — Египет и Саудовская Аравия.

Американский политолог Р. Рамазани в этой связи отмечал: «В отношениях государств ССАГЗ к Ирану и Ираку проявлялось различие их интересов, с одной стороны, как членов организации и, с другой, как самостоятельных акторов международных отношений» [Ramazani, 1988: 63]. Этот вывод имеет большое значение для понимания специфики ССАГЗ, объединившего отличавшиеся друг от друга государства, внешнеполитические задачи которых не всегда совпадали. Заслугой лидеров стран, ставших членами этого регионального объединения, было стремление выработать совместную позицию на компромиссной основе. В большинстве случаев им это удавалось.

ССАГЗ определял свое отношение ко всем актуальным проблемам арабского мира. Ближневосточный конфликт всегда был одним из пунктов повестки дня саммитов. Общеарабская позиция по его мирному урегулированию, принятая на саммите Лиги арабских государств (ЛАГ) в Бейруте в 2002 г., основывалась на инициативе саудовского короля Абдаллы бен Абдель Азиза и была поддержана всеми государствами — членами ССАГЗ. Консолидированная позиция Совета сотрудничества помогала его участникам добиваться решений ЛАГ, отвечающих их интересам.

В повестке дня всех совещаний в верхах всегда стоял и вопрос Ирана. Отношение к его политике постоянно ужесточалось. Если в первые годы деятельности Совета сотрудничества перед ним стояла проблема минимизирования последствий проводимого Ираном курса на поддержку экстремистских группировок антиправительственной направленности, создаваемых при его

¹¹ Closing Statements of the Sessions of the Supreme Council. The Gulf Cooperation Council Secretariat. Doha, 1996. P. 23.

помощи в шиитской среде, то в последующий период государства ССАГЗ были обеспокоены развитием ядерной программы ИРИ. Они принимали резолюции, призывавшие превратить регион Ближнего Востока в зону, свободную от оружия массового поражения¹². По мере появления новых угроз со стороны Ирана, его вмешательства в дела арабских государств — Ирака, Ливана, Сирии — и роста его военной мощи соседние государства — члены ССАГЗ занимали все более жесткую позицию. В январе 2016 г. на внеочередном заседании Министерского совета ССАГЗ в Эр-Рияде участники совещания призвали «мировое сообщество, все международные и региональные организации принять эффективные меры, направленные на предотвращение подобных же действий со стороны Ирана, обязать его уважать принцип добрососедства не только на словах, но и на деле, заставить его прекратить политику, ведущую к подрыву региональной стабильности, остановить поддержку терроризма, не вмешиваться во внутренние дела государств Совета сотрудничества, а также других государств региона, отказаться от применения силы или угрозы ее применения»¹³.

Одним из достижений ССАГЗ стало разрешение территориальных споров между государствами — членами этого регионального объединения. Отсутствие демаркированных границ создавало основу для притязаний соседних стран на территории, которые каждая из конфликтующих сторон считала своими. Большинство спорных вопросов удалось разрешить мирно, на основе взаимных уступок. Длительное время не удавалось урегулировать только территориальный конфликт между Бахрейном и Катаром. Его передали на рассмотрение Международного суда в Гааге, который в 2001 г. вынес свое решение, принятое обеими конфликтовавшими сторонами.

Военное сотрудничество стало еще одним важным направлением деятельности ССАГЗ. В отличие от однотипных региональных объединений, таких как АСЕАН или СААРК¹⁴, которые

¹²The 32nd session of the Supreme Council for the Gulf Cooperation Council (GCC) Member States issued its final Communiqué // Khaleej Times. 21.12.2011. Available at: <https://www.khaleejtimes.com/article/20111220/ARTICLE/312209892/%7Bnull%7D> (accessed: 19.04.2019).

¹³Дувваль Аль-Халидж татаваххад хальф Ас-Саудийя [Государства Залива объединяются вокруг Саудовской Аравии] // Asharq Al-Awsat. 10.01.2016. Доступ: <http://aawsat.com/print/540221> (дата обращения: 18.02.2019).

¹⁴Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN); Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC).

не ставили перед собой подобной цели, организация арабских государств Залива приступила к реализации взаимодействия в военной сфере спустя всего три года после ее образования. В 1984 г. были намечены планы по созданию единых вооруженных сил, регулярному проведению совместных учений, унификации принципов подготовки кадров¹⁵. В процессе выполнения поставленных задач были созданы совместные вооруженные силы «Щит полуострова», хотя их эффективность оказалась крайне низкой из-за прохладного отношения большинства стран-членов, которые осознали, что эти силы не способны их защитить и обеспечить национальную безопасность. Только Саудовская Аравия проявила заинтересованность в расширении военного сотрудничества, так как обладала наибольшим военным потенциалом и использовала это преимущества для того, чтобы усилить свои позиции в организации. Саудовские военнослужащие превалировали в составе единых вооруженных формирований, а саудовские офицеры возглавляли их.

На проходившем в Кувейте в 1984 г. саммите ССАГЗ отмечалось, что государства-члены создадут «объединенные единым командованием совместные вооруженные силы» в составе «символических военных формирований, представляющих армии соответствующих стран». Указывалось также, что «единое командование будет создаваться на определенное время», а вопросы закупок вооружения и подготовки кадров для этих «совместных вооруженных сил» потребуют «дополнительного рассмотрения». Эти силы предполагалось использовать «для защиты любой страны Залива совместно с ее вооруженными силами»¹⁶. Численность «совместных вооруженных сил» увеличивалась, однако они не были способны противостоять внешнему военному вмешательству, что продемонстрировали события, связанные с иракской агрессией против Кувейта в августе 1990 г.: во время военной операции по его освобождению входящие в «Щит полуострова» национальные военные формирования действовали в составе армий их стран совместно с многонациональными силами [Косач, Мелкумян, 2012: 46–48].

