

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ИНДОНЕЗИИ

Ефимова Л.М.

Решающую роль во внешнеполитическом процессе современной Индонезии играет правящая элита с опорой на бюрократию. Главной компонентой при принятии внешнеполитических решений является националистическая. Национальные интересы в политике, экономике, идеологии, духовной сфере всегда выдвигаются на первый план и составляют не только внешнее обрамление, но и главное внутреннее содержание внешнеполитических решений и шагов. Внешнеполитический ресурс для современной Индонезии – это, прежде всего, способ увеличить и упрочить свой политический вес в регионе Юго-Восточной Азии и АРТ, исламском мире, а также на международной арене в целом путем активного, но сохраняющего независимость и свободу маневра, включения в международные связи.

В основе внешнеполитического процесса в Индонезии лежат как постоянные, так и переменные факторы. К числу постоянных факторов могут быть отнесены, прежде всего, географическое положение, конфигурация и размер территории, природные условия, а также численность, этнические и религиозный состав населения. Указанные факторы серьезно влияют на выработку и реализацию внешнеполитического курса страны. Республика Индонезия расположена в регионе Юго-Восточной Азии. В состав ее территории входят 17 500 больших и малых островов Малайского (Индонезийского) архипелага, включая акватории внутренних морей, а также западная часть острова Новая Гвинея. Индонезия обладает значительными природными (энергетическими, минеральными, биологическими и другими) ресурсами. По количеству населения – 240 млн человек – Индонезия занимает четвертое место в мире (после Китая, Индии, США) и является самой крупной страной мусульманского мира (примерно 87 % жителей исповедуют ислам). По национальному составу Республику можно отнести к полиэтническим (более 400 крупных и малочисленных этносов) и многоконфессиональным (кроме мусульман имеются приверженцы христианства – католики и протестанты, индуизма, буддизма, конфуцианства, а также анимистических верований) государствам. Отсюда вытекают главные внешнеполитические установки – защита независимости государства,

имеющего весьма протяженные границы, его территориальной целостности в условиях архипелажного расположения, и национального единства при отсутствии сложившейся нации, обеспечение беспрепятственного политического, экономического и социального развития всех районов, между которыми имеются серьезные природные и социально-политические различия и экономические перепады, а также благополучия и процветания страны и народа в целом.

Серьезное воздействие на внешнюю политику оказывают такие внутривнутриполитические факторы, как государственное устройство и политический режим. С момента провозглашения независимости Индонезия была президентской (1945–1949; 1959–н.в.) и парламентской (1949–1959) республикой, имела либерально-демократические (1945–1957; 1998–н.в.) и авторитарные (1957–1965, 1966–1998) режимы. В соответствии с характером режима менялись методы разработки внешнеполитического курса и роль социальных слоев и политических групп в этом процессе.

1998 год явился переломным в истории современной Республики Индонезии. Рухнула политическая система «нового порядка» и военнобюрократический режим во главе с генералом Сухарто, просуществовавший в стране более тридцати лет. Начался исторический период, названный индонезийцами «периодом реформации», главной характерной чертой которого стала демократизация общественно-политической жизни.

Были проведены демократические преобразования в структуре, способе формирования и функционирования государственных органов и общественно-политических организаций. Можно сказать, что переходный период от авторитаризма к демократии в основном завершился к 2004 году, когда были приняты соответствующие поправки к конституции, разработанной еще в 1945 году, проведены очередные всеобщие выборы в высшие органы власти, а также выборы президента в соответствии с поправками к конституции. Общественно-политическая система Республики Индонезии начала действовать на демократической основе.

В «период реформации» появились новые факторы формирования внешней политики страны. Возникла обновленная правовая база для деятельности министерств и ведомств, причастных к выработке внешнеполитического курса, были приняты концептуальные документы, определяющие внешнеполитические принципы и приоритеты, сложились различные общественные слои и группы, оказывающие влияние на разработку и проведение внешней политики.

Главным правовым документом, на основе которого формируется внешняя политика Республики Индонезии, безусловно, является Конституция 1945 года, действующая с поправками до настоящего времени. Поскольку она принималась на завершающем этапе борьбы индонезийского народа против голландских колонизаторов, в преамбуле подчеркивается необходимость ликвидации колониализма во всех формах и проявлениях и его несовместимость с принципами гуманности и справедливости. Правительству вменяется в обязанность добиваться мирового порядка, основывающегося на идеях свободы, прочного мира и социальной справедливости. Преамбула определяет в качестве философского фундамента индонезийской национальной государственности принципы религиозности, справедливой и цивилизованной гуманности, национального единства, демократии и социальной справедливости¹.

