

ЭВОЛЮЦИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ЛИНИИ КНР В СОВЕТЕ БЕЗОПАСНОСТИ ООН

Артур Маратович Галимуллин

Московский государственный институт международных отношений
(Университет) МИД России,
Москва, Россия

Информация о статье: <i>Поступила в редакцию:</i> 15 апреля 2021 <i>Отправлено на редактирование:</i> 22 апреля 2021 <i>Принята к печати:</i> 31 мая 2021	Аннотация: В статье анализируется эволюция внешней политики КНР при двух председателях КПК – Ху Цзиньтао (2003–2013 гг.) и Си Цзиньпине (2013 г. – н.в.) на примере изменения практики применения права вето в Совете Безопасности ООН. Подсчёт количественных показателей случаев применения права вето в период с 1971 по 2020 гг. свидетельствует о существенной активизации участия страны в работе Совета Безопасности с начала XXI века. Рассмотрение резолюций и стенограмм заседаний по случаям КНДР, Ирана, Мьянмы, Зимбабве и Сирии даёт основание полагать, что к концу срока пребывания Ху Цзиньтао в должности руководителя КНР произошла качественная эволюция стратегии поведения страны в вышеупомянутом институте – к началу 2010-х гг. курс КНР стал более решительным по сравнению с таковым в начале 2000-х гг. Анализ случаев применения права вето после 2013 г. свидетельствует в пользу того, что Си Цзиньпин не только продолжил в Совете Безопасности ООН линию своего предшественника, но и укрепил её, сделав ещё более проактивной. Подобная смена стратегии поведения в рассматриваемом институте во многом стала возможной благодаря двум ключевым факторам: значительному увеличению возможностей КНР на международной арене и негативным последствиям принятия резолюции 1973 (2011) по Ливии. В настоящее время в своих действиях в Совете Безопасности ООН Китай руководствуется стратегией т.н. «мягкого балансирования», призванной соперничать с США в зонах их интересов путём создания коалиций в международных институтах; в будущем этот подход может эволюционировать в более жесткий.
Об авторе: выпускник магистратуры МГИМО МИД России по направлению «Международные отношения» e-mail: galimullin.a.m@my.mgimo.ru	
Ключевые слова: Китай; Совет Безопасности ООН; Ху Цзиньтао; Си Цзиньпин; Сирия; Ливия; Венесуэла	

Анализируя исследовательскую литературу, нередко можно встретить мнение о том, что срок нахождения у власти Ху Цзиньтао (2003–2013 гг.) является неким «переходным периодом», т.к. именно при этом руководителе страна стала постепенно отходить от «закрытости» в международных отношениях, характеризовавшей внешнюю политику с 1980-х гг.¹ Это стало возможным благодаря качественному пересмотру идеи «таогуан янхуэй» (скрывать возможности и оставаться в тени, выжидая подходящего момента), завета Дэн Сяопина, до этого мо-

мента лежавшего в основе взаимодействия Китая на международной арене.

Внешняя политика КНР стала наполняться новым содержанием, соответствующим возросшим возможностям и потребностям страны. Китай начинает активно позиционировать себя в качестве «ответственной мировой державы», занимающей высокое положение в международных институтах и готовой брать на себя соответствующее её статусу бремя поддержания существующего международного порядка. Из документов партийных съездов следовало, что КНР не собирается пытаться качественно перестраивать существующую систему международных отношений; в основе внеш-

¹ Zhang, Baohui. Chinese Foreign Policy in Transition: Trends and Implications // *Journal of Current Chinese Affairs*, 2010, pp. 39–44.

Таблица 1

Количество случаев применения права вето и неучастия в голосовании Китаем, СССР / Россией и США в период с 1971 по 1999 гг. по десятилетиям

Страна	1971-1979		1980-1989		1990-1999	
	Вето	Неучастие	Вето	Неучастие	Вето	Неучастие
Китай	1	63	0	13	2	42
СССР / Россия	6	22	4	15	2	20
США	20	28	42	27	5	2

Table 1. The number of cases of the use of the right of veto and non-participation in voting by China, the USSR / Russia and the United States in the period from 1971 to 1999 by decades

ней политики закреплялась приверженность принципам международного права и ведущая роль ООН².