Развитие военного сотрудничества продолжалось на протяжении всего времени существования организации: проводились

¹⁵ Муатамар сухуфий ли вазир аль-хариджий аль-кувейти ли натаидж аль-кимма аль-халиджий аль-хамиса [Пресс-конференция кувейтского министра иностранных дел по итогам пятого саммита Залива] // Васаик маджлис аттаун аль-халиджий [Документы Совета сотрудничества Залива]. Доха. 1985. Т. 5. С. 124, 125.

¹⁶ Там же. С. 25–26.

совместные маневры и учения, а также постоянные консультации между представителями военных штабов стран-членов, однако достичь оперативной совместимости действий вооруженных сил не удалось. На саммите ССАГЗ в Эр-Рияде в декабре 2018 г. были намечены планы по совершенствованию сотрудничества в военной сфере. Было решено ввести пост командующего, возглавляющего единое военное командование Совета сотрудничества, что должно способствовать активизации его деятельности. Кроме того, стороны договорились создать военную академию ССАГЗ, которая бы готовила военные кадры высшего звена, для того чтобы помочь эффективной работе единого командования, действующего на основе продуманной стратегии¹⁷.

Защита независимости и территориальной целостности государств-членов осуществлялась как совместными усилиями на основе развития сотрудничества в военной сфере и в области безопасности, так и при помощи стратегических союзников, обеспечивавших поставки современного вооружения, подготовку военных кадров и защиту от возможного нападения извне.

В 1980-е годы в рядах ССАГЗ возникла серьезная дискуссия по вопросу об обеспечении региональной безопасности. Государства, вошедшие в объединение, проводили единый внешнеполитический прозападный курс и в то же время придерживались принципов Движения неприсоединения. Но их внешнеполитическая деятельность не была идентичной, так как должна была отвечать национальным интересам каждой отдельной страны и зависела от особенностей внутриполитической ситуации и исторически сложившихся внешних отношений. Различия в политике государств-членов повлияли на ход дискуссии. Оман, который заключил в 1980 г. оборонное соглашение с США, предоставив им возможность использовать две свои военно-воздушные базы, предлагал опираться главным образом на эту державу. Саудовская Аравия зависела от поставок американского оружия и имела с этой страной опыт длительного военного сотрудничества, однако, опасаясь роста антиправительственной активности со стороны саудовских радикальных исламистов, была против заключения официальных соглашений. Представители Кувейта вообще выступали противниками каких-либо контактов в сфере обороны между государствами — членами ССАГЗ и иностран-

¹⁷ Иалян Эр-Рияд: аль-хифаз аля кувват маджлис ат-таун ва вахдат ас-саффи байна а'адаих [Декларация Эр-Рияда: сохранить вооруженные силы Совета сотрудничества и единство рядов его членов] // Аш-Шарк Аль-Аусат. 10.12.2018. Доступ: <https://aawsat.com/print/1497546> (дата обращения: 20.12.2018).

ными державами, так как это вызвало бы серьезную критику кувейтского правительства со стороны местного парламента. В итоге была одобрена концепция «опоры на собственные силы».

По аналогичным причинам в 1980-е годы не удалось заключить единое соглашение по обеспечению безопасности. Пересмотр концептуальных положений был осуществлен после иракской агрессии против Кувейта, когда стала очевидной необходимость развивать сотрудничество в этой сфере с государствами-союзниками. После освобождения Кувейта все участники объединения заключили двусторонние оборонные соглашения с США, Великобританией и Францией.

В 2000-е годы оборонное сотрудничество в рамках ССАГЗ стало углубляться, что проявилось в оформлении Совместной оборонной стратегии, формировании Высшего оборонного совета и реализации вместе с США проекта по созданию системы идентификации и слежения за самолетами. Она дополнила разработанную ранее систему противовоздушной обороны «Щит мира», основу которой составила саудовская ПВО, оснащенная американскими радарными АВАКС.

Сотрудничество с США в сфере обеспечения региональной безопасности постоянно расширялось. Этому способствовало обострение региональной ситуации из-за роста террористической угрозы. Государства ССАГЗ вступили в международную антитеррористическую коалицию, в 2004 г. подписали единое соглашение по борьбе с терроризмом, а в 2006 г. появилась постоянная антитеррористическая комиссия ССАГЗ.

* * *

В новых условиях, возникших в арабском регионе в результате «Арабского пробуждения», ССАГЗ активизировал свою ближневосточную политику. Рост региональной напряженности, связанный с кардинальными изменениями в арабских странах, ставших в период «арабской весны» ареной массовых выступлений, которые привели к падению правящих режимов в одних государствах и к гражданским войнам в других, изменил региональный баланс сил.

Вместе с тем страны ССАГЗ смогли подтвердить стабильность своих режимов. Саудовская Аравия, ОАЭ, Катар избежали протестных выступлений. Волнения шиитов в саудовской Восточной провинции быстро удалось остановить. В Омане кратковременные демонстрации были ограничены выдвижением социально-экономических требований, и власть пошла на их частичное

удовлетворение. Протесты в Кувейте, хотя и были массовыми, не носили антирежимного характера. Основное требование демонстрантов — отправить в отставку премьер-министра, обвиненного парламентской оппозицией в коррупции, — было выполнено, что привело к прекращению протестных выступлений.