Конституция провозглашает Индонезию президентской республикой, в которой глава государства руководит также правительством (исполнительной властью)². Президент выполняет важнейшие внешнеполитические функции – по согласованию с Советом народных представителей (парламентом) полномочен объявлять войну, заключать мир и подписывать договоры с другими странами³. В компетенцию президента при обязательном одобрении со стороны парламента, входит также заключение других международных

соглашений, которые могут оказать серьезное воздействие на жизнь населения и которые связаны с государственными финансовыми обязательствами и могут повлечь за собой принятие новых законов или поправок к действующим⁴. Президент назначает послов и консулов с учетом мнения парламента. Он также принимает аккредитацию послов иностранных государств также с учетом мнения парламента⁵. Во внешнеполитической деятельности президенту помогает министр иностранных дел, которого он назначает и смещает и который несет ответственность перед президентом⁶.

К переменным факторам, влияющим на внешнеполитический процесс, безусловно, относятся цели и задачи, которые ставит находящееся в данный период у власти правительство и высшие законодательные органы страны. До 2004 года внешнеполитический курс в целом определялся документом Основные направления государственной политики, который принимался высшим законодательным органом Республики Индонезии Народным Консультативным Конгрессом (НКК) и действовал в течение пяти лет пребывания у власти президента и полномочий НКК. Однако после выборов президента и высших органов государственной власти, прошедших в 2004 году, такой документ перестал приниматься.

Новая концепция внешней политики была озвучена избранным на период 2004—2009 гг. президентом Сусило Бамбанг Юдойоно в мае 2005 года. Она была сформулирована как «конструктивная стратегия внешней политики», предусматривающая три главных подхода к осуществлению внешнеполитического курса: 1) позитивное мышление при разрешении сложных международных проблем; 2) разумные международные связи; 3) достойный статус Индонезии на международной арене, базирующийся на ее внутриполитических и дипломатических успехах⁷. В июле 2009 года Сусило Бамбанг Юдойоно был переизбран президентом страны на новый пятилетний срок 2009—2014 подавляющим большинством голосов (62,37 %), а его Партия демократов Индонезии на парламентских выборах в апреле 2009 года вышла на первое место, набрав свыше 20,85 % голосов. Это можно расценить как высокую оценку со стороны индонезийского общества его внутри- и внешнеполитического курса и методов правления в целом. Исходя из приведенных фактов, можно предположить, что внешнеполитическая концепция не претерпит радикальных изменений.

Президент вступил в должность на новый срок 20 октября 2009 года, а 22 октября был оглашен

Научные школы МГИМО

состав нового правительства. Из 34 министров 20 явились членами 9 политических партий (в том числе 6 с Партией демократов, возглавляемой президентом), контролирующих 423 из 560 мест в парламенте. По оценке некоторых аналитиков, назначая министров, президент руководствовался скорее политическим соображением, нежели их профессионализмом. Из этого можно сделать вывод, что политические позиции нового кабинета в парламенте будут достаточно прочными. Впрочем, согласно индонезийской конституции, кабинет подчиняется исключительно президенту, министры подотчетны только главе государства и ни в коей мере не представляют политические партии.

Основным государственным органом, вырабатывавшим и осуществлявшим внешнеполитическую деятельность Республики Индонезии в период пребывания у власти президента Сусило Бамбанг Юдойоно и его правительств был и остается Департамент (министерство) иностранных дел во главе с государственным министром, являющимся членом правительства. Департамент руководствовался выработанным им самим документом под названием **Стратегический план Департамента иностранных дел на 2004—2009 годы**, опубликованном на официальном сайте департамента и не подвергнувшись изменению с приходом нового правительства и нового министра иностранных дел, которым стал профессиональный дипломат, занимавший видные посты, в том числе пост представителя Индонезии при ООН Марти Наталегавы.⁸

В Стратегическом плане указывалось, что наряду с Конституцией 1945 года, правовую основу внешнеполитической деятельности президента, министров и департаментов, в первую очередь Департамента иностранных дел, составляют 14 законов и подзаконных актов, подтвержденных новыми властями и принятых в «период реформации». Эти законы и подзаконные акты касаются как общих вопросов деятельности государственных учреждений и правительственных органов, так и внешнеполитических аспектов.

К правовой базе, непосредственно касающейся внешнеполитического процесса, относятся следующие документы: Закон № 1 от 1982 года О ратификации Венской конвенции о дипломатических отношениях и Факультативного протокола к Венской конвенции о дипломатических отношениях относительно приобретения гражданства 1961 года; Закон № 2 1982 года О ратификации Конвенции о специальных миссиях, Нью-Йорк, 1969 год; Закон № 37 1999 года О Внешних Связях; Закон № 24 от 2000 года О международных договорах;

Указ Президента № 108 от 2003 года О формировании представительств Республики Индонезии за рубежом. Из принятых в «период реформации» правовых актов, регулирующих внешнеполитическую деятельность, министерством особо выделяются последние три документа.

Закон № 37 1999 года О Внешних Связях⁹ был принят в развитие основных положений конституции, связанных с внешнеполитической деятельностью и сформулированных в самой Конституции 1945 года очень кратко. Закон содержит положения об организации и осуществлении международной деятельности Республики Индонезии, включая задачи и механизмы ее реализации, координации работы центральных и зарубежных органов, полномочий государственных чиновников разных уровней. Приводятся основные правила и принципы заключения международных соглашений, защиты индонезийских граждан за рубежом, структура аппарата учреждений, занимающихся внешними связями, определяются правовые основы их деятельности.

