

Мировое развитие. Выпуск 3.

Государство в эпоху глобализации:
экономика, политика, безопасность

Москва
ИМЭМО РАН
2008

УДК 339.9
ББК 65.5
Государство 728

Ответственные редакторы –
к.пол.н., с.н.с. Ф.Г. Войтоловский; к.э.н., зав.сектором А.В. Кузнецов

Рецензенты:
доктор экономических наук В.Р. Евстигнеев
кандидат политических наук Э.Г. Соловьев

Государство 728

Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность (Мировое развитие. Выпуск 3) / Отв. ред. – Ф.Г. Войтоловский и А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. – 219 с.

ISBN 978-5-9535-0150-7

Этот выпуск продолжающегося издания «Мировое развитие» подготовлен на основе материалов Всероссийской конференции молодых ученых, состоявшейся 29-30 октября 2007 г. в ИМЭМО РАН. В конференции приняли участие молодые специалисты в области экономики и международных отношений из исследовательских институтов Российской академии наук, ведущих центральных и региональных вузов.

В выпуск вошли статьи исследователей различной специализации, которые изучают проблемы развития государства как субъекта мировой экономики и политики в условиях глобализации. Работы экономистов и экономикогеографов посвящены региональной, финансовой, внешнеэкономической, экологической и другим видам государственной экономической политики; разным аспектам взаимодействия государства и бизнеса. Политологи сосредоточили основное внимания на тех преобразованиях, которые претерпевают государства, их внешняя и внутренняя политика в новом мироустройстве. Важное место уделено проблеме трансформации функций и суверенитета государств.

Издание предназначено исследователям, преподавателям, аспирантам, студентам, а также самому широкому кругу читателей, интересующихся различными аспектами международной интеграции.

Продолжающееся издание ИМЭМО РАН «Мировое развитие»

Выпуск 1 (2005).

ТНК в мировой политике и мировой экономике: проблемы, тенденции, перспективы
(полная версия сборника доступна на сайте www.imemo.ru)

Выпуск 2 (2007).

Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность

Выпуск 3 (2008).

Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность

ISBN 978-5-9535-0150-7

© ИМЭМО РАН, 2008
© Коллектив авторов, 2008

Оглавление

Государственная экономическая политика в условиях глобализации.....	5
<i>Кузнецова О.В.</i>	
Нужна ли России региональная политика?.....	5
<i>Романова Е.В.</i>	
Энергетическая безопасность в Европе: взгляд из России.....	10
<i>Толчин К.В.</i>	
О сближении стандартов банковских систем России и экономических развитых стран в условиях финансовой глобализации.....	15
<i>Шатров Е.А.</i>	
Проблема независимости Европейского центрального банка	21
<i>Шкуренок А.В.</i>	
Новые «финансовые перспективы» общего бюджета ЕС и сопутствующие вызовы расширения ЕС на Восток.....	27
<i>Сидорова Е.А.</i>	
Налогово-бюджетные рычаги повышения эффективности экономики: опыт ЕС и задачи для России	33
<i>Тоганова Н.В.</i>	
Институциональные препятствия реформирования федерализма и системы финансового выравнивания в Германии в 1990–2000-е годы.....	39
<i>Тараканов Г.И.</i>	
Влияние государственных расходов на экономический рост в мире в 1960–2004 гг.....	45
<i>Клюев И.Н.</i>	
Роль государства в формировании внешнеэкономического комплекса Ирана	50
<i>Герасимчук И.В.</i>	
Государственное экологическое регулирование: барьер или стимул для прямых иностранных инвестиций?	55
Государство и бизнес в мировой экономике.....	60
<i>Кузнецов А.В.</i>	
Имидж России и зарубежная инвестиционная экспансия российских компаний	60
<i>Данилин И.В.</i>	
Экономические и политические рычаги улучшения образа России в Восточной Европе (на примере Венгрии и Польши).....	67
<i>Четверикова А.С.</i>	
Российское государство в крупнокорпоративном секторе в современных условиях	74
<i>Жиров Р.С.</i>	
Государственная поддержка конкурентоспособности российской нефтехимии на мировых рынках.....	79
<i>Зимаков А.В.</i>	
Россия и транзит нефти стран Каспийского региона: среднесрочная перспектива.....	84
<i>Сухарев Р.С.</i>	
Государство и нефтяная политика арабских стран.....	91
<i>Карутц Н.А.</i>	
Аэрокосмический комплекс в условиях развития глобализационных процессов (на примере проекта «Морской старт»).....	94
<i>Гершанович Е.А.</i>	
Преимущества и риски валютной либерализации	101
<i>Гречко Е.А.</i>	
Транснациональный менеджмент – управление ТНК в условиях глобализации.....	107
<i>Буденкова А.В.</i>	
Австрало-американское соглашение о свободной торговле: приоритеты государств и интересы бизнеса	114

Трансформации государственного суверенитета в новом мироустройстве.....	120
<i>Соколова П.С.</i>	
Феномен протектората международного сообщества: Босния и Герцеговина и Косово	120
<i>Войтоловский Ф.Г.</i>	
Идейно-концептуальные основы политики США на постсоветском пространстве	124
<i>Силаев Н.Ю.</i>	
Конституционные реформы в Грузии и становление государственности (1989–2004 гг.)	131
<i>Фурман Е.Д.</i>	
Национальное самоопределение и перспективы международной интеграции Украины.....	137
<i>Кузьмичева Л.О.</i>	
Влияние интеграции Словакии в структура НАТО на формирование идентичности в сфере безопасности	140
<i>Лемонов И.Е.</i>	
Политическое устройство Республики Ирак после военных действий	146
<i>Щербакова А.Д.</i>	
Внешнеполитическая деятельность Аргентины в контексте глобализации и регионализации	150
<i>Проценко А.Е.</i>	
Мексика: проблемы суверенитета в контексте развития НАФТА.....	157
<i>Гудев П.А.</i>	
Концепция глобального океанического управления: теория и практика.....	164
<i>Уткин С.В.</i>	
Европейская политика соседства в контексте отношений России и ЕС	169
<i>Громогласова Е.С.</i>	
Трансформация национального государства в условиях европейской интеграции	174
<i>Филимонова В.А.</i>	
Политические элиты Грузии, Украины и Киргизии: обновление или ротация?	180
Государства в поисках решений внутренних и глобальных проблем	185
<i>Смирнов А.Н.</i>	
Культурные образы наций на переломе эпох.....	185
<i>Ровинская Т.Л.</i>	
Информационная глобализация: вызов культурной самобытности европейских государств	192
<i>Бадаева А.С.</i>	
Интеграция европейского образования: принцип сетевого управления.....	197
<i>Глушенкова Е.И.</i>	
Экологическая безопасность и государственный суверенитет в условиях глобализации	203
<i>Рябков И.Ю.</i>	
Этнополитические аспекты развития Российской Федерации	209
<i>Золина Д.М.</i>	
Внутриполитические предпосылки ближневосточной политики Франции.....	215

Государственная экономическая политика в условиях глобализации

*Кузнецова О.В.**

Нужна ли России региональная политика?

Региональная политика является одной из важных составляющих в деятельности центральных органов власти в большинстве стран мира. Особенности региональной политики во многом определяются спецификой каждой из стран: масштабами межрегиональных различий, сложившимися традициями и целым рядом других факторов. Вместе с тем, процессы глобализации также оказывают влияние на формирование региональной политики: прежде всего под воздействием глобализации меняются темпы экономического развития разных регионов, что требует от центральных органов власти адекватных мер государственного регулирования. Кроме того, в условиях глобализации происходит определенная унификация региональной политики различных государств.

В России региональная политика до сих пор находится в процессе становления, в настоящее время идет довольно острая дискуссия о ее целях, задачах, инструментах. Столь долгий процесс формирования российской модели федерального регулирования социально-экономического развития регионов связан с целым рядом называемых ниже причин. Однако прежде чем рассматривать собственно региональную политику, необходимо очень коротко охарактеризовать условия, в которых она проводится, т.е. ключевые особенности и тенденции пространственного развития России.

Во-первых, важно сказать о том, что к началу рыночных реформ Россия подошла со значительными контрастами в уровне социально-экономического развития регионов, в частности, в уровне развития в них инфраструктуры (в том числе транспортной, энергетической) и промышленности. К 90-м годам на территории страны были субъекты Федерации, где отсутствовало, да и до сих пор отсутствует железнодорожное сообщение. Были и опять-таки остаются регионы с преимущественно аграрной экономикой, промышленностью, представленной предприятиями в основном пищевой индустрии. Без значимых инвестиций из федерального бюджета преодолеть подобное отставание в уровне социально-экономического развития отдельных территорий невозможно.

Во-вторых, становление в 90-е годы рыночной экономики и глобализация привели к усилению дифференциации российских регионов по уровню социально-экономического развития: выиграли территории с экспортно-ориентированной экономикой, в России – это специализированные на добыче нефти и газа, черной и цветной металлургии.

В-третьих, начавшийся после 1998 г. экономический рост привел не к сокращению, а к еще большему нарастанию диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов. Именно этот рост диспропорций заставил федеральные власти обратиться к проблемам региональной политики. Причем тема эта стала актуальной примерно с середины 2000-х годов, до этого вопросы региональной политики зачастую вообще оказывались вне сферы интересов федеральных властей.

Длительное отсутствие интереса к региональной проблематике привело к тому, что за прошедшие несколько лет федеральная региональная политика оказалась несформированной. Прежде всего отсутствуют общепризнанные цели региональной политики. До сих пор идет дискуссия о том, должно ли основной целью федеральных властей являться сокращение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития или же главенствующим принципом региональной политики должно быть так называемое поляризованное развитие, т.е. поддержка наиболее перспективных и динамично развивающихся территорий. По сравнению с другими странами Россию отличает очень ограниченный инструментарий федеральной региональной политики. По сути, он сводится только к вложениям средств федерального бюджета в инфраструктуру, тогда как в других странах для подъема проблемных территорий ис-

* *Приглашенный участник:* Кузнецова Ольга Владимировна – доктор экономических наук, вед.н.с. Института системного анализа РАН, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова.

пользуется широкий спектр мер поддержки инвесторов: налоговые льготы, инвестиционные субсидии, льготные кредиты. Как результат – в России не сформирована законодательная основа федеральной региональной политики, нет стратегии социально-экономического развития регионов. Кроме того, вплоть до осени 2007 г. крайне низкой оставалась роль Министерства регионального развития РФ.

У подобной слабости федеральной региональной политики в России есть целый ряд причин. Самая простая – дефицит бюджетных средств в 1990-е годы. Иначе говоря, в тот период времени в федеральном бюджете просто не было денег на реализацию региональной политики. В настоящее время эта причина, конечно, утратила свою актуальность. Главная же проблема становления региональной политики в России, на наш взгляд, – это целый ряд бытующих среди многих федеральных чиновников, да и некоторых экспертов мифических представлений об объективных закономерностях пространственного развития и зарубежном опыте региональной политики.

Первый миф заключается в том, что экономический рост автоматически приводит к сокращению межрегиональных различий. В 90-е годы федеральной региональной политике не уделяли должного внимания не только из-за отсутствия на нее средств, но и потому, что предполагали, что с преодолением экономического спада и началом роста различия между регионами в уровне их социально-экономического развития начнут сокращаться без какого-либо специального вмешательства федеральных властей.