В Бахрейне волнения были длительными и наиболее масштабными, так как в них участвовали разнообразные политические организации. Костяк составляли шиитские группы, представленные в парламенте. Они добивались соблюдения равенства между шиитами и суннитами, а также поддерживали требования демократически настроенных слоев населения о необходимости проведения масштабных политических реформ. В протестах приняли участие и радикальные шиитские группировки, базировавшиеся в Иране и примкнувшие к митингующим на том этапе, когда власть, призывая к началу «национального диалога», пошла на выполнение ряда требований оппозиционеров и разрешила вернуться в страну представителям запрещенных организаций. Члены одной из экстремистских группировок призывали к свержению королевской власти и установлению «исламской республики». Режим пошел по пути репрессий против всех оппозиционных сил, но это не помогло полностью стабилизировать ситуацию, поэтому Бахрейн был единственной страной, участвовавшей в деятельности ССАГЗ, которая поддерживала саудовскую позицию по всем внешнеполитическим проблемам, так как зависела от саудовской помощи, необходимой для обеспечения национальной безопасности.

Сохранение внутривнутриполитической стабильности в большинстве государств ССАГЗ позволило организации усилить свое влияние на развитие событий в арабских странах. Ее позиции по ситуации в Ливии, Йемене и Сирии стали определяющими для ЛАГ. Призыв к защите мирного населения в Ливии впервые прозвучал на заседании ССАГЗ, а затем был поддержан Лигой, которая выступила за создание бесполетной зоны над Ливией, и Советом Безопасности ООН. Военная операция НАТО, в которой непосредственное участие приняли два государства — члена Совета сотрудничества — Катар и ОАЭ, привела к падению режима М. Каддафи.

Успешными были шаги ССАГЗ по разрешению кризиса в Йемене. Связанная с внутрийеменской ситуацией Инициатива стран Залива была выдвинута в 2011 г., когда там шли массовые акции протеста против правившего тогда президента Али Абдаллы Салеха. Инициатива предусматривала отставку главы

государства, передачу власти вице-президенту, а затем проведение выборов в парламент и на высшую должность страны. Это предложение было утверждено ЛАГ, а затем принято Советом Безопасности ООН, получив тем самым международное признание. Благодаря его претворению в жизнь в тот период удалось избежать начала гражданской войны, однако дальнейшее развитие событий привело к обострению ситуации.

В политике государств Совета сотрудничества в отношении Сирии произошла эволюция, характерная для новых подходов этой организации к конфликтным ситуациям в регионе. На начальном этапе кризиса страны, входящие в объединение, пытались найти компромиссное решение, активно прилагая дипломатические усилия в этом направлении. Однако неудачи в достижении мирного урегулирования сирийской ситуации в рамках Совета Безопасности ООН привели к тому, что ССАГЗ стал оказывать безусловную поддержку оппозиции, выступавшей против правящего режима Башара Асада, на который государства Совета сотрудничества возложили вину за массовые жертвы среди мирного населения и отказ от признания законности требований оппозиционных сил.

В феврале 2012 г. все страны ССАГЗ инициировали замораживание своих дипломатических отношений с Сирией и высылку сирийских дипломатов. Это повлияло на позиции ЛАГ в отношении официального Дамаска, членство которого в этой организации в 2013 г. было приостановлено. Саммит ССАГЗ, состоявшийся в декабре 2013 г. в Эль-Кувейте, осудил режим Б. Асада за продолжение «политики угнетения в отношении сирийского народа, за применение против него всех видов вооружения, включая тяжелое оружие и запрещенное международным сообществом химическое оружие». Страны Залива поддержали решение о формировании «переходного сирийского правительства, обладающего полнотой исполнительной власти». Они подчеркнули, что соратники сирийского президента, чьи «руки запятнаны кровью сирийского народа», не должны «играть какую-либо роль в переходном правительстве или в политическом будущем Сирии»¹⁸.

После событий «арабской весны» члены ССАГЗ упрочили отношения с другими арабскими монархиями — Марокко и

¹⁸ Катар тасаллама авваль сафара ли иитлаф аль-ватаний ас-сурий [Катар приветствовал первое посольство Национальной коалиции Сирии] // Asharq Al-Awsat. 31.03.2013. Доступ: <http://www.aawsat.com/print.asp?did=722455&issueno=12539> (дата обращения: 05.04.2018).

Иорданией. Стратегическое партнерство между всеми монархическими государствами арабского региона было декларировано на саммите ССАГЗ в Эр-Рияде в декабре 2011 г. Тогда же саудовский король Абдалла бен Абдель Азиз призвал членов объединения повысить уровень интеграции и перейти от «этапа сотрудничества к этапу союза». Он говорил о «бдительности в эпоху вызовов», о необходимости предпринять такой шаг, если страны Совета сотрудничества не хотят «столкнуться с забвением и слабостью»¹⁹.

Устав ССАГЗ провозглашал конечной целью объединения достижение единства. Высказывались различные варианты: кувейтский исследователь Аль-Ахмед Мут'иб Джабер, в частности, считал возможным создать «федерацию, или полное объединение, или другую известную форму союза», не конкретизируя, на каких условиях и принципах будет осуществляться управление единым государством [Аль-Ахмед Мут'иб Джабер, 1993: 13]. Идею союза в принципе поддержали все главы государств — членов Совета сотрудничества, однако Оман позднее отказался от этой идеи: по словам оманского министра иностранных дел Юсефа бен Алави, «это дело будущих поколений»²⁰. Для обсуждения выдвинутого саудовского предложения была создана специальная комиссия, в которую вошли представители всех участников ССАГЗ.