В законе декларируется, что Республика Индонезия как независимое и суверенное государство строит внешние связи на принципах равенства, взаимного уважения и невмешательства во внутренние дела, в полном соответствии с принципами Панчасила, зафиксированными в Преамбуле Конституции 1945 года, а также со всей конституцией. Подтверждается, что целью индонезийского правительства должно быть достижение мирового порядка, базирующегося на свободе, прочном мире и социальной справедливости.

Внешняя политика должна служить национальным интересам и быть независимой и активной. Принцип независимой и активной внешней политики является традиционным для Республики Индонезии. Он был сформулирован еще в 1948 году в то время вице-президентом Мох. Хаттой и одобрен временным парламентом страны. В Разъяснении к Закону № 37 1999 года¹⁰ раскрывается содержание этой формулы, как его понимают власти в первом десятилетии XXI века. Подчеркивается, что это не политика нейтралитета, а свободный внешнеполитический курс в отношении международных проблем, не связанный априори ни с одной из мировых сил или группировок. Независимая и активная внешняя политика должна вносить аналитический и практический вклад в разрешение споров, конфликтов и других мировых проблем.

В законе говорится также, что Республика Индонезия в своей внешнеполитической деятельности соблюдает общепризнанные международные правила, вытекающие из подписанных

страной Устава ООН, международных конвенций и соглашений.

Далее в законе дается определение внешних отношений как международных связей не только правительственных органов в центре и на местах, но и неправительственных организаций различных видов деятельности и уровней и даже отдельных граждан. При этом подчеркивается, что дипломатическая деятельность должна быть активной и креативной, строиться на твердых убеждениях, но одновременно быть рациональной и гибкой.

Главные внешнеполитические полномочия принадлежат президенту. Он правомочен делегировать их для реального воплощения министрам, в первую очередь министру иностранных дел. Министр назначает и увольняет сотрудников аппарата министерства иностранных дел и зарубежных представительств. Послы и консулы утверждаются президентом.

Особо выделяется пункт о том, что решение о направлении вооруженных подразделений или миссий по поддержанию мира принимается президентом при обязательном учете мнения парламента.

В подтверждение Закона № 37 1999 года О Внешних Связях был издан Указ Президента № 9 2005 года, регулирующий порядок формирования и функционирования министерств и ведомств. В указе говорится, что задачей Департамента иностранных дел является помощь президенту в сфере внешней политики и международных отношений. Функции Департамента заключаются в определении национальных интересов во внешнеполитической сфере, формулировании внешнеполитических целей и задач, разработке способов их обеспечения на международной арене. Департамент должен предоставлять президенту анализ международной ситуации. В его компетенцию входит контроль за соблюдением заключенных и ратифицированных страной международных соглашений, а также информирование печати, радио и телевидения по вопросам внешней политики.

В 2000 году был принят **Закон № 24 О международных договорах**¹¹. Его принятие объяснялось необходимостью уточнить понятия и термины, связанные с международными соглашениями, прописать юридически точно и детально процедуру их выработки, подписания, утверждения и вступления в силу, а также прекращения их действий, поскольку конституция упоминает об этом чрезвычайно кратко, а старые правовые акты, регулировавшие эти аспекты, устарели и не соответствуют новой внутривластной и международной обстановке.

Закон дает четкие определения терминам, связанным с выработкой и подписанием международных соглашений (таких как ратификация, одобрение, заявление, резервирование мнения, полномочия, и т.п.), определяет порядок подписания и утверждения договора, обмена ратификационными грамотами и другими аналогичными документами. Президент и министры полномочны подписывать международные соглашения без дополнительных на то разрешений. Другие государственные служащие должны иметь специальные верительные грамоты, удостоверяющие их полномочия для подписания международного договора. Наиболее важные международные соглашения утверждаются принятием соответствующих законодательных актов, менее важные утверждаются решением президента.

В официальном разъяснении к закону № 24/2000¹² подчеркивается, что в разработке и обсуждении международных соглашений активное участие должны принимать министры, руководствуясь национальными интересами страны. Правительство должно следить, чтобы при заключении Индонезией договоров с иностранными государствами соблюдались принципы равноправия, взаимной выгоды, а также нормы национального и международного права. Ведущая переговоры делегация должна иметь согласованную с министром иностранных дел и другим заинтересованным министром и утвержденную правительством инструкцию, где излагаются основные подходы страны к данной проблеме, с тем, чтобы обеспечить единообразие мнений и позиций всех членов делегации, а также для координирования участия различных учреждений и ведомств в процессе работы над текстом договора.