Утверждение о том, что межрегиональные различия со временем сами по себе исчезают делается в теории регионального роста в неоклассической экономической школе (сторонников которой, как известно, было немало среди чиновников и экспертов, ответственных за экономическую политику федеральных властей). В очень упрощенном виде логика названного утверждения такова. Экономический рост описывается производственной функцией: параметры регионального роста определяются количеством и качеством природных ресурсов, общей численностью и квалификацией трудовых ресурсов, запасами капитала и уровнем технологии. При этом предполагается, что названные факторы производства мобильны. Так, капитал перемещается из высокоразвитых районов с пониженной прибыльностью инвестиций в менее развитые, отличающиеся большей доходностью капиталовложений (благодаря более низким издержкам). Уровень заработной платы, наоборот, ниже в менее развитых районах, поэтому трудовые ресурсы перемещаются в высокоразвитые регионы, увеличивая в последних нагрузку на рабочие места и инфраструктуру. В результате и происходит выравнивание межрегиональных различий. Однако на практике этого не происходит, да и в рамках альтернативных теорий региональной экономики доказывается обратное.

Начнем с того, что логика рассуждений в неоклассической экономической школе не безупречна. Так, немобильным фактором являются природные ресурсы. Миграция трудовых ресурсов имеет не столько позитивные, сколько негативные последствия для экономически слаборазвитых регионов: из них уезжает в основном молодое и более образованное население, в результате чего ухудшается структура населения. Для вложений капитала далеко не всегда определяющим фактором является снижение издержек. Например, из концепции производственно-продуктового цикла Р. Вернона следует, что низкие издержки важны при производстве стандартной продукции, тогда как технологические новинки будут появляться скорее в высокоразвитых регионах.

Альтернативной неоклассической является теория кумулятивного роста (или теория центр–периферия), которая является синтезом неокейнсианских, институционалистских и экономико-географических моделей. Ключевое положение этой теории заключается в том, что преимущества определенных местностей, так называемых центров (полюсов) роста, ведут к усилению их развития, а отстающие регионы могут стать еще более отсталыми. Основным фактором, способствующим сохранению различий в росте территорий, признается притягательность для предприятий крупных городских агломераций, где можно получить экономию на производственных издержках (благодаря большей емкости рынка, развитости инфраструктуры и др.). Экономический рост периферии определяется механизмами диффузии инноваций (нововведений) из центров роста.

Именно теория кумулятивного роста объясняет реально происходящие процессы в региональном развитии в России. Однако потребовалось несколько лет экономического роста, чтобы факт усиления межрегиональных различий в стране был осознан и федеральные власти стали уделять большее внимание региональной политике.

Вместе с тем, нельзя сказать, что в настоящее время роль объективных факторов в дифференциации регионов по темпам экономического роста полностью осознана. На смену первому пришел *второй миф: в сокращении межрегиональных различий по уровню социально-экономического развития главное – повышение эффективности политики региональных властей*. Нередко в заявлениях федеральных чиновников можно услышать примерно следующее: отставание отдельных регионов по темпам социально-экономического развития связано с недостаточной эффективностью действий региональных органов власти, а для преодоления этого отставания надо как раз повысить эффективность региональной власти.

Значение социально-экономической политики органов власти в регионах и необходимость повышения ее эффективности, конечно, нельзя отрицать. Однако на практике роль этого фактора в экономическом развитии территорий второстепенна и, можно сказать, является решающей только при равенстве прочих факторов социально-экономического развития территорий. Ключевое значение до сих пор имеют, условно говоря, объективные факторы регионального роста: экономико-географическое положение, природно-климатические условия, уровень развития инфраструктуры, унаследованный уровень развития и структура экономики. Независимо от качества экономической политики региональных властей более благополучными оказываются сырьевые территории по сравнению с несырьевыми, крупные агломерации по сравнению с сельской местностью и т.д. И такое положение дел вполне соответствует теории кумулятивного регионального роста. Поэтому для снижения межрегиональных диспропорций необходимо преодолеть прежде всего базовые проблемы экономической отсталости.

Третий миф, препятствующий становлению региональной политики, – это представление о том, что диспропорции в уровне социально-экономического развития регионов не мешают экономическому росту в стране в целом. Появление этого мифа связано в первую очередь с признанием теории кумулятивного роста. Если скоро существуют регионы с объективно разными перспективами экономического развития, то для максимизации темпов экономического роста в стране в целом необходимо оказывать государственную поддержку регионам с наиболее высоким потенциалом роста.

К поддержке в рамках региональной политики именно полюсов роста, а не наиболее проблемных территорий, обращались в целом ряде стран. Однако существующий зарубежный опыт, да и здравый смысл говорят о том, что абсолютизировать этот подход нельзя, поскольку существование и тем более нарастание диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов имеет целый ряд негативных последствий.

Во-первых, федеральные органы власти не могут полностью отказаться от финансовой поддержки проблемных регионов, поскольку эта поддержка связана в первую очередь с реализацией на всей территории страны закрепленных в Конституции России социальных гарантий населению. Источником такой поддержки федеральных властей являются налоги, собранные на территории благополучных регионов. Таким образом, перераспределение средств между регионами неизбежно, в условиях нарастающих межрегиональных диспропорций закономерным становится повышение масштабов этого перераспределения, а чем больше налогов зачисляется с территории регионов в федеральный бюджет, тем меньше стимулов у благополучных регионов к саморазвитию.

Во-вторых, при высокой безработице в проблемных регионах не используется имеющийся в стране потенциал трудовых ресурсов. Хотя, как известно, в России существует проблема дефицита рабочих рук.

В-третьих, значительные контрасты в уровне социально-экономического развития территорий, высокая хроническая безработица в проблемных регионах неизбежно порождают значительные потоки мигрантов в наиболее благополучные города. Последним приходится сталкиваться с целым рядом проблем гипертрофированного роста, на ре-

шение которых требуются колоссальные бюджетные средства. В числе этих проблем перегрузка транспортной и энергетической инфраструктуры, экологическое загрязнение, чрезмерно высокие цены, в том числе на жилье.

В-четвертых, в проблемных регионах растет социальная и политическая напряженность, которая в конечном итоге сказывается на стране в целом, включая ее инвестиционную привлекательность. Например, очевидно, что одной из причин терроризма на Северном Кавказе является именно низкий уровень социально-экономического развития (отсутствие легальных рабочих мест).

Четвертый миф заключается в том, что в России федеральная политика, направленная на сокращение (выравнивание) различий между регионами в уровне их социально-экономического развития, показала свою неэффективность. Иначе говоря, федеральные власти на протяжении предшествующих лет занимались сокращением межрегиональных диспропорций, но каких-либо успехов в этом не добились.

Причина возникновения этого мифа связана с непониманием разницы между выравниванием бюджетной обеспеченности регионов и выравниванием уровней их социально-экономического развития. На самом деле в России имело место лишь выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е. сокращение различий по уровню доходов региональных бюджетов на душу населения. При этом масштабы такого выравнивания были таковы, что проблемным регионам едва хватало средств на текущие бюджетные расходы (содержание школ, больниц и т.п.), но никак не на инвестиционные. Вкладывать средства региональных бюджетов в развитие инфраструктуры, поддержку инвесторов у проблемных субъектов Федерации возможности не было (в настоящее время ситуация не изменилась). В результате выравнивание бюджетной обеспеченности регионов могло сказаться на их развитии очень незначительно.

Если же посмотреть на распределение федеральных инвестиций по субъектам Федерации, что существенно важнее с точки зрения выравнивания межрегиональных диспропорций по уровню социально-экономического развития, то оказывается, что в России федеральные инвестиции никогда не концентрировались в проблемных регионах. Благополучные регионы получали не меньшие, а в некоторых случаях и большие деньги, нежели неблагополучные. Таким образом, говорить о неэффективности федеральной политики по сокращению межрегиональных различий нельзя, поскольку такой политики просто не было.

Становлению региональной политики в России препятствует также *миф (пятый) о том, что региональная политика – это все региональные аспекты всей социально-экономической политики федеральных властей.*

Подобный миф возник прежде всего в силу незнания зарубежного опыта региональной политики. В других странах региональная политика – это только одна из составляющих социально-экономической политики центральных органов власти. При этом региональная политика существует для того, чтобы компенсировать негативное последствие экономического роста в виде нарастания межрегиональных диспропорций. Соответственно, бесспорной целью региональной политики является сокращение различий в уровне социально-экономического развития территорий.

Такое понимание региональной политики делает совершенно неактуальной дискуссию о том, какие регионы нуждаются в государственной поддержке – проблемные или точки роста. Поддержка точек роста – эта задача общеэкономической политики, задача региональной политики – поддержка проблемных регионов. Как показывает опыт России, подобный подход является единственно возможным с точки зрения практической реализации. Невозможно все действия федеральных властей подчинить задачам регионального развития: Министерство регионального развития не может диктовать решения всем остальным федеральным министерствам и ведомствам. Другое дело, что вопрос о соотношении средств, выделяемых как на общеэкономическую, так и на региональную политику, является отнюдь не простым и требующим отдельного решения.

Шестой миф – правила ВТО запрещают проведение региональной политики. На самом деле это утверждение не соответствует действительности, правила ВТО не

запрещают, а ограничивают масштабы государственного регулирования экономики. Практически во всех странах мира есть региональная политика, основанная на применении целого ряда инструментов. Это бюджетные вложения в необходимую для инвесторов инфраструктуру (транспортную, энергетическую и др.), непосредственно финансовая поддержка инвесторов (новые льготы, инвестиционные субсидии, льготные займы), стимулирование развития высоких технологий (создание бизнес-инкубаторов, государственное венчурное финансирование) и еще целый ряд мер.

Наконец, *седьмой миф – региональная политика противоречит конституционному принципу равноправия субъектов Федерации*. В пункте 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации сказано, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны».

Дело в том, что названный конституционный принцип не имеет однозначного толкования, а спектр мнений на этот счет чрезвычайно широк: от необходимости абсолютно одинаковых масштабов поддержки всех регионов со стороны федеральных властей до равных прав субъектов Федерации на установление индивидуальных отношений с федеральным центром. Так сложилось в России, что многие федеральные чиновники считают, что оказание текущей финансовой помощи региональным бюджетам в рамках межбюджетных отношений принцип равноправия не нарушает (хотя, конечно, масштабы этой помощи разные для разных регионов), а региональная политика нарушит (при этом аргументация этой точки зрения не озвучивается).

Опыт зарубежных стран опять-таки показывает, что региональная политика скорее способствует, нежели препятствует равноправию регионов, поскольку эта политика нацелена на создание равноценных условий жизни и ведения хозяйственной деятельности на всей территории страны.

К сожалению, подобного рода мифических представлений не удалось избежать и многим представителям прежнего состава Министерства регионального развития РФ (до назначения в сентябре 2007 г. на должность министра Д.Н. Козака). В частности, ключевым принципом федеральной региональной политики в Министерстве считали принцип поляризованного развития (это было провозглашено в разработанной к лету 2005 г. Концепции Стратегии социально-экономического развития российских регионов). При этом Министерство экономического развития и торговли РФ одной из целей своей деятельности, напротив, считало сокращение межрегиональных различий. Хотя должно было быть наоборот: экономическому министерству следует ставить перед собой цель поддерживать точки роста, а региональному – проблемные регионы.