Инициатива саудовского монарха отражала стремление возглавляемого им королевства консолидировать организацию и не только упрочить свое положение лидера в ней, которое было признано всеми ее членами после иракской агрессии в отношении Кувейта и войны за его освобождение, но и добиться безусловного подчинения от своих партнеров. Это вызвало негативную реакцию со стороны Катара, стремившегося использовать свое стабильное внутривнутриполитическое положение и успешно развивающуюся экономику как средство для усиления собственных позиций в регионе.

5 марта 2014 г. три члена ССАГЗ — Саудовская Аравия, ОАЭ и Бахрейн — приняли решение отозвать своих послов из Катара.

¹⁹ Калима Хадим Аль-Харамейн фи ифгитах Аль-Маджлис аль-ааля ли Маджлис ат-тааун [Речь Служителя Двух Благородных Святынь на открытии Высшего Совета сотрудничества] // Визарат аль-хариджийя ли Аль-Мамлака Аль-Арабийя Ас-Саудийя. 19.12.2011. Доступ: <http://www.mofa.gov.sa/ServiceAndInformation/news/TwoHolyMosquesCostodienSpeeches/Pages/ArticleID20111220125017587.aspx> (дата обращения: 20.12.2018).

²⁰ Юсеф бен Алави ли «Аль-Хайят»: заман аль-вахда аль-арабийя таадда [Юсеф бен Алавт «Аль-Хайят»: время арабского единства наступило] // Аль-Хайят. 20.04.2014. Доступ: <http://alhayat.com/Article/1903959> (дата обращения: 15. 05.2018).

В их совместном заявлении говорилось о том, что Доха не выполняет своих обязательств по соглашению, подписанному всеми государствами объединения в ноябре 2012 г.²¹ Это соглашение, направленное на обеспечение внутренней безопасности стран-участниц, подтверждало «принцип прямого или косвенного невмешательства во внутренние дела государств, входящих в Совет сотрудничества», и содержало требование «не поддерживать тех, кто угрожает их безопасности и стабильности, будь то организация или же отдельные личности, которые непосредственно угрожают их безопасности, пытаются оказать политическое давление или же поддерживают враждебную информацию».

Претензии к Катару были связаны прежде всего с нахождением на его территории деятелей движения «Братья-мусульмане», выступавших против ведущих политиков Саудовской Аравии и ОАЭ, а также с «недружественной информационной политикой» Дохи в отношении ОАЭ и Бахрейна, отсутствием «координации действий Катара с другими членами Совета сотрудничества по сирийскому вопросу» и созданием им «блока с Турцией и другими государствами». Кроме того, Катар подозревали в поддержке йеменских хуситов²². Разногласия между Дохой и ее партнерами по ССАГЗ касались и Египта, который обвинил Катар во вмешательстве в свои внутренние дела из-за поддержки, которую тот оказывал «Братьям-мусульманам», в частности, осудив отстранение от власти законно избранного президента М. Мурси. Благодаря сдержанной позиции Катара кризис в то время удалось разрешить.

Совет сотрудничества продолжил свою деятельность, при этом Катар принимал в ней активное участие. В 2014 г. страны ССАГЗ одобрили создание международной коалиции во главе с США для борьбы с «Исламским государством» («ИГ»)²³ и стали ее участниками.

В марте 2015 г. саудовское королевство начало военную операцию в Йемене, в которой приняли участие все монархии Залива за исключением Омана (в 2017 г. Катар вышел из состава коалиции, когда начался новый Катарский кризис).

²¹ Насс аль-баян аль-муштарак [Текст совместного заявления] // Аш-Шарк Аль-Аусат. 06.03.2014. Доступ: <http://www.aawsat.com/print.asp?did=763728&issueno=12882> (дата обращения: 15.05.2018).

²² Там же.

²³ Террористическая организация, запрещенная на территории Российской Федерации.

В 2016 г. очередное обострение между Саудовской Аравией и Ираном привело к разрыву между ними дипломатических отношений. Примеру саудовского королевства последовал Бахрейн, тогда как другие участники ССАГЗ, в том числе Катар, понизили уровень своего дипломатического представительства.

В июне 2017 г. разразился новый Катарский кризис. Саудовская Аравия, Бахрейн, ОАЭ, к которым примкнул и Египет, не только разорвали дипломатические отношения с Дохой, но и ввели против нее экономические санкции: было прервано сухопутное, авиационное и морское сообщение, прекращены все торговые связи, а граждане Катара были высланы из этих государств.

Катар прежде всего обвинили в поддержке террористических группировок. Это обвинение было не беспочвенным, поскольку Доха отказывалась признавать террористическими такие организации, как «Хизбалла» и «Братья-мусульмане», внесенные в списки террористических во всех государствах, выступивших против Катара. По мнению последнего, борьба с израильской оккупацией носит законный характер и ее нельзя относить к террористической деятельности, а «Братья-мусульмане» — одна из влиятельных политических организаций, с которой необходимо развивать контакты. Западные аналитики объясняли стратегию Катара по поддержке исламистов (от ХАМАС в секторе Газа до «Братьев-мусульман» в Египте и радикалов из рядов сирийской оппозиции) как проявление прагматизма²⁴.

Затем выступившие против Катара государства выдвинули к нему список требований для нормализации отношений. Доха их отвергла, поскольку их выполнение означало бы ограничение суверенитета и права выбирать направление своей внешней политики. Катарский режим посчитал неприемлемым для своей страны пойти на изменение отношений с Ираном, с которым его связывали прежде всего совместная разработка газового месторождения и другие экономические интересы. Более того, власти Катара выступали и за нормализацию отношений всех арабских государств — членов ССАГЗ с Ираном, считая эту страну одним из ведущих политических субъектов на Ближнем Востоке. Катарское руководство отвергло и требование о закрытии телеканала «Аль-Джазира», расценив это как нарушение своей Конститу-

²⁴ Qatar's friends-with-everyone approach rankles some of its Persian Gulf neighbors // The Washington Post. 06.10.2014. Available at: <http://www.washingtonpost.com/world/national-security/qatars-friends-with-everyone> (accessed: 12.03.2018).