Формирование и деятельность зарубежных представительств Республики Индонезии регулируются **Указом Президента № 108 2003 года**¹³. Указ дает определение таким представительствам, как посольство, представительство при международных организациях, генеральное консульство, консульство и институт почетного консула и другим учреждениям Республики Индонезии за рубежом. Регламентируется структура и функции этих учреждений, определяются цели и задачи их деятельности, а также способы финансирования. Главной целью для всех зарубежных представительств объявляется представление и отстаивание интересов нации, страны и правительства Индонезии, а также защита индонезийских граждан и юридических лиц, находящихся за рубежом, посредством дипломатической деятельности в соответствии с внешнеполитическим курсом индонезийского правительства, национальным

Научные школы МГИМО

законодательством, а также международным правом и обычаями. Определяется также порядок назначения и отстранения от должности дипломатических работников всех рангов и распорядок работы того или иного загранучреждения.

В 2006 году **Приказ министра иностранных дел № 09/А/КР/ХП/2006/01**¹⁴ разрешил руководству провинций страны участвовать во внешнеполитической деятельности и определил порядок и правила такого участия. Местные власти стали настолько активно использовать предоставленные возможности, что это вызвало беспокойство со стороны Департамента иностранных дел, оказавшегося не в состоянии в должной мере контролировать и координировать внешнеполитическую деятельность регионов.

Основные внешнеполитические концепции также содержатся в Стратегическом плане внешней политики на 2004—2009 годы. Документ содержит 14 разделов. Первый раздел посвящен краткому изложению основных взглядов и подходов руководства страны к оценке главных международных проблем и способов их урегулирования. Подчеркивается, что взаимодействие Республики Индонезии с соседними и другими дружественными государствами должны строиться на основе взаимопонимания и взаимоуважения. Одной из главных предпосылок таких взаимоотношений должно стать осознание мировым сообществом того факта, что побудительным мотивом внешней политики Индонезии являются характерные для нее многообразие и комплексность.

Департамент иностранных дел видит свою миссию в том, чтобы посредством многосторонней дипломатии способствовать превращению Индонезии в еще более безопасное, справедливое, демократическое и процветающее государство. Были сформулированы главные принципы и цели деятельности Департамента: обеспечивать международную поддержку территориальной целостности и суверенитета Индонезии; разрешать пограничные проблемы с соседними странами дипломатическими методами; способствовать процветанию посредством стимулирования торговли, инвестиций, передачи технологий на двусторонней основе, региональном и международном уровнях; активизировать участие Индонезии в борьбе с транснациональной преступностью; повышать роль и влияние Индонезии в АСЕАН, вести активную политику в АТР, афро-азиатском мире; среди развивающихся стран; вносить достойный вклад в обеспечение мира и безопасности во всем мире, способствовать многополярности; демократизации ООН, активно участвовать в деятельности международных организаций и выработке

международных документов; укреплять представление об Индонезии как о государстве демократическом, уважать права человека; защищать индонезийских граждан за рубежом; укреплять роль Департамента как главного помощника президента в сфере международных отношений и внешней политики, координатора в осуществлении внешних связей и реализации внешней политики; повышать профессионализм дипломатических сотрудников.

Внешнеполитические приоритеты Индонезии обозначены в виде системы расширяющихся концентрических кругов¹⁵. Первый круг представляет собой Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Вторым концентрическим кругом является формула АСЕАН+3, включающая Японию, Китай и Южную Корею. На третье место в системе приоритетов поставлены взаимоотношения с США и Евросоюзом, которые стали главными экономическими партнерами Индонезии.

После реорганизации в 2002 году структура Департамента иностранных дел выглядит следующим образом. Высшей инстанцией является министр иностранных дел. Ему помогает Генеральный секретариат, разделенный на восемь бюро, ведающих различными подразделениями Департамента: администрацией министра, администрацией Департамента и представительств, планированием и организационными вопросами, служащими, финансами, снабжением и т.д. Далее следуют территориальные директораты, руководящие внешней политикой на соответствующем направлении: АТР и Африка, Америка и Европа, АСЕАН. Общие проблемы (многостороннее сотрудничество, безопасность и разоружение, права человека, проблемы окружающей среды и т.п.). Затем следуют директорат информации и публичной дипломатии и директорат права и международных соглашений, директораты протокольной и консульской службы, а также Отдел стратегического анализа и развития, разрабатывающий вопросы, касающиеся основных задач и функций Департамента по стратегическим и текущим проблемам внешней политики в рамках определяемого министром иностранных дел внешнеполитического курса. Институт проводит семинары, рабочие встречи и дискуссии по ключевым вопросам, в том числе таким, как ядерная проблема Ирана, индонезийско-австралийские отношения, национальные интересы Индонезии и мировые проблемы, экологическая безопасность и т.д.

В составе Департамента имеется также специальный инспекционный отдел и Штат советников министра – специалистов по вопросам политики, права, безопасности, экономике, социальным

проблемам, культуре, менеджменту, межведомственным связям¹⁶.

Вышеупомянутый Указ президента № 108 от 2003 года и приказ министра иностранных дел № 06/2004 регулируют статус дипломатических и недипломатических сотрудников Департамента и зарубежных представительств, систему присвоения рангов (посол, посланник (министр), советник-посланник, советник, первый секретарь, второй секретарь, третий секретарь, атташе). Зачисление на работу в Департамент происходит путем отбора кандидатов, имеющих высшее образование в гуманитарной сфере (международные отношения, социальные науки, политические науки, право, менеджмент, регионоведение и т.д.) на основе открытого конкурса посредством административной селекции, собеседования, психологического тестирования, а также общеобразовательного базового экзамена и проверки владения иностранными языками.