В обновленном Министерстве регионального развития РФ подходы к федеральной региональной политике пока только формируются, и оценивать их еще рано. Вместе с тем, в качестве позитивной тенденции последнего времени нужно констатировать в принципе усиление федерального внимания к региональной проблематике. Минрегион России получил не только новый кадровый состав, но и новые полномочия. В частности, в ведение Минрегиона был передан Инвестиционный фонд Российской Федерации (из ведения Минэкономразвития России). В разрабатываемой в настоящее время Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации впервые (по сравнению с прежними федеральными программными документами) появился значимый раздел по пространственному развитию (хотя содержание этого раздела на момент подготовки данного материала также находилось еще в процессе формирования).

Подытоживая сказанное, можно отметить, что для становления в России эффективной федеральной региональной политики необходимо, на наш взгляд, прежде всего предпринять следующие шаги:

- целью федеральной региональной политики однозначно определить сокращение масштабов межрегиональных диспропорций в уровне социально-экономического развития;
- определить, что Министерство регионального развития РФ занимается прежде всего проблемными регионами, а не экономически благополучными;
- существенно обогатить инструментарий региональной политики.

Энергетическая безопасность в Европе: взгляд из России

Обострение взаимоотношений России с Украиной и Белоруссией в энергетической сфере возобновило дискуссию по вопросам энергетической безопасности на европейском пространстве. Еще с начала 70-х годов после резкого повышения цен на нефть странами-экспортерами нефти Европейский Союз ставит перед собой задачу в рамках *Единой энергетической политики ЕС* снизить энергетическую зависимость за счет диверсификации как внешних поставщиков энергоресурсов, так и источников энергопотребления. Но и сегодня ЕС, по-прежнему, почти на 50% зависит от внешних поставок энергоресурсов, а в ближайшие 20 лет эта зависимость может вырасти до 70%.

Функционирование единого внутреннего энергетического рынка Евросоюза опирается на целый комплекс международно-правовых норм, который продолжает развиваться, включая формирование соответствующих организационных структур, например, Конференцию по Энергетической хартии. Первоочередными мерами в рамках Единой энергетической политики стали регулирование внутреннего спроса на энергоносители и энергосбережение, диверсификация источников энергоснабжения, в том числе развитие сектора возобновляемых видов ресурсов в энергобалансе ЕС. Повсеместно применяется энергосбережение, и, что особенно эффективно, на стадии конечного потребления.

В России энергетическая стратегия строится совершенно на других принципах. Общедоступность дешевого газа приводит к тому, что вопросам энергосбережения и диверсификации источников энергопотребления не уделяется должного внимания. К тому же в развитии топливно-энергетического комплекса России существует много проблем, решение которых требует длительного времени.

Пользуясь высокими ценами на энергоресурсы, Россия способна сегодня решать свои социальные и структурные проблемы. Однако надо учитывать, что отечественные экспортеры могут воздействовать на ценообразование в топливно-сырьевом секторе мирового рынка лишь в незначительной степени. Падение этих цен для многих стран – мировых экспортеров топлива и сырья (например, Канады, Мексики, Австралии, Чили, Индонезии) – может оказаться неприятным, но не катастрофическим из-за диверсифицированной структуры их экономики и номенклатуры вывозимых товаров. В России же более половины экспорта представлено сырьевой номенклатурой товаров, что исключает какой-либо маневр в случае сокращения спроса и понижения мировых цен на эти товары. Не следует дожидаться, когда и России придется пережить «голландскую болезнь», некоторые признаки которой уже можно наблюдать: скопление капиталов у относительно ограниченной части общества, тенденции к замене внутреннего производства импортом, особенно в потребительском секторе.

Одной из серьезных проблем являются *риски транзита российских энергоресурсов* в страны ЕС. Во-первых, прохождение трубопроводов по территории нескольких стран Восточной Европы существенно удорожает транспортировку энергетического сырья. Например, конкурентные сети нидерландского и норвежского газопроводов поставляют газ в Германию непосредственно с мест добычи, т.е. без издержек транзита, что не ведет к дополнительному его удорожанию.

Во-вторых, из-за неустойчивых политических отношений с двумя славянскими соседями, их низкой платежеспособности и возможности оказания при помощи контроля над газопроводами политического давления на Россию абсолютных гарантий надежности пропуска российского газа через территории этих республик нет.

Именно поэтому строительство Северо-Европейского газопровода по дну Балтийского моря открывает принципиально новый маршрут экспорта российского газа в Европу. Его реализация позволит напрямую связать газотранспортную систему России с об-

* Романова Екатерина Владимировна – кандидат экономических наук, н.с. Института Европы РАН.

щевропейской газовой сетью, снизить стоимость транспортировки российского газа и одновременно повысить надежность поставок на экспорт.

Однако сам по себе вопрос транзита – не самый главный. Диверсификация поставщиков странами ЕС касается напрямую России. В Европе опасаются чрезмерной зависимости от российских энергоресурсов. Как известно, сегодня Россия обеспечивает треть потребностей стран ЕС в нефти и почти половину в газе. В свою очередь, в России для обеспечения этих поставок развернуто 85% экспортной энергетической инфраструктуры страны.¹ На рынок стран ЕС поступает более 50% российского экспорта нефти и около 40% экспорта природного газа. Таким образом, существует не только зависимость потребителей, но и поставщиков.

Действуя согласно политике либерализации и демополизации, тенденции к росту доли спотовых продаж на рынке сжиженного природного газа (СПГ), некоторые из стран ЕС за первое полугодие 2007 г. в сравнении с 2006 г. снизили долю поставок «Газпрома»: в Германии на 30%, во Франции, Польше, Чехии – на 20%, в Венгрии, Румынии, Словении – на 45- 50%. Хотя частичная компенсация России была обеспечена поставками швейцарской компании «Росукрэнерго», в которой 50% акций принадлежит «Газпрому».²

Рынок СПГ является одним из перспективных направлений в развитии торговли энергоресурсами. Объемы продаж СПГ в мире непрерывно растут. Доля ЕС в мировом импорте СПГ составляет в настоящее время 20% и имеет тенденцию к дальнейшему увеличению. В России, хотя и имеются научные и технологические предпосылки для применения сжиженного природного газа и разработаны безопасные технологии его получения, хранения и использования, а также реализуются проекты по строительству заводов по сжижению метана на Сахалине, производства СПГ для его дальнейшей транспортировки практически нет. Это обусловлено традицией трубопроводного вида поставок и их долгосрочной контрактной основой.

Несомненно, что торговля сжиженным природным газом должна развиваться и в России. Этому будет способствовать принятая ЕС «газовая доктрина», нацеленная не только на развитие рынка СПГ, но и создание конкурентного доступа к трубопроводному газу за счет отмены эксклюзивных прав поставщиков на импорт и экспорт газа потребителям.

Те же правила ЕС предлагает ввести и в третьих странах на основе Договора к Энергетической Хартии, чтобы обеспечить конкурентные основы для иностранных фирм к добыче и поставкам / транзиту энергетического сырья на иностранных рынках. В России эксклюзивные права на транзит принадлежат «Газпрому», и это обусловлено рядом технических особенностей.

Прежде всего обеспечение надежности транспортировок связано с вложением огромных средств. При этом окупаемость таких проектов занимает десятилетия. Здесь следует также учитывать особенность ресурсов газа в России – их сосредоточенность в гигантских месторождениях, каждое из которых – более 1 трлн. куб. м, а самое крупное из них – Уренгойское – 7 трлн. куб. м. В отличие от США, Нидерландов и Великобритании, где месторождений много, но они мелкие, российские газовые поля располагают к централизованной стратегии бурения, строительству газопроводов, переработке газа.³ Разработка таких месторождений требует крупных централизованных капиталовложений в обустройство газовых объектов, добычу, строительство газопроводов. Такие инвестиции может осуществить только крупный концерн.

То же можно говорить и о требованиях *демополизации на российском рынке*. В целом, на мировом и внутреннем рынке наличие вертикально и горизонтально интегри-

¹ Каныгин П.С. Энергетическая безопасность ЕС и интересы России / Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М.: Институт Европы РАН, 2007., с. 9.

² Данные «Газпрома». Цит. по: Коммерсант. 2007. №146 (16 августа).

³ Ходов Л.Г. Проблемы и перспективы экспорта российского газа в Германию / Доклады Института Европы РАН. №156. – М.: Изд-во «ОГНИ», 2005., с. 49.

рованных газовых концернов обеспечивает им ряд преимуществ, обусловленных особенностями газового бизнеса. У крупных хозяйственных субъектов существуют большие возможности для самофинансирования и меньше проблем с привлечением средств на рынках свободных капиталов.

В связи с этим, требования ЕС о разукрупнении «Газпрома» в текущих условиях не соответствуют интересам российской стороны. Приведенные аргументы, хотя и не означают, что «Газпром» обладает идеальной организационной структурой, все же они говорят в пользу того, что совершенствование структуры российской газодобывающей отрасли, ее реорганизация в целях приспособления к новым условиям и повышения эффективности должны происходить в интересах экономики России, а не под давлением и в пользу импортеров.

Следует также отметить, что наряду с «Газпромом», существуют и независимые производители. На полуострове Ямал их насчитывается 34. На них приходится 20% добычи. К 2020 г. независимые производители газа будут добывать по прогнозам 180 млрд. куб. м. Сегодня задача государства состоит в том, чтобы обеспечить им конкурентный доступ к существующей газотранспортной системе.

Таким образом, конкурентоспособность наших энергоресурсов с высокой ценой добычи и транспортировки может в настоящее время обеспечиваться лишь за счет контроля над транзитом сырья и гарантией долгосрочных контрактов, т.е. именно того, от чего ЕС стремится отказаться.

Следует еще раз вернуться к теме *условий добычи энергетического сырья* в России. Добыча рентабельного газа может в скором времени закончиться, если не предпринять полномасштабное технологическое реформирование отрасли, и это несмотря на то, что по разведанным запасам газа Россия, по-прежнему, занимает 1-е место в мире (около 34% мировых запасов).

В то же время добыча природного газа в России на сверхкрупных месторождениях уже давно имеет тенденцию к сокращению. Последнее гигантское месторождение дешевого газа – Заполярное – выходит на свой максимум и не покрывает недостаток добычи на старых участках. Рост добычи возможен только за счет дорогостоящего газа на севере полуострова Ямал и на шельфе Баренцева и Карского морей. К примеру, сейчас себестоимость российского газа на скважине составляет 4 долл. США за 1000 куб. м. Себестоимость газа со Штокмановского месторождения, по расчетам «Газпрома», поднимется до 5,7 – 6,0 долл. США за 1000 куб. м. При этом стоимость прокачки из России 1 тыс. куб. м на 100 км в скором будущем вырастет до 2 долл. США, что фактически будет обозначать увеличение ставки в 2 раза.⁴

При сохраняющихся темпах добычи и технологическом обеспечении отрасли *низкоэффективное энергопотребление* может привести к нехватке газа для потребностей страны уже в скором будущем. Физический износ оборудования советского наследия ведет к ухудшению параметров эффективности и разорительному перерасходу топлива. Энергия тратится нерационально в промышленности, на ТЭС, в быту. В Швеции и Финляндии на единицу потребления топлива в нефтяном эквиваленте в год в расчете на одного человека производится в 3,5 раза больше ВВП, чем в России. В стране нет эффективной государственной политики энергосбережения, аналогичной, например, политике германского правительства. При этом подсчитано, что мероприятия по энергосбережению обходятся в 3 раза дешевле, чем добыча.