Следует отметить, что изменение общей внешнеполитической линии отразилось и в стратегии поведения страны в Совете Безопасности ООН. Вплоть до начала XXI века позиция КНР в рассматриваемом институте была достаточно сдержанной – именно такой вывод можно сделать из количественного анализа использования страной права вето и неучастия в голосованиях (abstentions). С момента официального признания КНР в качестве представителя всего Китая в 1971 г. по 1999 г. страна использовала право вето в открытых заседаниях трижды – по вопросу приёма в ООН государства Бангладеш (1972), по ситуации в Центральной Америке (1997) и по положению в Бывшей югославской Республике Македония (1999). Что касается неучастия в голосованиях, то в период с 1971 по 1979 у Китая было 63 подобных случая (для сравнения, у США – 28, у СССР – 22), с 1980 по 1989 гг. – 13 случаев (у США – 27, у СССР – 15), и с 1990 по 1999 г. – 42 случая (у США – 2, у СССР – 20). Выходит, что в период с 1971 по 1999 г. КНР 118 раз отказалась от голосования, в то время как США и СССР сделали это по 57 раз. За тот же период времени КНР 3 раза применила право вето, в то время как США сделали это 67 раз, а СССР – 12³ (см. Таб. 1, 2).

Таблица 2

Общее количество случаев применения права вето и неучастия в голосовании Китаем, СССР / Россией и США в период с 1971 по 1999 гг.⁴

1971-1999		
Страна	Вето	Неучастие
Китай	3	118
СССР / Россия	12	57
США	67	57

Table 2. The total number of cases of veto and non-voting by China, the USSR / Russia and the United States in the period from 1971 to 1999.

При Ху Цзиньтао Китай стал более активно прибегать к использованию права вето в Совете Безопасности. С 2003 по 2013 гг. Пекин применил право вето пять раз – по разу по случаям Мьянмы и Зимбабве и три раза по Сирийской проблематике⁵. При этом думается, что основания для применения вето в первых двух случаях существенно отличались от трёх остальных.

Случаи Мьянмы и Зимбабве схожи в своей сущности – в обеих этих странах в момент рассмотрения резолюций у власти стояли деятели хунты; режимы были недемократическими; уровень оттока населения в близлежащие страны находился на высокой отметке⁶. Соединённые Штаты и их союз-

docs/sc/quick; United Nations – Voting Data / United Nations Digital Library. Mode of access: <https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting+Data>.

⁴ Ibid.

⁵ Вето в Совете Безопасности – Китай (UNSC Veto – China) / Организация Объединённых Наций. Режим доступа: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/veto-china/>

⁶ Ren, Mu. China's Non-Intervention Policy in UNSC Sanctions in the 21st Century: The Cases of Libya, North Korea, and Zimbabwe / *Ritsumeikan International Affairs*, 2014, Vol. 12, pp. 101-134; Myanmar: New Threats to Humanitarian

² Ху Цзиньтао цзай Чжунго гунчаньдан ди шиба цы цюаньго дайбяо дахуэйшандэ баогао (Доклад Ху Цзиньтао на 18-м съезде КПК) (Hu Jintao's Report at 18th Party Congress) / Жэньминь жибао. Режим доступа: <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>

³ Security Council – Vetoes List / Dag Hammarskjöld Library. Mode of access: <https://research.un.org/en/>

ники в рамках Совета Безопасности (среди постоянных членов – Франция и Великобритания) ставили своей целью продвинуть резолюции, в перспективе открывавшие дорогу для смены режимов в этих странах, что шло бы в одной линии с идеей продвижения демократии Дж. Буша-мл. Резолюции включали бы осуждение режимов, экономические санкции, запрет на торговлю с этими странами, однако не прошли по причине использования права вето КНР и Россией⁷.