Департамент имеет собственный Центр образования и подготовки кадров. Отобранные кандидаты обязаны пройти восьмимесячный курс специального профессионального обучения и трехмесячную практику в одном из зарубежных представительств. Вернувшиеся из-за границы молодые дипломаты в ранге третьего секретаря имеют возможность повысить квалификацию в Школе внешнеполитической службы в течение четырех месяцев. Дипломаты в ранге советника, планируемые на высшие посты в Департаменте и посольствах, должны пройти четырехмесячное обучение в Школе для сотрудников и руководства Департамента иностранных дел. Повышение ранга для дипломатов средних способностей происходит через четыре года, а для наиболее способных и успешных – каждые два года.

Центр образования и подготовки кадров Департамента иностранных дел поддерживает тесные связи с влиятельными университетами Индонезии и других стран, приглашает для чтения лекций и проведения семинаров и практических занятий профессоров, а также ведущих политических, общественных и религиозных деятелей, экономистов, руководителей крупных фирм, высших государственных чиновников.

Руководство департамента иностранных дел, по заявлению министра Хасана Виарауды, стремится использовать всеобъемлющий подход к урегулированию международных проблем, рассматривать их во всей сложности и многоплановости, а также учитывать мнения различных слоев индонезийского населения. Такую позицию Департамента министр назвал «тотальной дипломатией»¹⁷. В целях установления регулярного

взаимообмена мнениями между руководством министерства и индонезийской общественностью министр регулярно проводит «внешнеполитические завтраки», на которые приглашаются представители различных слоев и групп общества: политики, партийные лидеры, работники прессы и других средств массовой коммуникации, религиозные деятели, интеллигенция, и даже члены массовых молодежных организаций и движений. На таких утренних встречах обсуждаются в непринужденной обстановке наиболее важные внешнеполитические вопросы. Министр объясняет свое видение текущих проблем и выслушивает мнения представителей индонезийской общественности. Департамент поддерживает связи с неправительственными организациями Индонезии и нередко использует их для установления связей с аналогичными организациями в зарубежных государствах в целях проведения «публичной (народной) дипломатии». Кроме того, через неправительственные организации Департамент получает информацию о мнениях в индонезийском обществе по главным внешнеполитическим проблемам.

Тем не менее, следует отметить, что влияния индонезийской общественности на внешнеполитический процесс в Индонезии практически не ощущается. В средствах массовой информации публикуются статьи, в которых те или иные внешнеполитические мероприятия или курс в целом только разъясняются, но не критикуются. Возможно, такое пассивное отношение индонезийской общественности к внешнеполитическому процессу вытекает из традиционной политической культуры, которая требует четкой субординации между народом и правителем, харизматическим характером лидерства, колониальным прошлым, а также тем, что весьма длительные периоды после провозглашения независимости страна жила в условиях авторитаризма и военно-бюрократического режима, когда любые попытки критики властей жестко пресекались.

К разработке внешнеполитического курса привлекаются ученые и исследователи из ведущих индонезийских университетов (Университета Гаджах Мада, Государственного университета 11 марта, Университета Удаяна, мусульманских Университета Мухаммадийя, Университета Нахдатуд Улама и других), сотрудники Индонезийской Академии наук (LIPI), Центра стратегических и международных исследований (CSIS), различных специализированных организаций, занимающихся проблемами ядерной энергии, оружия массового уничтожения, разоружения и безопасности. Нередко в проводимых Департаментом иностранных дел совещаниях, посвященным внешнеполитическим

Научные школы МГИМО

проблемам, участвуют в качестве экспертов главные редакторы наиболее влиятельных газет страны, таких как, например, газета «Компас».

После избрания на новый срок президент С. Б. Юдойоно назначил 10 своих советников (особый штат), главными критериями которых были компетентность, лояльность, близость к президенту и умение понимать его намерения. Шесть из них являются опытными аналитиками – докторами наук в области политологии, социологии, в том числе военной, международных отношений, провинциальной автономии и права.

Стабилизация внутривнутриполитической ситуации в Индонезии в первые годы XXI столетия и постепенное восстановление экономики после финансового кризиса 1997/98 гг. побуждают Индонезию – с ее территорией, равной Европе, и многомиллионным населением – играть все более активную роль в международных отношениях и добиваться достойного места на мировой арене в качестве одной из значимых держав. Эта линия во внешнеполитическом курсе не нова, ее проводили и первый президент Сукарно, и второй президент Сухарто. Сукарно опирался на антиколониализм и антиимпериализм, Сухарто выдвигал на первое место антикоммунизм.