Сберегать газ можно и путем повышения эффективности структуры энергобаланса России. В России имеются огромные запасы каменного угля, существует потенциал дальнейшего развития АЭС и есть возможность использования возобновляемых источников энергии, однако 90% электростанций в европейской части и около 65% по стране

⁴ Хайтун А.Д. Нефтегазовые перспективы Восточной Сибири и энергетическое взаимодействие ЕС-РФ // Сб. материалов международной конференции «Роль Сибири и Дальнего Востока в развитии отношений РФ-ЕС» (Доклады Института Европы РАН. №187). – М., 2007., с. 23.

в целом в качестве топлива используют газ.⁵ Увеличение в структуре энергобаланса доли других источников энергии позволило бы сэкономить газовые запасы страны, увеличить экспортные ресурсы и валютную выручку.

В России во многих районах природному газу есть серьезные альтернативы. Можно использовать практически неосвоенные месторождения каменного угля, пригодные для открытой разработки. Запасов каменного угля в России хватит при нынешних масштабах добычи более чем на 400 лет.

При этом привлечение новых технологий, массовая модернизация угольных ТЭЦ позволили бы существенно повысить эффективность сжигания угля. В этой сфере поучителен опыт Германии. Консорциум концернов «Сименс» и «Бабкок-Борзинг» разработали проект электростанции на каменном и буром угле с КПД в 47%. В настоящее время эффективность сжигания каменного угля на германских теплоэлектростанциях составляет в среднем 32%.

В России есть возможности более интенсивного использования и других источников энергии. Стремление ЕС к диверсификации источников энергопотребления и повышению доли «возобновляемых источников энергии» также заслуживает более конкретного и конструктивного анализа. Сегодня энергия, выработанная на альтернативных источниках, в несколько раз превышает стоимость энергии, выработанной на энергоносителях углеводородного ряда. Поэтому реальное ее использование на сегодняшний день составляет всего около 6-7% в балансе спроса на первичную энергию в ЕС. В России производство энергии на возобновляемых источниках, за исключением гидроэлектростанций, по различным оценкам не составляет и 0,1% общего ее потребления.

Более пристального внимания заслуживает опыт государственной поддержки в западных странах создания альтернативных источников энергии. Использование «зеленой энергетики» в ЕС стимулируется правилами государственного субсидирования. Фирмы, разрабатывающие и производящие оборудование и технологии в этой сфере, могут получить компенсацию от государства в размере до 100% расходов на фундаментальные НИОКР.⁶ Существуют и другие значительные льготы.⁷

Наконец, в России далеко не исчерпаны возможности развития ядерной энергетики. Шок от чернобыльской аварии способствовал прекращению строительства новых АЭС. Однако опыт стран – массовых производителей электроэнергии на атомных станциях свидетельствует, что современная технология обеспечивает безаварийную работу таких станций.

Также в России необходимо задуматься о смене парадигмы экономического взаимодействия производителей и потребителей энергоресурсов, зародившейся еще в советские времена. Переход к рыночной цене на природный газ неизбежен.

На сегодня такая цена составила бы 125 долларов за 1 тыс. куб. м, вместо текущей цены в 40 долл. за 1 тыс. куб. м. Повышение цен на газ затрагивает интересы всего народного хозяйства, включая и бытовой сектор. Поэтому речь должна идти не о единовременном повышении внутренней цены на газ до мирового уровня, как этого требуют органы ВТО, а о постепенном повышении газовых тарифов несколько быстрее темпов

⁵ Ходов Л.Г. Указ. соч., с. 75.

⁶ Каныгин П.С. Энергетическая стратегия ЕС и российский экспорт энергоносителей // Современная Европа. 2007. №2., с. 45.

⁷ В частности, субсидии получают фермеры, выращивающие необходимые для производства биотоплива сельскохозяйственные культуры, например, рапс. Так, власти Италии платят фермерам за столь нужное сырье 22 евро за каждые 100 кг, по сравнению с 11-12 евро, которые производитель может выручить за продажу на рынке страны того же центнера пшеницы. Сейчас в ЕС горючее растительного происхождения заменяет лишь 1% привычных бензина и дизельного топлива, причем более половины этой доли приходится на Германию и Швецию. В марте этого года Европейская Комиссия одобрила директиву с амбициозной задачей для стран-участниц Союза: к 2020 г. биотопливо для транспорта должно составлять не менее 10% всего потребляемого горючего. При этом стремление использовать биотопливо не должно вести к сокращению необходимых для удовлетворения нужд сельскохозяйственных площадей и вырубке лесов в Европе.

инфляции в течении ряда лет. Правительство уже осознало необходимость этого перехода: в промышленности и электроэнергетике на этот уровень выйдут к 2011 г., в ЖКХ – к 2013 г.⁸

Опыт соседних стран (например, Украины и стран ЦВЕ) показывает, что повышение цены стимулирует процесс энергосбережения и экономии газа. Важным также становится фактор снижения затрат. В связи с этим, становится более выгодно сжигать топливо на новых станциях с относительно более дорогим оборудованием (на парогазовых установках), но без его потери.

Важной составляющей энергобезопасности России является *внедрение новых технологий* с целью повышения эффективности добычи и потребления энергоресурсов. России необходимы иностранные инвестиции и высокие технологии для обеспечения эффективной добычи и переработки энергетического сырья. При этом в стратегическом и ментальном отношении Россия крайне заинтересована в привлечении в эту важнейшую отрасль именно фирм из ЕС, а не Японии или «азиатских тигров». Заинтересованность Китая в наших ресурсах для России выглядит еще менее привлекательной с точки зрения отсутствия перспектив внедрения ноу-хау.

В связи с тем, что месторождения нефти и газа Восточной Сибири находятся лишь на начальной стадии освоения, в регионе практически полностью отсутствует необходимая инфраструктура, а на внутреннем рынке энергопотребления существует конкуренция со стороны угля и гидроэлектроэнергии, любые проекты по разработке газа будут окупаться здесь только при добыче сырья на экспорт, в десять раз превосходящий нужды внутреннего потребления. Без жесткой привязки в цепи «производитель-потребитель» проект будет уязвимым с точки зрения рентабельности. Тем не менее азиатское направление имеет свой потенциал на будущее в связи с быстрым ростом спроса на азиатских рынках и перспективой дифференциации рынков сбыта для России.

В заключение надо отметить, что положительный пример обмена активами между Россией и ЕС уже можно наблюдать. Так, несмотря на то, что несколько потенциальных сделок «Газпрома» на рынках Франции, Италии и Великобритании не состоялось, в апреле 2007 г. немецкий концерн «БАСФ» и «Газпром» подписали соглашение, в соответствии с которым «Газпром» увеличил свою долю в российско-германской компании «Вингаз» до 50% минус одна акция, что дает прямой доступ к западноевропейским потребителям газа (50% германского потребительского рынка), а немцы за это получают 35-процентную долю в уставном капитале газпромовской дочерней структуры «Севернефтегазпром», владеющей лицензией на освоение Южно-Русского газового месторождения с доказанными и вероятными запасами в 750 млрд. кубометров газа.⁹

Если вопрос об открытости рынков капиталов частично реализуется, то и вопрос транзита найдет свое решение с тем, чтобы польза была на двусторонней основе. В противном случае будут страдать не только иностранные фирмы, готовые инвестировать в Россию, но и российские добывающие компании, конкурентоспособность которых ограничивает транзитная монополия «Газпрома».

Таким образом, обе стороны заинтересованы в стабильном развитии топливно-энергетического сектора экономики России. Активизация российских отношений с партнерами-потребителями природного газа и нефти с акцентом на модернизацию оборудования и размещение производств более глубокой переработки сырьевых ресурсов именно в России обеспечили бы новые импульсы в развитии российской экономики в направлении более высокой технологичности. Замена устаревшего, не отвечающего современным требованиям оборудования компенсировала бы более широкое использование ресурсоперерабатывающего производства, способствующего ликвидации имеющихся негативных последствий для экологии.

⁸ Эксперт. 2007. №12., с. 83.

⁹ Эксперт. 2006. №17.

О сближении стандартов банковских систем России и экономических развитых стран в условиях финансовой глобализации

На стыке XX-XXI вв. в банковском деле начался период глубоких изменений, многочисленных новшеств в организации, методах управления кредитными организациями, а также в формах обслуживания корпоративных и индивидуальных клиентов. Эти процессы в различной степени и с разной интенсивностью затронули не только экономически развитые страны, но и страны с переходной экономикой, к числу которых можно отнести и Россию. При этом определяющим фактором крупнейших перемен в банковском бизнесе является финансовая глобализация.

В данном контексте под глобализацией мы понимаем прежде всего процесс расширения сферы деятельности банков, сопровождающийся, с одной стороны, созданием сети филиалов за пределами национальных границ, а с другой, – ростом числа иностранных банков внутри государства. Финансовая глобализация приводит к унификации и стандартизации финансовых услуг, бизнес-процессов и, как следствие, – национальных банковских систем.

В последние годы российская банковская система стремительно развивается. За период 2001–2007 гг. активы и капитал банковского сектора выросли в 6 раз, кредиты нефинансовым предприятиям и организациям – почти в 10 раз, депозиты населения – в 8,5 раз. Постоянно увеличивается и совокупная прибыль банковской системы: на 1 января 2001 г. она составила 93,0 млрд. руб., а на 1 августа 2007 г. – уже 265,2 млрд. руб.¹

В этой связи вполне логично задать вопрос о том, сопровождается ли увеличение количественных показателей заметными качественными изменениями в банковской сфере, и можно ли в данном случае говорить, что мы становимся свидетелями сближения стандартов отечественной банковской системы и банковских систем стран с развитой рыночной экономикой. В настоящее время те процессы, которые мы наблюдаем в отечественной банковской практике, можно условно разделить на две группы.

К первой группе относятся действия регулятора, направленные на создание в России таких институтов банковского дела, которые уже давно являются неотъемлемыми частями любой развитой банковской системы (это прежде всего система страхования вкладов и институт кредитных бюро). Такие действия носят «догоняющий» характер.

Ко второй группе – одновременное со странами Запада внедрение в банковскую практику единых принципов ведения бизнеса (переход на международные стандарты финансовой отчетности (МСФО), соблюдение рекомендаций Базельского комитета («Базель II»), противодействие легализации доходов, полученных преступным путем).

Здесь речь идет уже о попытке регулятора «привить» отечественным кредитным организациям те современные стандарты банковского дела, которым либо в настоящее время уже следует, либо в ближайшем будущем будет следовать весь наиболее успешный финансовый мир.

Лейтмотивом всех изменений в отечественном банковском секторе в последние годы стало создание **системы страхования вкладов**, сопровождавшееся жестким отбором банков, повышением требований к прозрачности и корпоративному управлению кредитных организаций. Создание системы обязательного страхования банковских вкладов населения является специальной государственной программой, реализуемой в соответствии с Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Ее основная задача – защита сбережений населения, размещаемых во вкладах и на счетах в российских банках на территории России.²

* Толчин Кирилл Владимирович – аспирант ИМЭМО РАН, ведущий экономист Банка России.