ции, которая гарантирует свободу слова. «Аль-Джазира» смогла добиться положения одного из ведущих мировых новостных каналов, и этот ресурс своей «мягкой силой» Катар вряд ли будет готов потерять, поскольку стремится повысить свой престиж в мире, что он наглядно демонстрировал все последние годы.

Требование о закрытии турецкой военной базы также стало невыполнимым для Катара, ведь это означало бы нарушение его договоренности с Турцией и значительное ухудшение с ней отношений. Размещение на территории Катара турецкого вооруженного контингента было санкционировано в соответствии с двусторонним соглашением, подписанным в 2016 г. Инициатива его заключения исходила от Турции, которая посчитала для себя необходимым в условиях активизации ее ближневосточной политики подкрепить ее расширением своего военного присутствия в регионе.

Вопрос о поддержке терроризма также не рассматривался Дохой как имеющий под собой какую-либо реальную основу, и катарское руководство самым решительным образом отвергло это обвинение. Эмир Катара Тамим бен Хамад Аль Тани заявил: «Мы отказываемся подчиняться диктату, который навязывается нам с помощью давления и блокады»²⁵. Он предложил провести переговоры, но получил отказ. Кризис принял затяжной характер.

Указанные события негативно повлияли на деятельность ССАГЗ. Эмир Кувейта выступил в качестве посредника для урегулирования кризиса. Благодаря его усилиям в декабре 2017 г. в этой стране состоялся очередной саммит Совета Сотрудничества, на котором присутствовали только главы двух государств — Кувейта и Катара. Остальные участники объединения отправили министров иностранных дел (Саудовская Аравия и ОАЭ) или заместителей премьер-министров (Бахрейн и Оман). Саммит носил формальный характер и не принес каких-либо серьезных результатов.

При этом Катар благодаря своей активной дипломатической деятельности смог ликвидировать большинство негативных последствий введенных против него санкций. Он укрепил связи с Ираном, восстановив с ним в полном объеме дипломатические отношения. В условиях кризиса произошел рост патриотических настроений среди катарского населения, выразившего полную поддержку эмиру страны.

²⁵ Qatari emir condemns 'unjust blockade' in UNGA speech // Al Jazeera. 19.09.2017. Available at: <http://www.aljazeera.com/news/2017/09/qatari-emir-condemns-unjust-blockade-unga-speech-170919185253541.html> (дата обращения: 20.12.2018).

Катарский кризис продемонстрировал, что национальные интересы и стремление сохранить свой суверенитет стали превалировать над общими задачами, решаемыми членами Совета сотрудничества. Это происходило в условиях повышения региональной турбулентности и усилившегося давления со стороны Саудовской Аравии, которая требовала от партнеров безусловного подчинения своим решениям. Значительное влияние на развитие Катарского кризиса оказал также личностный фактор. Инициатором принятия жестких мер в отношении Дохи был саудовский наследный принц Мухаммед бен Сальман (1985 г. р.). Ему противостоял эмир Катара Тамим бен Хамад (1980 г. р.). Оба политика были представителями молодого поколения лидеров государств Залива, отличающихся амбициозностью, не связанными традициями поведения, присущими предшествовавшим поколениям руководителей, для которых было неприемлемо демонстрировать несовпадение своих точек зрения и которые стремились сохранить «единую семью Залива». Посреднические усилия, предпринятые эмиром Кувейта Сабахом Аль-Ахмедом Ас-Сабахом и султаном Омана Кабусом, были построены именно на этом нарративе.

В декабре 2018 г. состоялся очередной саммит ССАГЗ. Он проходил в Эр-Рияде, поэтому саудовский король Сальман бен Абдель Азиз направил приглашения всех главам государств-членов, в том числе эмиру Катара, который прислал для участия в совещании государственного министра по внешним связям. Несмотря на неурегулированность отношений с Катаром, саммит принял заключительное коммюнике под названием «Декларация Эр-Рияда: сохранить силу Совета сотрудничества и единство ее членов». Выступая на совещании, саудовский монарх отметил: «Совет сотрудничества арабских государств Залива был создан ради укрепления безопасности и стабильности, развития и процветания, ради благополучия граждан государств Совета. Они являются нашим главным богатством, они выражают наше видение и наши надежды, поэтому мы все стремимся сохранить это объединение и укрепить его роль в настоящем и будущем»²⁶. Принятые на саммите решения стали подтверждением того, что Совет сотрудничества будет продолжать выполнять намеченные им задачи.

²⁶ Хадим Аль-Харамейн юакид аля сыянат киян маджлис ат-таун [Служитель Двух Благородных Святынь подтверждает сохранение Совета сотрудничества] // Аш-Шарк Аль-Аусат. 10.12.2018. Доступ: <https://aawsat.com/print/1497396> (дата обращения: 20.12.2018).

Совет сотрудничества арабских государств Залива, несмотря на сложности в налаживании партнерского взаимодействия и разногласия между его членами, подтвердил свою жизнеспособность. Все его участники проявили заинтересованность в его дальнейшем развитии, что стало подтверждением наличия объединяющих их интересов.