В эпоху «реформации» одним из главных внешнеполитических лозунгов Республики Индонезии стала концепция демократии. Страна при активной поддержке Запада позиционирует себя на мировой арене в качестве третьей по величине (территории и населения) демократии после Индии и США. Используя лозунг демократии, индонезийские власти стремятся закрепить за Республикой образ модели демократии в азиатской стране и взять на себя роль провозвестника демократических ценностей и идеалов в Юго-Восточной Азии. Подчеркивая свою важную роль в регионе ЮВА Индонезия предлагает себя в качестве стратегического партнера США, в том числе и в демократизации региона[18]. В развитии этой идеи правительство Сусило Бамбанга Юдойоно в 2008 году выступило с инициативой создания межправительственной организации Балийский Демократический Форум для разработки концепций и ценностей демократии и политического развития в Юго-Восточной Азии. Для теоретической поддержки Балийского Демократического Форума Департамент иностранных дел и руководство Университета Удаяна на острове Бали создали Институт за мир и демократию в рамках этого университета. В качестве экспертов привлекаются ученые и политики не только из стран Юго-Восточной Азии, но и другие ведущие специалисты в этой области.

Важнейшим фактором, определяющим рамки внешнеполитического курса Индонезии, является ислам. Как уже упоминалось, около 87 % индонезийского населения исповедуют эту религию. Следует подчеркнуть, что в целом ислам в Индонезии носит умеренный характер, смягченный доисламскими индо-буддийскими и анимистическими верованиями, на которые он наслоился в процессе мирного распространения по островам Индонезийского архипелага. Умеренный характер ислама нашел отражение в «философской основе» индонезийской государственности, выраженной в пяти основополагающих принципах Панчасила и закрепленной Преамбулой Конституции 1945 года. Вопреки расхожим представлениям, Республика Индонезия не является светским государством, она базируется на принципе религиозности, веры в единого всемогущего бога. Этот принцип стоит на первом месте в философии Панчасила. Главной особенностью индонезийской государственности является то, что религиозная основа не связана ни с одной из имеющихся в стране религий, в том числе и с исламом. Отсутствие исламского фанатизма в религиозных взглядах индонезийских мусульман выражается и в том, что за сугубо исламские партии на протяжении всей истории независимой Индонезии неизменно голосуют менее 40 % избирателей.

Тем не менее, среди индонезийских мусульман имеются и радикалы, фундаменталисты, экстремисты, выступающие за исламизацию государства и общества, за отказ от принципов Панчасила и превращение Республики в исламское государство, а мусульманской религии – в официальную государственную религию Индонезии. Радикалы входят в состав исламских партий страны и создают собственные легальные и нелегальные организации и группы.

Однако не только радикалы, но и все мусульмане Индонезии считают себя неотъемлемой частью всемирной исламской общины-уммы, в соответствии с мусульманской традицией относятся к зарубежным единоверцам как к братьям, внимательно следят за событиями в мусульманском мире и негативно воспринимают любые действия, бросающие тень на ислам и наносящие ущерб его приверженцам.

Такая внутривнутриполитическая ситуация ставит определенные и довольно жесткие рамки для проведения властями страны внешнеполитического курса, предоставляя дополнительные возможности для маневрирования на международной арене, но принуждая действовать очень внимательно и осторожно. С одной стороны, Республика Индонезия провозглашает себя органической

и неотъемлемой составной частью мусульманского мира, всемирной исламской общины-уммы. Страна принимает активное участие в международных объединениях на базе ислама, прежде всего в Организации Исламской Конференции (ОИК). У Индонезии отсутствуют дипломатические отношения с Израилем, в палестино-израильском конфликте она неизменно и безусловно поддерживает палестинскую сторону. Индонезия не одобряет ввода американских и европейских вооруженных сил в Ирак и Афганистан и настаивает на их скорейшем выводе. Индонезия отвергает политику грубого нажима США на Иран в связи с иранскими ядерными разработками и предлагает использовать гибкие дипломатические методы урегулирования данной проблемы. В индонезийском обществе сильны антиамериканские настроения, вызванные неуклюжей политикой США в мусульманском мире. Кратковременный визит президента США Дж. Буша в Индонезию в 2006 году вызвал бурные антиамериканские демонстрации в Джакарте и ряде других городов.

При этом правящая элита, состоящая в основном из приверженцев умеренного ислама, ясно осознает, что слишком большой крен в сторону ислама на международной арене чреват укреплением позиций исламских радикалов и фундаменталистов внутри страны, ростом влияния ислама на индонезийскую общественно-политическую жизнь, усилением требований исламизации государства и общества. Для беспокойства по этому поводу есть все основания. Если на общегосударственном уровне предложения сторонников исламизации неизменно получают отпор, то на местном уровне им удается осуществить свои планы. Так, в результате урегулирования сепаратистского движения в северосуматранской провинции Аче ей был предоставлен статус особой автономии с правом реализации исламских установлений шариата в общественно-политической сфере. С принятием в 1999 году закона о региональной автономии началась «ползучая исламизация», особенно в отдаленных провинциях: уже примерно одна шестая часть из 239 районов второй ступени приняли законы о введении шариата. Такой ход событий может дестабилизировать внутривнутриполитическую ситуацию, особенно в стране, расположенной на разбросанных по огромной территории многочисленных островах, с ее полиэтническим и многоконфессиональным населением. Исламизация ведет к столкновениям с приверженцами других верований. К тому же, существует большой разрыв между популярностью шариатского права в принципе и популярностью того, как оно претворяется