¹ См.: Бюллетень банковской статистики. Ряд выпуском за 2001 г. и 2007 г.

² Федеральный закон от 23.12.2003 №177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (с изменениями).

Защита финансовых интересов граждан является одной из важных социальных задач в десятках стран мира. Система страхования вкладов обязательна во всех государствах-членах ЕС, она действует в США, Японии, Бразилии, в некоторых странах СНГ (на Украине, в Казахстане и Армении). В настоящее время страхование депозитов населения осуществляется более чем в 70 странах. Однако стопроцентную сохранность вкладов подобная система не гарантирует практически нигде.

В соответствии с законом о страховании вкладов в России действует ступенчатая (регрессивная) шкала возмещения по вкладам, при которой в пределах 100 000 руб. выплачивается полное возмещение, а свыше этой суммы – частичное (90%, но не более 400 000 руб.).

Для страхования вкладов вкладчику не требуется заключения какого-либо договора: оно осуществляется в силу закона. Специально созданная государством организация – Агентство по страхованию вкладов (далее АСВ) – за банк возвращает вкладчику основную сумму его накоплений, вместо вкладчика занимает его место в очереди кредиторов и в дальнейшем сама выясняет отношения с банком по возврату задолженности.

Как отмечает генеральный директор АСВ А. Турбанов,³ по состоянию на начало октября 2007 г. объем фонда страхования вкладов в России составлял 53,3 млрд. рублей.⁴ Это более 5% суммы застрахованных депозитов, что соответствует признанному мировой практикой коэффициенту достаточности. Указанной суммы хватит на то, чтобы система страхования смогла выполнить свои обязательства перед вкладчиками порядка 600 средних и мелких банков в случае их одновременного банкротства. При этом система страхования вкладов способна выдержать банкротство любого крупного российского банка. Исключение составляет лишь Сбербанк, вероятность банкротства которого стремится к нулю. Хотя, следует подчеркнуть, что системы страхования вкладов во всем мире отнюдь не предназначены для самостоятельного преодоления системных банковских кризисов. В этих случаях страховщики депозитов всегда прибегают к помощи своих правительств или центральных банков.

В целом же, можно отметить, что в ходе подготовки и проведения работы по вступлению в систему страхования вкладов многие отечественные банки усовершенствовали свою нормативную базу, улучшили деятельность подразделений, отказались от неблагоприятных схем и операций, более достоверной стала информация и о собственных банках.

Институт кредитных бюро призван решать проблему асимметрии информации в сфере финансового посредничества, заключающуюся в недостаточном объеме доступных сведений о партнере при заключении сделки. Так, кредитор не может точно оценить риск невозврата кредита конкретным заемщиком, особенно в случае мелких массовых сделок, имеющих место на рынке потребительского кредитования или кредитования малого бизнеса. В результате назначается единая процентная ставка, учитывающая средний риск невозврата, благодаря чему добросовестный заемщик несет повышенные издержки. Если в итоге такой политики хорошие заемщики начинают уходить с рынка, то в банковской системе возникает проблема плохих портфелей, среди клиентов начинают преобладать более рискованные.

Для более точной оценки потенциальных заемщиков и создаются кредитные бюро – организации, ведущие базу данных о финансовом состоянии и кредитной истории заемщиков (дебиторов) с целью предоставления такой информации кредиторам. Наличие положительной информации в кредитной истории заемщиков позволяет значительно сократить срок оформления кредита, получать кредитные ресурсы по привлекательным ставкам, с более низкими требованиями по обеспечению. Банки и иные кредитные учреждения, являющиеся участниками кредитных бюро, получают возможность уменьшить собственные расходы на сбор информации о личности заемщика, что может про-

³ Известия. 27.09.2007 (См. также сайт АСВ: www.asv.org.ru).

⁴ При этом к концу 2008 г. объем фонда обязательного страхования, по прогнозу А. Турбанова, составит около 100 млрд. рублей.

должаться неделями, и, соответственно, принимать выверенные решения относительно предоставления кредита.

Основным законодательным актом, регулирующим деятельность Бюро кредитных историй (БКИ) в Российской Федерации, является Федеральный закон «О кредитных историях».⁵ Согласно данному закону, *кредитная история* – это совокупность информации о заемщике и заключенных им кредитных договорах, состоящая из открытой (титульной) и закрытой (конфиденциальной) частей и хранящаяся в бюро кредитных историй; *бюро кредитных историй* – юридическое лицо, осуществляющее деятельность по получению информации из соответствующих источников, формированию, хранению и обработке кредитных историй, а также предоставлению кредитных отчетов по запросу пользователей.

В России по состоянию на 1 октября 2007 г. действовало около 30 БКИ. В них накоплено около 20 миллионов кредитных историй, более 95% из которых хранятся в пяти крупнейших бюро.⁶ При этом следует подчеркнуть, что в настоящее время, как ни парадоксально это звучит, многие отечественные банки по ряду причин просто не заинтересованы в сотрудничестве с БКИ.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О кредитных историях» информация о заемщике может храниться в любом БКИ, и не факт, что это будет именно то бюро, с которым банк заключил соглашение о сотрудничестве. В этой связи логично было бы предположить, что бюро для исполнения своих обязательств само найдет и предоставит кредитную историю из другого БКИ. Однако регулирующий орган (Федеральная служба по финансовым рынкам) выступает категорически против обмена кредитными историями между БКИ, ссылаясь на отсутствие такой нормы в указанном законе. Поэтому банкам для получения полного кредитного отчета заемщика необходимо сотрудничать не с одним, а с двумя-тремя БКИ, что не удобно в организационно-технологическом плане и финансово не выгодно.⁷

Кроме того, существует и еще одна причина нежелания многих российских банков работать с БКИ. Адвокат и партнер одной юридической фирмы А. Линников отмечает, что многие банки заинтересованы в максимальном аккумулировании кредитов. Банку при этом не важно – добросовестный заемщик или нет. Банку важен объем кредитного портфеля, который увеличивает капитализацию банка и при необходимости позволяет продать кредитную организацию подороже.⁸

Остается надеяться, что по мере развития российского рынка финансовых услуг и более активного внедрения кредитными организациями в свою деятельность современных подходов риск-менеджмента, роль бюро кредитных историй будет неуклонно расти.

Либерализация банковского дела и рынков капитала существенно повысила требования к информации, необходимой для обеспечения финансовой стабильности, а предоставление полезных и адекватных данных об участниках и их транзакциях превратилось в важное условие поддержания организованности и эффективности рынков.

В условиях растущей интернационализации банков и проникновения иностранных кредитных организаций в национальные банковские системы налицо сильная потребность в установлении обязательных стандартов, обеспечивающих **международную сопоставимость финансовой отчетности**. Эту задачу взял на себя Комитет по международным стандартам финансовой отчетности, который разработал серию международных руководств, призванных обеспечить прозрачность и единую трактовку финансовой отчетности, или международные стандарты отчетности (МСФО).

⁵ Федеральный закон от 30.12.2004 №218-ФЗ «О кредитных историях» (с изменениями).

⁶ Тремя самыми крупными БКИ по количеству накопленных кредитных историй на российском рынке являются: ООО «Глобал Пейментс Кредит Сервисиз», ОАО «Национальное бюро кредитных историй» и ЗАО «Бюро кредитных историй «Инфокредит».

⁷ Бюро кредитных историй, или история кредитных бюро (www.credits.ru – 28.06.2007).

⁸ «Круглый стол» по теме «Правовые аспекты деятельности Бюро кредитных историй» // Государственная Дума Российской Федерации. 19 июня 2007 г.

Когда речь идет о переходе на МСФО, то главным является вовсе не посыл о том, что та или иная система национального учета плоха или устарела. Просто в условиях глобализации хозяйственной деятельности формируется объективная необходимость говорить на едином языке бизнеса, способном точно выражать суть экономических отношений. Сегодня функции такого языка наиболее последовательно выполняют МСФО. Важно подчеркнуть, что отчетность по международным стандартам не является чисто бухгалтерской работой, – это метод ведения бизнеса. И тот, кто эти стандарты осваивает, тот понимает, как ведется современный бизнес в развитых рыночных странах.

Россия, как и мировое сообщество, встала на путь применения МСФО. С 2004 г. отечественные банки начали подготовку финансовой отчетности по МСФО. Россия – одна из немногих стран в мире, получившая первый крупный опыт составления отчетности по всем стандартам МСФО в финансовом секторе.

Переход российского банковского сектора на МСФО обусловлен рядом факторов. Отметим основные из них:

- привлечение международных инвесторов и получение доступа к сравнительно дешевым источникам финансирования;
- необходимость внедрения принципов корпоративного управления;
- создание условий для повышения темпов экономического роста за счет совершенствования методов ведения бизнеса;
- укрепление доверия к экономике страны как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

Что касается перехода западных организаций на МСФО, то, по словам партнера компании «ПрайсуотерхаусКуперз» Е. Филипповой нужно отметить следующее:

- с 1 января 2005 г. Парламент ЕС ратифицировал переход на МСФО стран Евросоюза; все европейские компании, чьи ценные бумаги обращаются на финансовых рынках Европы, обязаны готовить консолидированную финансовую отчетность по МСФО.
- более 90% из 59 стран-респондентов имеют планы конвергенции национальных стандартов с МСФО;
- 72% стран, планирующих сближение с МСФО, приняли официальные планы по выполнению указанной задачи.⁹

Внедрение МСФО тесно связано с переходом российской банковской системы на рельсы новых базельских соглашений.

Чрезвычайно важную роль в формировании системы оценки и управления рисками играют **рекомендательные установки Базельского комитета**, на основе которых вырабатываются единые международные подходы (стандарты) банковского дела.

В январе 2001 г. Базельский комитет банковского надзора выпустил проект нового соглашения по капиталу («Базель II»), которое впоследствии должно заменить соглашение «Базель I».

«Базель II» – еще более сложная система, чем МСФО. Она отличается от МСФО тем, что оценивает не те риски, которые есть на данный момент, а те, которые могут возникнуть в будущем. Таким образом, МСФО фиксирует уже полученные финансовые результаты за определенный период, а «Базель II» – это будущие риски. Международная отчетность является основой для внедрения в российскую банковскую практику принципов «Базеля II».

Основные положения «Базеля II» разделены на три компонента:

- минимальные требования по достаточности капитала;
- банковский надзор;
- рыночная дисциплина на основе раскрытия информации.

Главной целью нового соглашения является содействие совершенствованию систем риск-менеджмента и адекватной капитализации банков. Строгие банковские нормативы станут более эластичными и будут зависеть от степени риска операций, которые

⁹ Международная конференция «Прогресс на пути перехода на МСФО» // Москва, 22-23.11.2005, организаторы: Институт глобальных исследований (IIR Ltd., Великобритания) и PricewaterhouseCoopers.

осуществляет банк. Однако возможностью более эффективного управления капиталом смогут воспользоваться только те банки, которым будет разрешено использовать более сложные методы расчета рисков – в частности, свою внутреннюю рейтинговую систему.