Очевидно, что для Соединённых Штатов вопросы демократии в таких странах, как Мьянма и Зимбабве, не могли играть чрезвычайно важной роли; исходя из этого, можно предположить, что одна лишь постанова резолюции на голосование уже была бы приемлема для Вашингтона. Создание пропагандистского и популистского эффекта и стремление доказать свой статус государства-защитника демократии во всем мире – вот какие цели преследовал Вашингтон, ставя дела этих государств на повестку дня в подобном высоком институте.

Рассмотрение ситуаций в Мьянме и Зимбабве приобретает особый интерес в контексте процессов, проходивших в тот же период времени в других государствах. В 2006 и 2009 гг. Северная Корея провела две серии успешных ядерных испытаний. Китай не применил право вето и позволил санкционным резолюциям (1718 и 1874), спонсированным Соединёнными Штатами, пройти. Учитывая объем торговли и уровень

взаимодействия между странами, подобное решение может показаться нелогичным, однако здесь особую роль играет важность ядерной проблематики как для США, так и для региональных акторов; последние – Япония и Южная Корея – также выступали за принятие резолюций⁸.

В этот же период времени имел место ядерный кризис в Иране – в 2006 г. страна отказалась допускать инспекторов МАГАТЭ на ядерные установки и в том же году запустила второй завод по обогащению урана. Ирану было предложено вернуться в переговорный процесс, на что последний ответил отказом, что привело к принятию нескольких резолюций, накладывающих серьезные экономические санкции⁹. Как и в случае с Северной Кореей, Пекин не использовал право вето потому, что этот вопрос имел особую важность для Вашингтона, равно как и региональных акторов (Саудовской Аравии, Израиля и др.).

Таким образом, ключевое отличие первых двух случаев от таковых КНДР и Ирана лежит именно в важности рассматриваемого вопроса для Вашингтона. Иными словами – *до определенного момента Китай применял право вето только по вопросам, не представлявшим особой важности для США*. Второстепенную роль также играли такие факторы, как согласие объектов резолюций идти на уступки, согласие региональных акторов и стейкхолдеров принять резолюцию, а также позиция России. Второстепенные факторы сохранили свою актуальность и по настоящее время (особенно фактор России – в условиях повышения уровня взаимо-

Aid, International Crisis Group // Asia Briefing, 2006, No. 58. Mode of access: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burmamyanmar/b58_myanmar_new_threats_to_humanitarian_aid.ashx; Lipton, Merle. Understanding South Africa's Foreign Policy: The Perplexing Case of Zimbabwe // *South African Journal of International Affairs*, 2009, pp. 331-346.

⁷ Проект резолюции Совета Безопасности ООН S/2008/447 от 11 июля 2008 г. (UNSC Draft Resolution S/2008/447 – July 11, 2008) / Организация Объединенных Наций. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/S/2008/447>; Проект резолюции Совета Безопасности ООН S/2011/612 от 4 октября 2011 г. (UNSC Draft Resolution S/2011/612 – October 4, 2011) / Организация Объединенных Наций. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/S/2011/612>.

⁸ Стенограмма 5551 заседания Совета Безопасности ООН от 14 октября 2006 г. (Transcript of the UNSC 5551 meeting – October 14, 2006) / Организация Объединенных Наций. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/S/PV.5551>; Стенограмма 6141 заседания Совета Безопасности ООН от 12 июня 2009 г. (Transcript of the UNSC 6141 meeting – June 12, 2009) / Организация Объединенных Наций. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/S/PV.6141>

⁹ Цун Чжунго шицзяо кань Илан хэвэньти (Взгляд на проблему Ирана со стороны Китая). Режим доступа: <https://www.crisisgroup.org/zh-hans/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/iran-nuclear-issue-view-beijing>

действия РФ и КНР его уже можно считать ключевым; также в XXI веке Китай не применял право вето без России), однако фактор важности вопроса для Вашингтона более не играет решающей роли для Пекина. Это в полной мере проявилось на примере Сирийской проблематики, однако переломным моментом является всё же кризис в Ливии.