в жизнь. При этом государственные чиновники зачастую не рискуют противостоять влиятельному мусульманской духовенству¹⁹. Выдвигая на первый план умеренность индонезийского ислама, тот факт, что страна обладает самым многочисленным в мире мусульманским населением, а также происходящие здесь процессы демократизации, правящая элита представляет Индонезию в качестве примера успешного сочетания либеральной демократии и ислама. Выступая в этом качестве, Индонезия стремится играть роль посредника, связующего моста между демократическим Западом и исламским миром. В разработке этого аспекта внешней политики правительству помогают ученые Индонезийской Академии наук, сотрудники индонезийских университетов, Центра стратегических и международных исследований, чиновники Департамента иностранных дел, а также некоторые лидеры исламских партий. Эту линию во внешней политике Индонезии поддерживают США, подчеркивая толерантность, расовую и религиозную гармонию, характеризующие индонезийское общество, приверженность демократическим ценностям и негативное отношение и проявлениям исламского фанатизма и экстремизма.

Острой проблемой для Индонезии является и борьба с международным терроризмом. В самой Индонезии также действует ряд террористических организаций. Все они выступают под флагом ислама. Некоторые из них связаны с зарубежными террористами, другие нет. Террористические акции направлены, прежде всего, против проявлений «тлетворного влияния Запада» на индонезийское общество – против ночных клубов со стриптизом, игорных домов и казино (как известно, ислам запрещает азартные игры), против иностранных туристов, ведущих на индонезийских курортах «разгульную жизнь» и, по мнению мусульманских экстремистов, своим примером развращающих правоверных мусульман. Террористические акции направляются и против местного христианского населения и их религиозных учреждений.

В борьбе с местными террористами индонезийские власти часто арестовывают лишь исполнителей и не в состоянии захватить или доказать вину главных организаторов, которые нередко находят убежище в соседних государствах. Все это заставляет Индонезию принимать активное участие в международной борьбе с терроризмом, но при этом стараться не задеть религиозные чувства собственных и зарубежных мусульман, и вместе с тем, бороться за «правильное представление об исламе и мусульманах» среди мирового сообщества.

Одной из важнейших составляющих внешнеполитической стратегии Индонезии является

Научные школы МГИМО

обеспечение процветания посредством стимулирования экономического сотрудничества и торговли с зарубежными странами, поощрение иностранных инвестиций и передачи технологий, а также использование за рубежом индонезийской рабочей силы. В качестве главных экономических партнеров и доноров Индонезии выступают США и Япония. США служат чрезвычайно выгодным рынком для индонезийского текстиля и древесины, активно вкладывают капиталы в разработку богатых природных ресурсов, в том числе нефти и газа. Индонезия импортирует широкий ассортимент американских товаров, а также продуктов высоких технологий. Таким образом, экономика Индонезии во многом зависит от США, следовательно, и внешнеполитический курс должен разрабатываться с учетом этого фактора.

Политика в отношении Западной Европы также преследует экономические цели, поскольку этот регион представляет собой устоявшийся и емкий рынок для традиционных товаров индонезийского экспорта. Со странами Западной Европы осуществляется также сотрудничество в технической сфере, отсюда идет большой поток инвестиций.

Индонезийский бизнес заинтересован в поддержании и развитии торгово-экономических отношений и со странами азиатско-тихоокеанского региона, в первую очередь КНР, Индией, Южной Кореей, Австралией и Новой Зеландией.

Индонезия является одним из мировых производителей и экспортеров нефти и природного газа. Она входит в ОПЕК. Понимая важность контроля над добычей и транспортировкой энергоресурсов, Индонезия стала уделять во внешнеполитическом курсе внимание проблеме международной борьбы за раздел источников энергоресурсов. Энергетическая дипломатия стала важной составной частью внешней политики страны. Так, например, на конференции ученых и специалистов, организованном Отделом стратегического анализа и развития Департамента иностранных дел в апреле 2007 года обсуждался вопрос об участии Индонезии в разработке и транспортировке энергоресурсов в странах Африки южнее Сахары с привлечением инвестиций из третьих стран.