По мнению западных банкиров, «Базель II» в наибольшей степени соответствует условиям работы крупных универсальных банков, производящих большие объемы операций и работающих с крупной клиентурой – рыночными открытыми компаниями.

И хотя на пути реализации в России базельских принципов и подходов есть немало проблем (очень мало заемщиков имеют внешние рейтинги, которые присвоены агентствами, «признанными» «Базелем II»; ограничена доступность моделей внутренних рейтингов корпоративных заемщиков для достоверного расчета вероятности их дефолта; внедрение подходов и принципов Базельских соглашений требует немалых расходов: крупные международные банки оценивают их в десятки миллионов долларов при сроке реализации проекта не менее двух лет т.д.), «Базель II» сегодня – самый полный согласованный подход участников рынка и органов банковского регулирования к организации и построению систем управления рисками в банковском секторе.

Использование данных рекомендаций призвано повысить надежность и стабильность банковской системы и поместить банки, подпадающие под действие соглашений, в одинаковые рыночные условия. Они позволяют банкам совершенствовать систему управления рисками.

Основная идея нового Базельского соглашения по капиталу довольно проста – нужно поощрять банки, использующие более продвинутые методы для оценки и управления рисками.

Легализация доходов, полученных преступным путем, достигла в последние десятилетия таких масштабов, что потребовалось объединение усилий международного сообщества для борьбы с ним. Особую остроту это явление приобрело на фоне наблюдаемого всплеска национальной и международной террористической деятельности.

В целях борьбы с проникновением криминальных капиталов в экономику государств и с финансированием террористической деятельности многие страны мира уже создали или находятся в процессе создания государственных механизмов противодействия отмыванию преступных доходов и объединяют свои усилия в этой области под эгидой международных организаций. Россия также присоединилась к международной системе мер, направленных на борьбу с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма, и является активным членом Международной группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и группы «Эгмонт»¹⁰. Российское законодательство по борьбе с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма учитывает основные рекомендации, разработанные международным сообществом.¹¹

Так, например, в России обязательному контролю подлежат операции с денежными средствами или иным имуществом, если сумма, на которую они совершаются, равна или превышает 600 тысяч рублей (либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 тысяч рублей). При этом обязательному контролю подлежат следующие операции:

- операции с денежными средствами в наличной форме;
- операции по банковским счетам (вкладам);
- зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одной из сторон является лицо, имеющее соответственно регистрацию, место жительства или

¹⁰ Группа «Эгмонт» – неофициальная организация подразделений финансовой разведки, оказывающая помощь в реализации национальных программ по борьбе с отмыванием денег за счет обмена финансовой информацией и взаимодействия между различными странами.

¹¹ Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изменениями).

место нахождения в государстве (на территории), которое (которая) не участвует в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;

- ряд сделок с движимым имуществом (скупка, купля-продажа драгметаллов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий, переводы денежных средств, осуществляемые некредитными организациями по поручению клиента, получение или предоставление имущества по договору лизинга и др.).

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что в последние годы российская банковская система стремительно развивается, увеличение количественных показателей сопровождается заметными качественными изменениями в банковской сфере, основными из которых являются:

- создание системы страхования вкладов;
- формирование института кредитных бюро;
- переход на международные стандарты финансовой отчетности;
- использование лучшей западной практики по управлению рисками на основе рекомендаций базельских соглашений;
- разработка и введение в действие нормативной базы, позволяющей вести организованную борьбу с легализацией доходов, полученных преступным путем.

Все это свидетельствует, по нашему мнению, о приближении российской банковской системы к международным нормам и правилам ведения бизнеса и позволяет говорить о том, что отечественные кредитные организации находятся на пути интеграции в мировую финансовую систему и перехода на международные стандарты банковской деятельности.

Проблема независимости Европейского центрального банка

Одной из самых сложных задач процесса европейской интеграции является создание новых институтов, таких как Европейский центральный банк (ЕЦБ). При этом сразу же возникают непростые вопросы: насколько ЕЦБ должен быть независимым от политических институтов?

Почему так важен вопрос независимости центрального банка? Большинство эмпирических исследований показали, что страны с независимыми центральными банками достигают и поддерживают значительно более низкий уровень инфляции, чем страны, в которых центральные банки напрямую контролируются государством. Тем не менее существуют смешанные доказательства «эффективности» независимости центрального банка в поддержании более низкого уровня инфляции, в основном это касается развивающихся стран.

Некоторые исследователи высказывают мнение, что независимость важна из-за технических факторов – при принятии решений независимый центральный банк может открыто и быстро отреагировать на краткосрочные проблемы экономики во избежание промедлений или лагов при принятии решений, которые являются неотъемлемой частью политического процесса.¹ В то время как некоторые специалисты могут утверждать, что независимые центральные банки также испытывают подобные временные лаги (например, 6-9 месяцев, а то и больше) и их решения не всегда принимаются в оптимальные сроки, сторонники независимости центрального банка опровергают подобную точку зрения, утверждая, что политика независимого центрального банка остается последовательной и своевременной.

Ключевым вопросом при принятии Маастрихтского договора было рассмотрение институциональной структуры и полномочий для формирования кредитно-денежной политики будущего ЕЦБ через призму степени независимости центрального банка от политического влияния. Авторы Договора решали, должны ли страны-члены Европейского валютного союза иметь какое-то влияние на принятие решений будущим ЕЦБ.

Тогда как большинство аналитиков концентрировали свое внимание на государственном политическом влиянии, другими организациями, оказывающими воздействие на политику ЕЦБ, являются деловые и банковские сообщества и ассоциации, а также профсоюзы. Германия и особенно представители Бундесбанка активно продвигали идею независимости центрального банка при обсуждении Договора. Широко известен факт существования в Германии устойчивой традиции проведения антиинфляционной денежной политики и независимости центрального банка. Немецкие официальные взгляды разделяли многие ведущие авторы Европейского валютного союза.

При разработке устава Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ) и ЕЦБ², Маастрихтский договор воплотил два важных принципа (которые взяты из германской практики). *Первый принцип – основная цель ЕЦБ – это поддержание стабильности цен. Второй принцип – это принцип политической независимости.* Сама структура ЕСЦБ изначально имела в основе принцип независимости – это напрямую формирует определенный механизм принятия решений.

Этот второй принцип – необходимое условие того, что национальные бюджетные дефициты, а также дефицит общего бюджета ЕС не будет финансироваться за счет

* Шатров Евгений Александрович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Независимому центральному банку не требуется согласование проводимой политики с национальными политическими институтами.

² Европейская система центральных банков включает в себя ЕЦБ и национальные центральные банки стран ЕС. Деятельность ЕСЦБ и ее управляющего ядра ЕЦБ регулируется общим протоколом об уставе ЕСЦБ и ЕЦБ, являющимся приложением к Маастрихтскому договору (Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank (1992) annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty establishing the European Community; далее по тексту – устав ЕЦБ).

эмиссии денег. В институциональной среде, где центральный банк – придаток министерства финансов (как во многих странах мира), такой банк неизбежно будет вынужден профинансировать бюджетный дефицит. Это самый явный путь к инфляции. Таким образом, можно с уверенностью сказать, что политическая независимость – необходимое условие достижения первого принципа, стабильности цен.

Из-за «близорукости» политического процесса принятия решений существует опасность того, что под политическим влиянием председатели центральных банков будут иметь большой стимул провоцирования неожиданной инфляции в целях политической выгоды от временно более низкой безработицы.³ Это привело к идее делегирования проведения денежной политики независимым властям. Так, согласно исследованию К. Рогова, *организация с превалирующей склонностью к антиинфляционной политике будет больше привержена поддержанию стабильности цен, нежели если бы данную денежную политику проводило правительство.*⁴

Существуют причины полагать, что действующая практика формирования денежной политики может отклоняться от принципов, заключенных в Договоре.⁵ Причиной этого служит тот факт, что исполнители денежной политики находятся под определенным социальным и культурным влиянием. Некоторые из них приходят из стран, где отрицательное отношение к инфляции не такое устойчивое, как, например, в Германии. Следовательно, они могут проводить несколько иную политику, в отличие от представителей Бундесбанка, чей устав положен в основу устава ЕЦБ. Предпочтения стран-участниц оказывают большое влияние на принятие решений, даже при условии изначально разработанной иной структуры ЕСЦБ, которая конструировалась для достижения уставных целей.

В связи с этим А. Позен провел интересное исследование о связи между политической независимостью и инфляцией.⁶ Его главный вывод состоит в том, что как политическая независимость, так и инфляция являются результатами более глубоких социальных и экономических интересов. В некоторых странах действуют финансовые институты, оказывающие сильное антиинфляционное давление. В этих странах мы наблюдаем стремление центральных банков к независимости и низкий уровень инфляции. В других странах главные группы, оказывающие давление, в меньшей степени препятствуют инфляции. В этих странах центральные банки будут менее независимыми, и уровень инфляции в них будет выше. Это исследование показывает, что поведение центральных банков очень сильно подвержено влиянию основных социальных и экономических сил, так что простое изменение устава центрального банка само по себе не изменит поведения исполнителей.

Тем не менее данной точки зрения придерживаются далеко не все. Существует более сбалансированный подход, при котором «фундаментальная» институциональная структура также может изменять поведение.⁷ Итак, включение в устав центрального банка политической независимости как гаранта стабильности цен может помочь повлиять на поведение и изменить взгляды общества на роль денежной политики. Вдобавок, существуют возможности изменения структуры ЕЦБ таким образом, чтобы у Банка был соответствующий стимул сокращения инфляционного риска. Первое институциональное изменение состоит в определении и усилении процедуры смещения Совета, принимающего решения в ЕЦБ, в случае неудачного исполнения основной цели поддержания стабильности цен. Во-вторых, процесс бюджетирования в странах-членах Европейского ва-

³ De Grauwe P. The Economics of monetary Integration. – N.Y., 1997., p. 176.

⁴ Rogoff K. The Optimal Degree of Commitment to an intermediate Monetary Target // Quarterly Journal of Economic Policy. 1985. November., p. 1169–1190.

⁵ De Grauwe P. Op. cit., p. 178.

⁶ Posen A. Is Central Bank independence the Result of Effective Opposition to Inflation? Evidence of Endogenous Monetary Policy Institutions // Harvard University, 1994 (mimeo).

⁷ Кроме того, существует проблема несовпадения формальной и действительной институциональной структуры – в той мере, в какой эта последняя может быть выявлена в процедуре принятия решений.

лютного союза должен быть преобразован таким образом, чтобы сделать его менее предрасположенным к дефициту бюджета.

Несомненно, ЕЦБ обладает новым статусом независимости. Мы видим, что ЕСЦБ интегрирована в Сообщество, но с элементами отклонения от исходной схемы.⁸ Конструкция ЕСЦБ создавалась под уставные задачи, но, на самом деле, наблюдается некоторое смещение акцентов на национальные интересы.