Во время Всемирного саммита ООН 2005 года была принята норма «ответственность по защите», с тех пор нашедшая отражение во многих заявлениях и резолюциях Совета Безопасности ООН. Эта норма получила поддержку как развитых, так и развивающихся стран, вследствие чего Пекин был вынужден также начать выступать в поддержку более интервенционистской политики и создания миротворческих операций¹⁰. Кульминацией этого стала готовность КНР разрешить военную интервенцию в Ливию, осуществлявшуюся под руководством НАТО с целью положить конец убийствам мирного населения диктаторским режимом Каддафи. По мере развития событий стало ясно, что НАТО грубо превысила мандат ООН. Китайское внешнеполитическое ведомство резко раскритиковало действия альянса и вернулось к своей прежней позиции, заявив о своём несогласии с применением силы в международных отношениях¹¹.

Именно случай Ливии стал водоразделом, после которого позиция Китая по возможным вооруженным вмешательствам международного сообщества в другие страны изменилась. И Китай, и Россия воспользовались полученным опытом и стали блокировать даже введение санкций против режима Б. Асада, не говоря уже о полномасштабной военной интервенции под каким бы то ни было предлогом.

В период с 2014 по 2020 гг., т.е. при председательстве Си Цзиньпина, страна заблокировала восемь резолюций, семь из которых

были посвящены Ближневосточной проблематике, а одна – ситуации в Венесуэле¹². Анализ стенограмм заседаний, а также проектов резолюций позволяет проследить преемственность линии Ху Цзиньтао, наиболее отчетливо проявившейся в последние несколько лет его нахождения у власти¹³. Отношения Пекина и Вашингтона как в рамках Ближневосточного региона, так и в других частях света (что доказывается на примере Венесуэлы) претерпели серьезные изменения, что можно объяснить с точки зрения концепции т.н. «мягкого балансирования», появившейся в западных исследованиях международных отношений в середине 2000-х гг.

Под термином «мягкое балансирование» понимаются усилия, направленные на воспрепятствование успешного проведения политической линии другим государством (как правило, более могущественным) в каком-либо регионе, причем эти усилия не должны быть связаны с военными действиями. В отличие от жесткого балансирования, его мягкий вариант не предполагает перестройку сложившейся системы в регионе; его главная цель – снизить влияние более сильной страны путём повышения издержек для неё. По словам Р.А. Пейпа, одного из основоположников концепции, логика применения стратегии мягкого балансирования заключается в «...координации коллективных действий рядом других более слабых держав, что может проявиться в идентичных дипломатических маневрах и общей позиции в международных органах»¹⁴. Т.В. Пол понимает мягкое ба-

¹² Вето в Совете Безопасности – Китай (UNSC Veto – China) / Организация Объединённых Наций. Режим доступа: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/veto-china>

¹³ См., напр., проект резолюции и стенограмму заседания по Сирии: проект резолюции S/2014/348 от 22 мая 2014 г. (UNSC Draft Resolution S/2014/348 – May 22, 2014) / Организация Объединённых Наций. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/S/2014/348>; Стенограмма 7180 заседания Совета Безопасности ООН от 22 мая 2014 г. (Transcript of the UNSC 7180 meeting – May 22, 2014) / Организация Объединённых Наций. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/S/PV.7180>

¹⁴ Pape, Robert. Soft Balancing against the United States // *International Security*, 2005, Vol. 30, No. 1, pp. 7-13.

¹⁰ Garwood-Gowers, Andrew. China and the 'Responsibility to Protect': The Implications of the Libyan Intervention / *Asian Journal of International Law*, 2012. Vol. 2, No. 2, pp. 375-393.

¹¹ Sun, Yun. Syria: What China has Learned from its Libya Experience / *Asia Pacific Bulletin*, 2012, No. 152. Accessed at: http://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/apb152_1.pdf

лансирование более широко и описывает его как построение дипломатических стратегий в международных институтах, направленное на сдерживание мощи крупного государства в регионах мира¹⁵.