В отличие от двух других организаций, созданных в арабском мире в те же 1980-е годы, — Совета арабского Магриба, заморозившего свою деятельность в 1994 г. из-за серьезных разногласий между его членами, а также Совета арабского сотрудничества, распавшегося после иракской агрессии против Кувейта в 1990 г., — ССАГЗ строго придерживался своего устава и проводил заседания своих руководящих органов в соответствии с принятым регламентом.

Среди несомненных достижений объединения арабских монархий Залива — разрешение территориальных конфликтов между его участниками. Организация добилась неплохих результатов в экономическом сотрудничестве и ставит всё новые задачи, направленные на повышение уровня экономической интеграции. Эффективное взаимодействие в военной сфере стало еще одним заметным достижением ССАГЗ, и участники объединения планируют его совершенствовать и добиться укрепления обороноспособности своих членов. Успешно решается и задача обеспечения безопасности с опорой на своих стратегических союзников, прежде всего США. В рамках деятельности ССАГЗ продолжается совершенствование единой системы воздушной и морской защиты.

Политическое сотрудничество членов организации позволило им укрепить свое положение в арабском геополитическом пространстве. Выработка единых позиций по вопросам об ирано-иракской войне, урегулировании ближневосточного конфликта, иранской политике, дестабилизирующей ситуацию на Ближнем Востоке, влияла на решения, принимаемые арабскими странами в рамках ЛАГ.

Усиление региональной нестабильности, возникновение новых конфликтных ситуаций после событий «Арабского пробуждения» привели к активизации деятельности ССАГЗ. Эта организация не только определяла свои позиции в отношении происходящих в арабском мире конфликтов, но и принимала в них непосредственное участие, как политическое, так и воен-

ное. Новые задачи, возникшие перед объединением, обострили существовавшие между его членами противоречия и различия. С одной стороны, начали проявляться центробежные тенденции, вызванные стремлением отдельных государств-членов реализовать свои национальные интересы, а с другой — усилились гегемонистские устремления Саудовской Аравии, считавшей себя безусловным лидером организации.

Несмотря на безусловные достижения ССАГЗ, в ближайшей перспективе вряд ли осуществимы повышение уровня интеграции и переход к созданию руководящих наднациональных органов, ущемляющих суверенитет стран-членов. Успешное развитие этого объединения возможно только на основе готовности его участников к достижению компромиссов и уважения их национальных интересов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аль-Ахмед Мут'иб Джабер Маджлис ат-тааун аль-халиджий: хакика ам хияль [Совет сотрудничества Залива: реальность или мечта]. Эль-Кувейт, 1993.
2. Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? / Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов; ИВ РАН; факультет мировой политики и ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: ИВ РАН, 2012.
3. Бусыгина И.М. Европейский союз: политическая система и институты // Сравнительная политология / Под. ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: Аспект Пресс, 2015. С. 538–561.
4. Васильев А.М. История Саудовской Аравии. М.: Наука, 1982.
5. Гукасян Г.Л. Экологические проблемы экономического роста ССАГПЗ // Арабский мир и экономические вызовы. Многоликая реальность. М.: ИВ РАН, 2018. С. 27–54.
6. Гукасян Г.Л. Экономическая трансформация в странах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива. Казань: Издательство Казанского университета, 2016.
7. Евро-Атлантика сегодня: ближневосточные вызовы / Науч. ред. А.И. Шумилин. М.: ИЕ РАН; Международные отношения, 2018.
8. Исаев В.А., Филоник А.О. Катар. Три столпа роста. М.: ИВ РАН, 2015.
9. Исаев В.А., Филоник А.О. Королевство Бахрейн. Опыт развития в условиях ресурсной ориентации. М.: Институт Ближнего Востока, 2006.
10. Конфликты и войны XXI века. Ближний Восток и Северная Африка / Отв. ред. В.В. Наумкин, Д.Б. Малышева. М.: ИВ РАН, 2015.
11. Косач Г.Г. Саудовская Аравия: внутривосточные процессы «этапа реформ». М.: Институт Ближнего Востока, 2007.
12. Косач Г.Г., Мелкумян Е.С. Совет сотрудничества арабских государств Залива как региональная военно-политическая организация // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2012. № 4. С. 39–69.

13. Кудряшова И.В. Формирование и развитие политических систем стран арабского Востока // Сравнительная политология / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: Аспект Пресс, 2015. С. 701–724.
14. Мелкумян Е.С. История арабских стран. Государства Залива в XX — начале XXI в. М.: ЮРАЙТ, 2018.
15. Мелкумян Е.С. История государств Арабского залива в XX — начале XXI в. М.: Фонд русско-арабских исследований и информации; ИВ РАН, 2016.
16. Мелкумян Е.С. Новейшая история Кувейта. М.: Аспект Пресс, 2011.
17. Мелкумян Е.С. ССАГПЗ в глобальных и региональных процессах. М.: Институт изучения Ближнего Востока и Израиля, 1999.
18. Наумкин В.В. Глубоко разделенные общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 1. С. 66–96.
19. Нидаль Абу Заки Халидж аль-мустакбаль [Залив будущего]. Бейрут, 2017.
20. Руденко Л.Н. Экономическая модернизация в арабских странах (конец XX — начало XXI в.). Казань: Казанский федеральный университет, 2017.
21. Сапронова М.А. Политические системы арабских стран. Казань: Министерство образования и науки РФ; Казанский федеральный университет, 2015.
22. Сенченко И.П. Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива: проблемы, внешнеполитические приоритеты: Дисс. ... канд. ист. наук. М.: Дипломатическая академия МИД СССР, 1989.
23. Этингер Я.Я. Международные организации Азии и Африки. М.: Наука, 1976.
24. Acharya A. The Gulf Cooperation Council and security dilemma of dependence 1981–1988. London: Gulf Center for Strategic Studies, 1989.
25. Alasfoor R. The Gulf Cooperation Council. Its nature and achievement. A political analysis of regional integration of the GCC states 1979–2000. Lund: Lund University Press, 2007.
26. Al-Alkim Hassan H. The GCC states in an unstable world: Foreign policy dilemma of small states. London: Al Saqi, 1994.
27. Anthony J.D. The Gulf Cooperation Council // Gulf security into the 1980s: Perceptual and strategic dimensions / Ed. by R.G. Darius, J.W. Amos, R.H. Magnus. Stanford: Hoover Institution Press, 1984.
28. Bennett L. International organizations: Principles and issues. Upper Saddle River: Prentice-Hall International, 1991.
29. Cordesman A.A. The Gulf and search for strategic stability: Saudi Arabia, the military balance in the Gulf and trend in the Arab-Israeli military balance. Boulder: Westview Press, 1984.
30. Deutsch K.W. The analysis of international relations. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968.
31. Lawrence R. Regionalism, multilateralism, and deeper integration. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1996.
32. Nye J.S. Peace in parts. Integration and conflict in regional organization. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