В то время как Договор достаточно четко формулирует принцип политической независимости, в нем мало что говорится об ответственности.⁹ Данный вопрос может быть рассмотрен следующим образом: когда общество делегирует проведение денежной политики независимому институту (ЕЦБ), данное делегирование должно интерпретироваться как контракт. В этом контракте формулируются задачи, выполняемые ЕЦБ (такие как поддержание стабильности цен). Кроме того, общество может захотеть предоставить центральному банку политическую независимость, так как оно полагает, что это наилучший способ достижения конечной цели денежной политики. Тем не менее любой контракт подразумевает наличие процедуры, по которой общество могло бы оценивать результаты деятельности центрального банка по достижению выбранных целей. И здесь необходимо отметить, что Договором создан институт (ЕСЦБ) со слабым уровнем ответственности перед обществом.¹⁰

Проблема ответственности возникает на разных уровнях. Во-первых, общество должно выбирать цели центрального банка, а не наоборот. В Договоре настолько нечетко прописаны цели, что вполне вероятно сам ЕЦБ определяет их. Это может привести к напряжению, когда ЕЦБ преследует цели, которые не разделяет остальное общество. ЕЦБ может выбрать целевой уровень инфляции, который окажется слишком низким для благосостояния общества. Или ЕЦБ может придавать слишком небольшое (по сравнению с общественными ожиданиями) значение стабилизации выпуска в краткосрочном периоде. Во всех этих случаях напряжения могут привести к ощущению дефицита легитимности ЕЦБ, который может подвергнуть опасности долгосрочное существование валютного союза.

Следующая проблема касается ответственности в узком понимании этого термина. Сразу после определения целей должна быть установлена процедура оценки деятельности ЕЦБ по достижению данных целей. Нужно сказать, что Договор не устанавливает данной процедуры ответственности. Интересно заметить, что Бундесбанк, который послужил, своего рода, образцовой моделью для ЕЦБ, создан более ответственным, чем ЕЦБ. Причина состоит в том, что закон, описывающий обязанности Бундесбанка, может быть изменен простым большинством немецкого парламента. Это прямой способ, по которому общество может заставить Бундесбанк следовать своим интересам. В Европейском центральном банке дело обстоит совершенно иначе, устав ЕЦБ – это часть Маастрихтского Договора, и он может быть изменен только при единогласном голосовании. Общество может сделать очень мало для того, чтобы изменить поведение ЕЦБ, если он не выполнит задачи, возложенные на него обществом.

Очевидно, что должен быть установлен баланс между политической независимостью и ответственностью. Это может быть достигнуто созданием более определенного, подробного контракта, который существует на данный момент между ЕЦБ и остальным обществом.

Перейдем к следующему вопросу, который является ключевым при рассмотрении проблемы независимости центрального банка – выявление эмпирической связи между инфляцией и независимостью центрального банка. Известный индекс Цукермана оценивает выполнение 16 критериев политической и экономической независимости. Индекс

⁸ *Dutheil de la Rochère J.* EMU: Constitutional Aspects and External Representation // Yearbook of European Law. 1999., p. 135–150.

⁹ *Roll E.* Independent and Accountable: a New Mandate for the Bank of England // Report of an Independent Panel chaired by Eric Roll. – London: CEPR, 1993.

¹⁰ *De Grauwe P.* Op. cit., p. 181.

представляет собой взвешенное среднее индивидуальных критериев. Что касается политической независимости, он основывается на оценке разных характеристик назначения и снятия с поста председателя центрального банка. О более высокой экономической независимости центрального банка можно говорить тогда, когда условия финансирования дефицита центральным банком более жесткие. Так вот, используя индекс Цукермана, исследователи Л. Жакома и Ф. Васкес¹¹ показали отрицательную зависимость между независимостью центрального банка и инфляцией для западноевропейских стран (и других развитых стран). То есть чем более политически и экономически независим центральный банк, тем ниже уровень инфляции (и соответственно инфляционные ожидания) в данной стране.

Стоит более детально рассмотреть некоторые аспекты политической и экономической независимости ЕЦБ. Измерение степени автономности центрального банка далеко не простая процедура, так как не существует единого индикатора, который мог бы должным образом принять во внимание все различные аспекты, существенные для данного вопроса. Прежде всего, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на различие между политической и экономической независимостью ЕЦБ.

Политическая независимость определяется, как способность центрального банка автономно выбирать цели экономической политики без ограничений и влияния правительства. Во-первых, важным элементом высокого уровня автономии центрального банка является гарантия достаточно длительного срока пребывания в должности председателя и совета директоров. Короткий срок полномочий может сделать правление банка более уязвимым к политическому оппортунистическому давлению из-за почти постоянной неопределенности об их переназначении. Кроме того, краткосрочные назначения увеличивают вероятность того, что каждое правительство будет назначать нового председателя центрального банка, это может повысить неустойчивость проведения денежной политики. Устав ЕЦБ устанавливает срок полномочий президента 8 лет,¹² также как и в Бундесбанке. Во всех других европейских центральных банках этот срок короче, например, в Великобритании он составляет 5 лет, в Испании 4 года. В Италии, Франции и Дании срок полномочий председателя явно не определен. Это тем не менее не означает, что председатель назначается пожизненно. Напротив, как показывает практика, это может облегчить неожиданную отставку председателя центрального банка.

Переходя к Управляющему совету и Исполнительному совету, который является подгруппой Управляющего совета, Исполнительный совет должен выбираться Европейским советом премьер-министров на срок 8 лет. Остальные члены Управляющего совета – председатели национальных центральных банков, срок их полномочий зависит от национальных законодательств. Однако устав Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка предписывает минимальный срок полномочий для всех членов Совета – 5 лет.¹³

Второй важный фактор, определяющий автономность центрального банка от политического давления, состоит в том, предписывает ли устав банка участие правительства в принятии решений, касающихся денежной политики. Это участие может быть в форме требования формального одобрения денежной политики правительством и/или в форме присутствия представителей правительства в Совете центрального банка. Устав ЕЦБ ясно запрещает представительство Европейского совета в управляющей структуре ЕЦБ.¹⁴

Устав позволяет всего лишь пассивное присутствие (т.е. без права голосования) небольшого числа официальных представителей Европейского экономического сообщества на заседаниях Исполнительного совета. В добавление, способность центрального

¹¹ *Jácome L. I., Vázquez F.* Any Link Between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean // IMF Working Paper. 2005. April (WP/05/75).

¹² Статья 11 п.2 устава ЕЦБ.

¹³ Статья 14 устава ЕЦБ.

¹⁴ Статья 15 п.1 устава ЕЦБ.

банка преследовать, без политического вмешательства, свои цели усиливается, если эти цели ясно изложены в уставе центрального банка и, следовательно, не могут быть легко и произвольно изменены каким-либо действующим правительством. Главной целью ЕЦБ является стабильность цен. Утверждение стабильности цен в качестве основной цели должно интерпретироваться просто как средство защиты Совета ЕЦБ от неизбежного политического давления, направленного на краткосрочную экспансионистскую политику, особенно в периоды затруднительного экономического положения. Таким образом, это, своего рода, повышение уровня независимости ЕЦБ, но сама собой проблема слаженности и соответствия во времени не решится. Если бы можно было избежать проблемы доверия и осуществления «первой» наилучшей политики простым написанием главных целей в уставе центрального банка, мы бы не наблюдали такого количества обсуждений деятельности денежных властей и осуществления валютного контроля.

Второе измерение автономии центрального банка – его экономическая независимость, т.е. способность без ограничений использовать инструменты денежной политики, преследуя цели данной денежной политики. В особенности, самым важным и распространенным принуждением каждодневного управления денежной политикой является обязательство центрального банка финансировать дефицит платежного баланса. Это принуждение особенно важно для стран с высоким уровнем государственного долга, таких как Бельгия, Ирландия и Италия. Статья 21.1 устава ЕЦБ запрещает ему открывать кредитные линии Сообществу или национальным общественным институтам, даже на временной основе. Эта же статья запрещает ЕЦБ участвовать на первичном рынке национальных правительственных облигаций. Европейскому центральному банку дозволено участвовать только на вторичных рынках правительственных облигаций, осуществляя «операции на открытом рынке».

Д. Фордер опровергает гипотезу о том, что институциональные изменения центрального банка повышают доверие, так как это зависит от одновременного, что очень маловероятно, выполнения следующих условий. Во-первых, низкие инфляционные ожидания должны возникать из понимания будущей политики, а не от наблюдаемой низкой инфляции. Во-вторых, ожидания должны влиять на поведение частного сектора. В-третьих, частный сектор должен допускать, что ЕЦБ может лгать по поводу будущей политики. В-четвертых, институциональные изменения должны влиять на ожидания в желаемом направлении.¹⁵ Прежде всего, взаимосвязь между независимостью, доверием и лучшими результатами деятельности в выражении более низкого уровня инфляции очень сложно доказать. Что касается первой пары условий, то повышение доверия должно уменьшить уровень безработицы благодаря заслуживающей доверия объявленной антиинфляционной политике и привести к улучшенному коэффициенту убытка. Но исследование А. Позена не находит доказательств лучшего коэффициента убытка в странах с независимыми центральными банками.¹⁶ Следовательно, утверждение того, что дезинфляция была бы не затратной, если бы политика центрального банка заслуживала полного доверия – должно быть отвергнуто в свете имеющихся доказательств.

Необходимо отметить, что даже когда центральный банк постоянно показывает свою приверженность низкому уровню инфляции на протяжении многих лет, доверие продолжает оставаться незначительным.¹⁷

Независимость является в равной степени как признаком, так и причиной широкого интереса к стабильности цен, который приводит к фундаментальному вопросу, что произойдет.¹⁸ На самом деле не все экономисты убеждены, что независимый централь-

¹⁵ *Forder J. Central Bank Independence – Conceptual Clarifications and Interim Assessment // Oxford Economic Papers. 1998. July (№3)., p. 307–334.*

¹⁶ *Posen A. Central Bank Independence and Disinflationary Credibility: a Missing Link // Oxford Economic Papers. 1998. July (№3)., p. 335–359.*

¹⁷ *Broaddus A., Goodfriend M. Foreign Exchange Operations and the Federal Reserve // Federal Reserve Bank of Richmond. Annual Report, 1995.*

¹⁸ *Snyder F. EMU revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making? // The Evolution of EU Law. – Oxford, 1999., p. 417–478.*

ный банк автоматически гарантирует низкую инфляцию. По мнению А. Позена: «Центральные банки, сконструированные с одинаковой степенью уставной независимости, будут предлагать совершенно разные степени защиты от инфляции в течение времени, при изменении политической ситуации».¹⁹

Рассуждая об автономности ЕЦБ, необходимо оценить решающий вопрос: характерен ли для ЕЦБ уровень независимости нового качества, которым до этого не обладал ни один центральный банк. Спор обо всех за и против независимости центрального банка имеет длинную историю, задолго до Маастрихтского Договора.

Отправным пунктом является признание того, что центральные банки – это всего лишь одно из популярных и часто обсуждаемых автономных агентств, исполняющих делегированные общественные полномочия в кредитно-денежной сфере. Перед нами следующие формальные и материальные требования, разработанные законодателями и применяемые к центральным банкам в суде:

- объективные цели должны быть установлены очень детализировано законодательными органами;
- эти цели должны пересматриваться в определенное время;
- необходимо проводить оценку следования действий политики центрального банка поставленным целям;
- в случаях отклонений требуются объяснения и, если необходимо, корректировка целей либо действий центрального банка;
- должно быть формальное право, сохраненное за четко определенной экстремальной ситуацией, временное вето, либо некая инструкция.