Таким образом, мягкое балансирование предполагает формирование дипломатических коалиций в международных институтах. Как следует из анализа военного кризиса в Сирии и имевшей место позже политической нестабильности в Венесуэле, Китай в своём противостоянии с Соединёнными Штатами принял за основу именно эту стратегию. Она принесла видимый результат – благодаря значительному повышению активности в работе заседаний Совета Безопасности ООН и укреплению координации и дипломатического сотрудничества с Россией, Китай не позволил Соединённым Штатам и странам Запада вторгнуться в Сирию под предлогом защиты мирного населения, а также свергнуть законное правительство Н. Мадуро в Венесуэле¹⁶.

В процессе подготовки резолюций Вашингтон зачастую стремится продвинуть два ключевых пункта. Первый – осуждение правительства той или иной страны, второй – отсылка на главу VII Устава ООН. Первый является для США своеобразной «программой-минимум» – осуждение действий режима может потенциально привести к санкциям, которые, в свою очередь, откроют путь к вооруженной интервенции, как это было в случае с Ливией. «Программой-максимум» является отсылка на главу VII Устава ООН, имевшую в прошлом примеры расширительного толкования – например, в Югославии. Обе «программы» в настоящее время недопустимы ни для Китая, ни для России, занимающих фактически идентичные позиции по большинству проблем международного характера. В этой связи стоит отметить, что позиции США и

стран Запада после случая с Ливией стали не просто несовместимы с позицией Китая и России по подобным случаям – они стали взаимоисключающими. Ни по Сирии, ни по Венесуэле достигнуть консенсуса было невозможно, т.к. переговоры по проектам резолюций представляли собой игру с нулевой суммой.

Эти два случая являются доказательством того, что стратегия Пекина в Совете Безопасности ООН качественно эволюционировала, став более решительной. Тот факт, что Китай использовал право вето по важному для Вашингтона вопросу, говорит о его растущей силе и подтверждает тезисы исследователей-синологов о том, что страна готова принимать более активное участие в международных делах и имеет все возможности – экономические, политические, дипломатические – защитить свои интересы. Конкретно в Совете Безопасности ООН Китай принял на вооружение стратегию «мягкого балансирования».

Подводя итог, следует подчеркнуть, что внешнеполитическая линия КНР в Совете Безопасности ООН при Си Цзиньпине не претерпела существенных изменений от таковой Ху Цзиньтао, что доказывается продолжением линии по Сирии после 2013 года и случаем Венесуэлы, по которому КНР и Россия вновь выступили вместе против попыток Вашингтона и стран Запада изменить режим в стране, продвинув порядок, основанный на правилах. Думается, что случай с Венесуэлой ещё более показателен, нежели случай с Сирией, т.к. борьба с режимом Мадуро – долгосрочная стратегия США, которой придерживается любое правительство вне зависимости от его принадлежности к демократической или республиканской партии, что лишь подчеркивает важность вопроса.

В настоящее время стратегия поведения Пекина как в Совете Безопасности ООН, так и во внешней политике всё меньше и меньше характеризуется принципом Дэн Сяопина «таогуан янхуэй». Проведённый анализ позволяет заявить о том, что с ростом внешнеполитических амбиций Пекина его стратегия «мягкого балансирования» в будущем, вероятно, эволюционирует в ещё более решительный подход.

¹⁵ Paul, T.V. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy // *International Security*, 2005, Vol. 30, No. 1, pp. 54-65.

¹⁶ Проект резолюции S/2019/186 от 28 февраля 2019 г. (UNSC Draft Resolution S/2019/186 – February 28, 2019) / Организация Объединённых Наций. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/S/2019/186>.

Литература:

Garwood-Gowers, Andrew. China and the 'Responsibility to Protect': The Implications of the Libyan Intervention / *Asian Journal of International Law*, 2012. Vol. 2, No. 2, pp. 375-393.

Lipton, Merle. Understanding South Africa's Foreign Policy: The Perplexing Case of Zimbabwe // *South African Journal of International Affairs*, 2009, pp. 331-346.