33. Peterson E. The Gulf Cooperation Council: Search for unity in a dynamic region. Boulder: Westview Press, 1988.

34. Ramazani R. The Gulf Cooperation Council: Record and analysis. Charlottesville: University Press of Virginia, 1988.

E.S. Melkumyan

**THE COOPERATION COUNCIL
FOR THE ARAB STATES OF THE GULF:
HISTORY, KEY ACHIEVEMENTS
AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

*Russian State University for the Humanities
6 Miusskaya Sq., Moscow, 111399
Institute of Oriental Studies
12 Rozhdestvenka Str, Moscow, 107031*

The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (the Gulf Cooperation Council, GCC) is one of the key regional organizations and its significance has only augmented in recent years. Meanwhile, the author emphasizes that both Russian and foreign academic literature on the topic lacks general works covering activities of the organization. This paper aims to partially fill this gap. It highlights specific features of political systems of the GCC states, the institutional structure and the main directions of this organization's activity: from economics and finances to security and common defense policy. The author emphasizes that the GCC's ability to adopt a joint position based on a compromise should be credited to the leaders of the member-states. However, the paper outlines a range of issues impeding effective realization of the goals proclaimed by the organization. Particularly, the author focuses on the differences of opinion among the GCC countries on military cooperation and transformation of the organization into a full-fledged alliance. The Arab Awakening became another major challenge for all states of the Gulf. The paper examines how the ruling regimes of the GCC states were forced to respond to the unfurling of the wave of popular protests in their countries. Nevertheless, the author stresses that the GCC states managed to prove solidity of their political regimes, and the organization as a whole increased its impact in the region. Finally, the paper dwells on the events of the so called Qatar crisis, resulting from the discontent among the majority of GCC states with Qatar, which they accuse of supporting terrorist organizations. The author concludes that the Qatar crisis has demonstrated that national interests and the desire to maintain national sovereignty tend to have preference in the policy of the Gulf States over the common goals of the GCC. However, the GCC leaders strive to revive the spirit of cooperation and since the GCC members are

interested in strengthening their cooperation, the organization could meet the challenges it has faced.

Keywords: Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, GCC, the Gulf region, Bahrein, Qatar, Kuwait, the UAE, Oman, Saudi Arabia, the USA, Iran, regional security, the Qatar crisis.

About the author: *Elena S. Melkumyan* — Doctor of Sciences (Political Science), Professor, Professor at the Chair of the Modern East, Russian State University for the Humanities, Leading Research Fellow at the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: g.kosach@mail.ru).

REFERENCES

1. Al Ahmed Mut'ib Jaber. 1993. *Majlis at-taawun al-halidji: hakika am hiyal* [Gulf Cooperation Council: Reality or dream]. Al-Kuwait. (In Arab.)
2. *Blizhnii Vostok, Arabskoe probuzhdenie i Rossiya: chto dal'she?* [The Middle East, Arab awakening and Russia: What's next?]. Moscow, Institute of Oriental Studies, RAS, School of World Politics, Institute for Asian and African countries, Lomonosov Moscow State University. (In Russ.)
3. Busygina I.M. 2015. *Evropeiski Soyuz: politicheskaya sistema i instituty* [The European Union: Political system and institutions]. In Gaman-Golutvina O.V. (ed). *Sravnitel'naya politologiya* [Comparative political science]. Moscow, Aspekt Press Publ., pp. 538–561. (In Russ.)
4. Vasilyev A.M. 1982. *Istoriya Saudovskoi Aravii* [The history of Saudi Arabia]. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
5. Gukasyan G.L. 2018. *Ekologicheskie problemi ekonomicheskogo rosta SSAGPZ* [Ecological problems of economic growth of GCC]. In Filonik A.O. (ed.). *Arabskii mir i ekonomicheskie vizovi. Mnogolikaya realnost* [Arab world and economical challenges. Divers reality]. Moscow, IV RAN Publ., pp. 27–54. (In Russ.)
6. Gukasyan G.L. 2016. *Ekonomicheskaya transformatsiya v stranakh Soveta sotrudnichestva arabskikh gosudarstv Persidskogo zaliva* [Economic transformation in the countries of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf]. Kazan, Kazanski Universitet Publ. (In Russ.)
7. Shumilin A.I. (ed.). 2018. *Evro-Atlantika segodnya: blizhnvestochnie vizovi* [Euro-Atlantic today: The Middle East challenges]. Moscow, IE RAN, Mezhdunarodnye Otnosheniya Publ. (In Russ.)
8. Isaev V.A., Filonik A.O. 2015. *Qatar. Tri stolpa razvitiya* [Qatar. Three pillars of development]. Moscow, IV RAN Publ. (In Russ.)
9. Isaev V.A., Filonik A.O. 2006. *Korolevstvo Bakhrein. Opyt razvitiya v usloviyakh resursnoi orientatsii* [The Kingdom of Bahrain: Lessons from the development in resource-based economy]. Moscow, Institut Blizhnego Vostoka Publ. (In Russ.)
10. Naumkin V.V., Malysheva D.B. (eds.). 2015. *Konflikty i voiny XXI veka* [Conflicts and wars of XXI century]. Moscow, IV RAN Publ. (In Russ.)
11. Kosach G.G. 2007. *Saudovskaya Araviya: vnutripoliticheskie protsessy 'etapa reform'* [Saudi Arabia: Domestic political processes of the 'stage of reforms']. Moscow, Institut Blizhnego Vostoka Publ. (In Russ.)
12. Kosach G.G., Melkumyan E.S. 2012. *Sovet sotrudnichestva arabskikh gosudarstv Zaliva kak regional'naya voenno-politicheskaya organizatsiya* [The