Следует отметить, что индонезийский бизнес практически всегда был тесно связан с государственными властями и во многом зависел от него. Голландский колониализм не способствовал формированию национальной буржуазии, которая к моменту получения независимости была малочисленна и слаба, ее доля в национальной экономике не превышала 1 %. Краткий период либеральной экономики привел к некоторому

росту национального капитала, однако доминирование государственного сектора, начиная с конца 1950-х годов, нанесло национальному частному капиталу серьезный удар, от которого он только начинает оправляться. После свержения режима «нового порядка» в 1998 году в Индонезии наметилась тенденция прихода во власть успешных предпринимателей. Однако бизнес в современной Индонезии, как и в прежние времена, не обладает самостоятельностью, да и не стремится к ней. Немаловажной причиной такого положения является то, что контроль над деловой активностью в пределах 70—80 % остается в руках китайской диаспоры, хотя формально компании могут возглавляться этническими индонезийцами, что облегчает получение разного рода привилегий и лицензий. К тому же, атмосфера авторитаризма, преобладавшая в Индонезии на всем протяжении независимого развития, не выработала у индонезийских бизнесменов достаточных навыков конкурентной борьбы²⁰. Индонезийский капитал предпочитает тесно сотрудничать и опираться на государственные структуры. И если бизнес играет некоторую роль во внешнеполитическом процессе в современной Индонезии, то это происходит подспудно, за кулисами официальной политики, путем лоббирования и формирования общей заинтересованности с властью имущими.

Таким образом, можно сделать вывод, что правящая элита с опорой на бюрократию играет решающую роль во внешнеполитическом процессе современной Индонезии. Как выразился один индонезийский аналитик, поскольку в Индонезии кабинет возглавляется президентом, то ему и решать, все в его руках. Главной компонентой при принятии внешнеполитических решений является националистическая. Национальные интересы в политике, экономике, идеологии, духовной сфере всегда выдвигаются на первый план и составляют не только внешнее обрамление, но и главное внутреннее содержание внешнеполитических решений и шагов.

Внешнеполитический ресурс для современной Индонезии – это, прежде всего, способ увеличить и упрочить своей политической вес в регионе Юго-Восточной Азии и АРТ, исламском мире, а также на международной арене в целом путем активного, но сохраняющего независимость и свободу маневра включения в международные связи.

Larisa M. Efimova. Foreign Policy Process in Indonesia

Foreign policy decisions in contemporary Indonesia are prerogatives of the ruling elite and bureaucracy. Business circles and public opinion do not play an important role in this process. A number of documents adopted in the first decade of XXI century form the judicial basis of Indonesian

foreign policy and governmental offices and structures needed for its implementation. The main feature of Indonesian foreign policy is nationalism. At the same time, Indonesia is trying to strengthen its political positions in the Southeast Asian region, in Islamic world and on international arena.

Ключевые слова

Индонезия, внешняя политика, ислам, бюрократия, министерство иностранных дел, внешнеполитические документы

Keywords

Indonesia, foreign policy, Islam, bureaucracy, ministry of foreign affairs, foreign policy documents

1. UUD RI 1945 Pembukaan.
2. UUD RI Bab 3 Pasal 4 (1).
3. UUD RI Bab 3 Pasal 11(1).
4. UUD RI Bab 3 Pasal 11 (2).
5. UUD RI Bab 3 Pasal 13 (1, 2, 3).
6. UUD RI Bab 4 Pasal 17 (1, 2, 3).
7. Цит. по: Moenir Ari Soenanda. Kepentingan Nasional Indonesia di Dunia Internasional. www.deplu.go.id/?hotnews_id=1081.
8. Rencana Stratejik Departemen Luar Negeri tahun 2004—2009. www.deplu.go.id/?category_id=12.
9. UU RI Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri. www.deplu.go.id/?category_id=12&news_id=409&main_id=1.
10. Penjelasan atas UU RI Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri. www.deplu.go.id/?category_id=12&news_id=409&main_id=1.
11. UU RI Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional; www.deplu.go.id/?category_id=12&news_id=129&main_id=1.
12. Penjelasan atas UU RI Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional. www.deplu.go.id/?category_id=12&news_id=129&main_id=1.
13. Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 108 tahun 2003 Tentang Organisasi perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri. www.indonesia.go.id/produk_uu/produk2003/kp2003/kp108'03.
14. Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor 09/A/KP/XП/2006/01 tentang Paduan Umum Tata Cara Hubungan dan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah. www.indonesia.go.id/download/uu_peraturan?Lampiran%20?Peraturan%20.
15. Moenir Ari Soenanda. Kepentingan Nasional Indonesia di Dunia Internasional. www.deplu.go.id/?hotnews_id=1081.
16. Struktur Organisasi Departemen Luar Negeri. www.deplu.go.id/?category_id=103&news_i=917&main_id=36.
17. Pidato Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Dr. N. Hassan Wirajuda pada Lokakarya Nasional Diplomasi Publik 11 Dec. 2006. www.deplu.go.id/?hotnews_id=1566.
18. Dubes Sudjadnan Parnohadiningrat Paparkan Potensi Indonesia Sebagai Mitra Strategis Amerika Serikat. www.deplu.go.id/?hotnews_id=3877.
19. См.: Другов А. Ю. Индонезия в 2006 г. Стабилизация в экономике и разногласия в элите. Юго-Восточная Азия в 2006 г. Актуальные проблемы развития. М., ИВ РАН, 2007. С. 203.
20. Другов А. Некоторые особенности политической и деловой культуры современной Индонезии. Сб. Политическая культура и деловая этика стран Востока. М., 2006. С. 123.