Pape, Robert. Soft Balancing against the United States // *International Security*, 2005, Vol. 30, No. 1, pp. 7-13.

Paul, T.V. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy // *International Security*, 2005, Vol. 30, No. 1, pp. 54-65.

Ren, Mu. China's Non-Intervention Policy in UNSC Sanctions in the 21st Century: The Cases of Libya, North Korea, and Zimbabwe / *Ritsumeikan International Affairs*, 2014, Vol. 12, pp. 101-134.

Sun, Yun. Syria: What China has Learned from its Libya Experience / *Asia Pacific Bulletin*, 2012, No. 152.

Zhang, Baohui. Chinese Foreign Policy in Transition: Trends and Implications // *Journal of Current Chinese Affairs*, 2010, pp. 39-44.

References:

Garwood-Gowers, Andrew. China and the 'Responsibility to Protect': The Implications of the Libyan Intervention / *Asian Journal of International Law*, 2012. Vol. 2, No. 2, pp. 375-393.

Lipton, Merle. Understanding South Africa's Foreign Policy: The Perplexing Case of Zimbabwe // *South African Journal of International Affairs*, 2009, pp. 331-346.

Pape, Robert. Soft Balancing against the United States // *International Security*, 2005, Vol. 30, No. 1, pp. 7-13.

Paul, T.V. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy // *International Security*, 2005, Vol. 30, No. 1, pp. 54-65.

Ren, Mu. China's Non-Intervention Policy in UNSC Sanctions in the 21st Century: The Cases of Libya, North Korea, and Zimbabwe / *Ritsumeikan International Affairs*, 2014, Vol. 12, pp. 101-134.

Sun, Yun. Syria: What China has Learned from its Libya Experience / *Asia Pacific Bulletin*, 2012, No. 152.

Zhang, Baohui. Chinese Foreign Policy in Transition: Trends and Implications // *Journal of Current Chinese Affairs*, 2010, pp. 39-44.

DOI: 10.24411/2221-3279-2021-10035

THE PRC'S UNSC POLICY EVOLUTION

Arthur M. Galimullin

MGIMO University,
Moscow, Russia

Article history: <i>Received:</i> 13.04.2021 <i>Sent for editing:</i> 22.04.2021 <i>Accepted:</i> 31.05.2021	Abstract: The article analyzes the evolution of the PRC's policy in the UNSC under Hu Jintao (2003 – 2013) and Xi Jinping (2013 – present) based on the country's veto exercising pattern. A study of resolutions and meeting transcripts on the cases of the DPRK, Iran, Myanmar, Zimbabwe, and Syria proves that China's UNSC veto policy has drastically changed by the end of Hu Jintao's tenure as President – it has become bolder in comparison with that in the early 2000s. An analysis of the veto use after 2013 testifies to the fact that Xi Jinping not only continued the line of his predecessor in the UNSC, but also further developed into an even more proactive one. The cause of such a change lies within two key factors: a significant increase in the PRC's capabilities in the international arena, and the adverse effect of the adoption of Resolution 1973 (2011) on Libya. Operating in the UNSC, China is currently guided by the "soft balancing" strategy designed to compete with the United States in the zones of its interests without using military methods, but rather by creating coalitions within international institutions. In the near future, it is possible that this "soft" approach might evolve into a more rigid one.
About the author: Master Student, MGIMO University e-mail: galimullin.a.m@my.mgimo.ru	
Key words: China; United Nations Security Council; Hu Jintao; Xi Jinping; Syria; Libya; Venezuela	

Для цитирования: Галимуллин А.М. Эволюция внешнеполитической линии КНР в Совете безопасности ООН // *Сравнительная политика*. 2021. № 3. С. 186-191.

DOI: 10.24411/2221-3279-2021-10035

For citation: Galimullin, Arthur M. Evolyutsiya vneshnepoliticheskoy linii KNR v Sovete bezopasnosti OON (The PRC's UNSC Policy Evolution) // *Comparative Politics Russia*, 2021, No. 3, pp. 186-191.

DOI: 10.24411/2221-3279-2021-10035