- Gulf Cooperation Council as a regional military-political organization]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 4, pp. 39–69. (In Russ.)
13. Kudryashova I.V. 2015. Formirovanie i razvitiye politicheskikh system stran arabskogo Vostoka [Formation and development of political systems in the Arab region]. In Gaman-Golutvina O.V. (ed.). *Sravnitel'naya politologiya* [Comparative political science]. Moscow, Aspekt Press Publ., pp. 701–724. (In Russ.)
14. Melkumyan E.S. 2018. *Istoriya arabskikh stran. Gosudarstva Zaliva v XX — nachale XXI v.* [History of the Arab countries. The Gulf States in the 20th and early 21st centuries]. Moscow, Urait Publ. (In Russ.)
15. Melkumyan E.S. 2016. *Istoriya gosudarstv Arabskogo zaliva v XX — nachale XXI v.* [History of the Arab Gulf States in the 20th and early 21st centuries]. Moscow, Fond russko-arabskikh issledovaniy Publ., IV RAN Publ. (In Russ.)
16. Melkumyan E.S. 2011. *Noveishaya istoriya Kuveita* [Contemporary history of Kuwait]. Moscow, Aspekt Press Publ. (In Russ.)
17. Melkumyan E.S. 1999. *SSAGPZ v globalnykh i regionalnykh protsessakh* [GCC in global and regional processes]. Moscow, Institut izutsheniya Izrailya i Blizhnego Vostoka Publ. (In Russ.)
18. Naumkin V.V. 2015. Gluboko razdelennye obshchestva Blizhnego i Srednego Vostoka: conflictnost, nasilie, vneshnee vmeshatelstvo [Deeply divided societies in the Middle East: Conflict, violence, and foreign intervention]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 1, pp. 66–96. (In Russ.)
19. Nidal Abu Zaki. 2017. *Haliq al-mustakbal* [The Gulf in future]. Beirut. (In Arab.)
20. Rudenko L.N. 2017. *Ekonomicheskaya modernizatsiya v arabskikh stranakh (konets XX — nachalo XXI v.)* [Economic modernization in the Arab countries (in the end of 20th — beginning of 21st century)]. Kazan, Kazan University Press. (In Russ.)
21. Saponova M.A. 2015. *Politicheskie sistemi arabskikh stran* [Political systems of Arab countries]. Kazan, Kazan University Press Publ. (In Russ.)
22. Senchenko I.P. 1989. *Sovet sotrudnichestva arabskikh gosudarstv Persidskogo zaliva: problemy, vneshnepoliticheskie priority* [The Persian Gulf Council of Arab States Cooperation: Challenges, foreign policy priorities]. PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)
23. Etinger Ya.Ya. 1976. *Mezhdunarodnye organizatsii Azii i Afriki* [International organizations of Asia and Africa]. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
24. Achraya A. 1989. *The Gulf Cooperation Council and security dilemma of dependence 1981–1988*. London, Gulf Center for Strategic Studies.
25. Alasfoor R. 2007. *The Gulf Cooperation Council. Its nature and achievement. A political analysis of regional integration of the GCC states 1979–2000*. Lund, Lund University Press.
26. Al-Alkim Hassan H. 1994. *The GCC states in an unstable world: Foreign policy dilemma of small states*. London, Al Saqi.
27. Anthony J.D. 1984. The Gulf Cooperation Council. In Darius R.G., Amos J.W., Magnus R.H. (eds.). *Gulf security into the 1980s: Perceptual and strategic dimensions*. Stanford, Hoover Institution Press.
28. Bennett L.A. 1991. *International organizations: Principles and issues*. Upper Saddle River, Prentice-Hall International.
29. Cordesman A.A. 1984. *The Gulf and search for strategic stability: Saudi Arabia, the military balance in the Gulf and trend in the Arab-Israeli military balance*. Boulder, Westview Press.
30. Deutsch K.W. 1968. *The analysis of international relations*. Englewood Cliffs NJ, Prentice-Hall.
31. Lawrence R. 1996. *Regionalism, multilateralism and deeper integration*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

32. Nye J.S. 1971. *Peace in parts. Integration and conflict in regional organization.* Boston, Little, Brown and Company.
33. Peterson E. 1988. *The Gulf Cooperation Council: Search for unity in a dynamic region.* Boulder, Westview Press.
34. Ramazani R. 1988. *The Gulf Cooperation Council: Record and analysis.* Charlottesville, University Press of Virginia.