Только в таких условиях центральный банк не будет единственным ответственным органом за проведение денежной политики. Если пользоваться данным критерием оценки, то из всех центральных банков, включая ФРС, только ЕЦБ можно назвать автономной организацией. Различие между ФРС и ЕЦБ лежит в интеграции ФРС в политический ландшафт США, по сравнению с выдающейся изоляцией ЕЦБ.

Таким образом, автономный центральный банк не только ответственен за создание правил для себя и своих подчиненных, но также может иметь приоритеты, отличающиеся от экономической политики правительства, или даже, в крайних случаях, мешать правительственной политике.²⁰

Нам удалось выявить некоторые меры укрепления институциональной структуры ЕЦБ, такие как, определение и усиление процедуры Совета (усиление ответственности); уменьшение предрасположенности процесса бюджетирования к неустойчивому дефициту.

Официальные представители ЕЦБ считают проводимую ими политику достаточно ответственной и прозрачной для общественности. Данную точку зрения разделяют далеко не все – ответственность и открытость ЕЦБ широко критикуют журналисты, профессора, деятели финансовых рынков и политики Европейского Союза. Даже многие из тех, кто активно защищает полномочия ЕЦБ по поддержанию стабильности цен и независимости, все же выступают за то, чтобы банк при формировании своей политики принимал во внимание ожидания и настроения общественности и финансовых рынков. Некоторые наблюдатели требуют более сильных рычагов контроля над политикой ЕЦБ и установление границ деятельности центрального банка в форме институциональных ограничений на ЕЦБ и проверок банка со стороны органов Европейского Союза. В то время как политика ЕЦБ по регулированию процентных ставок в большинстве случаев соответствовала макроэкономической обстановке еврозоны, это не уменьшило поток критики в адрес действий ЕЦБ.

¹⁹ Posen A. Why Central Bank Independence Does not Cause Low Inflation: There is no Institutional Fix for Politics // Finance and the International Economy / Ed. by R. O'Brien. – Oxford, 1993., p. 41–65.

²⁰ Smits R. The European Central Bank: Institutional Aspects. – London, 1997., p. 56.

Новые «финансовые перспективы» общего бюджета ЕС и сопутствующие вызовы расширения ЕС на Восток

Прошло уже 50 лет с момента подписания Римского договора, который основал Европейское экономическое сообщество, установив целевой ориентир – создание союза и сплоченности среди граждан Европы, а также образовал принцип «четырех свобод», при котором товары, услуги, капитал и граждане могут свободно передвигаться среди стран-членов Союза. Результаты таких реформ оказались более чем впечатляющими: единый рынок Союза с 500 млн. потребителей исправно работает, единая валюта евро привнесла заметный динамизм в экономическую и финансовую интеграцию, созданный общий бюджет позволяет финансировать разные инициативы в рамках ЕС. Евросоюз имеет больший по размеру ВВП, нежели США, он является самым большим мировым экспортером товаров и услуг, а европейские компании являются мировыми лидерами в большинстве отраслей. Экономические реформы в ЕС принесли ожидаемые плоды. Так, некоторые страны ЕС усовершенствовали свои системы социального благоденствия, оздоровили пенсионные программы, улучшили политику занятости населения и снижения безработицы. Понижительная тенденция производительности труда на протяжении 90-х и в начале 2000-х годов остановилась. За 2006 г. рост ВВП Евросоюза составил почти 3%, довольно оптимистичны и прогнозы на перспективу.¹

При всем при этом XXI век ставит перед европейской экономикой новые вызовы, связанные с технологическими изменениями, глобализацией и старением населения. Глобализация приносит широкие возможности роста для гибких экономик, но сурово «карает» тех, чьи экономические модели развития структурно и морально изжили себя. Так, старение население во многих странах ЕС, наряду с технологическим отставанием ставят традиционные системы социального благоденствия в жесткие рамки развития, оказывая негативное влияние на экономический рост стран Союза. Несмотря на то, единый рынок ЕС достиг высокой либерализации, позволяя странам ЕС извлекать из него максимальные выгоды, все же резерв для углубления европейской интеграции и полной либерализации еще не исчерпан, что особенно актуально в условиях расширения ЕС. Повышение экономических показателей стран членов ЕС, как в региональном, так и национальном масштабе становится приоритетной задачей Евросоюза в целях достижения лиссабонской стратегии. Экономическая политика ЕС должна повысить интеграцию и конвергенцию стран-членов, ведь только сильный, конкурентный единый рынок может быть основным центром ответной реакции всем вызовам глобализации. Для финансовой поддержки своих программ ЕС использует коммунитарные государственные финансы, роль которых неуклонно растет в свете прошедших и предстоящих расширений ЕС.

Евросоюз обладает финансовыми ресурсами в виде общего бюджета, что позволяет ему на наднациональном уровне проводить **собственную экономическую политику** – в виде аграрной и региональной политики, где роль последней становится преобладающей в расширенном ЕС; так как после вступления новых членов в 2004 и 2007 гг. региональные диспропорции увеличились многократно. Несмотря на небольшие размеры бюджета ЕС относительно всего ВВП Евросоюза, его абсолютная величина уже достигает в годовом исчислении порядка 120 млрд. евро, что в сопоставлении с ВВП менее развитых стран ЕС выглядит весомым показателем.

Новым этапом в общей экономической политике ЕС стало принятие новых финансовых перспектив, т.е. нового семилетнего финансового плана на 2007–2013 гг., в рамках общего бюджета. Его принятию предшествовали сложные дискуссии о том, на что должны быть использованы бюджетные средства и в каком размере, с учетом уже расширенного ЕС в количестве 27 стран. Эти вопросы требовали взвешенного подхода

* Шкуренко Андрей Валерьевич – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Подробнее см.: Economic Survey of the EU / OECD. – Paris, 2007.

и стратегических мотивов. В конечном счете, в семилетнем периоде расходы бюджета ЕС составят порядка 900 млрд. евро, а приоритеты расходов несколько изменились.

Так, если в прошлом финансовом плане на 2000–2006 гг. львиную долю расходов занимала аграрная политика (более 40%), то в новой программе на первый план вышла **региональная политика** с долей расходов порядка 35% всего бюджета ЕС.² Общая сумма средств региональной политики увеличилась в сравнении с прошлой финансовой перспективой на 130 млрд. евро и достигла 350 млрд. евро. Впрочем, было бы неправильно полагать, что это оказалось большим повышением, так как прибавкой в 130 млрд. евро будет сложно заметно улучшить социально-экономическое положение новых стран-членов ЕС и не оставить без внимания слабые регионы старых членов ЕС.

Так, в новом семилетнем периоде под самую большую статью расходов (направление Конвергенция³), объемом 250 млрд. евро, в рамках региональной политики подпадет около 100 регионов ЕС, что суммарно покрывает более 35% всего населения ЕС-27.⁴ Направление Конвергенция не случайно является самой крупной в денежном выражении среди других направлений в рамках региональной политики. Ее задача – повышение подушевого ВВП в бедных регионах ЕС до среднего уровня, а таких регионов на территории Союза значительное количество, что ставит данное направление приоритетным и основополагающим для региональной политики ЕС. Расширение на Восток не прошло бесследно. Вступление новых стран дало статистический эффект, в результате которого средний подушевой ВВП ЕС снизился и те регионы, которые имели ВВП ниже 75% от среднего значения по ЕС (что дает право на поддержку), автоматически оказались вне статуса категории «75%» без реального роста ВВП. Вследствие такого эффекта 16 регионов ЕС с общим населением 16 млн. человек приобрели статус регионов режима постепенного упразднения (т.е. регионы, лишившиеся помощи структурных фондов перешли в переходный режим компенсаций), при этом размер компенсации для этих стран составит 14 млрд. евро, а большими получателями станут Германия и Греция.

Другая крупная статья по объему расходов в рамках региональной политики – средства Фонда сплочения. Этот фонд был создан в ответ на мощное давление со стороны четырех самых бедных стран-членов организации, ходатайствовавших о дополнительной финансовой поддержке в свою пользу не в последней степени для того, чтобы повысить свои шансы на соответствие критериям экономического и валютного союза. Фонд работает со странами, где ВВП на душу населения составляет менее 90% среднего уровня в ЕС. В новом программном периоде большая часть средств из Фонда будут выделена для новых стран ЕС в общем размере 70 млрд. евро.

Следующая по счету крупная статья – Региональная конкуренция и занятость, затраты на которую составят около 48 млрд. евро. Приоритеты данных расходов имеют в глазах Еврокомиссии три важные задачи: повышение инноваций и знаний, включая улучшение региональных НИОКР и их составляющих; улучшение предпринимательского климата и создание новых финансовых инструментов для бизнеса; защита окружающей среды. Данная цель охватывает собой бывшие цели 2, 3 и относится только к старым членам ЕС. Согласно данной цели региональные программы, финансируемые через ЕФРР (Европейский фонд регионального развития), призваны помочь регионам провести экономические изменения на проблемных индустриальных, городских и сельских территориях. Она покрывает собой регионы, имевшие ранее статус цели 1, но потерявшие

² См.: Gateway to the European Union – Summaries of legislation – Budget – Interinstitutional Agreement and financial framework (2007-13) (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34020.htm>).

³ Направление Конвергенция заменит собой бывшую цель 1 программного периода 2000–2006 гг..

⁴ Наибольшую помощь по направлению Конвергенция получают Польша (44,3 млрд. евро), Италия (21,2 млрд.), Испания (21 млрд.), Португалия (17,1 млрд.) и Чехия (17 млрд. евро). Греция, ранее входившая в четверку крупнейших реципиентов средств в рамках региональной политики, в новом периоде потеряла свой статус, лишившись, в среднем, 8 млрд. евро вследствие расширения ЕС; в абсолютных величинах в наихудшем положении оказалась Испания, потеряв в результате расширения ЕС порядка 28 млрд. евро. См.: *Bachtler J., Wislade F., Mendez C. New Budget, New Regulations, New Strategies: The Reform of EU Cohesion Policy // EoRPA Regional Research Consortium Paper. 2006. №3.*

его вследствие экономического роста, а также все остальные регионы, не соответствующие направлению Конвергенция. Кроме того, под данную цель подпадают национальные программы, финансируемые через Европейский социальный фонд, они направлены на укрепление внедряемых структурных реформ на рынках труда. Средства, выделенные для регионов, потерявших статус цели 1, составят 10 млрд. евро в пропорции 50/50 между региональными программами конкуренции и национальными программами занятости. В отношении региональных программ соответствие территорий критериям финансирования из структурных фондов более не будет устанавливаться на уровне ЕС, Еврокомиссия будет рассылать «финансовые конверты» странам ЕС на условиях таких критериев, как ВВП на душу населения, безработица и плотность населения, а страны ЕС будут нести ответственность за распределение выделенных им средств.

Последняя цель в общей региональной политике – Европейское территориальное сотрудничество. Данная цель предназначена для расширения бывшей инициативной программы Трансграничное, межстрановое и межрегиональное сотрудничество (Interreg) и нацелена на содействие гармонизированной и сбалансированной интеграции территорий ЕС. На нее выделено 8,5 млрд. евро, больше всего по этой цели получают Франция, ФРГ и Италия, а меньше всего Люксембург, Мальта и Кипр.

В целом структура региональной политики в рамках новой финансовой перспективы претерпела значительные изменения. Так, вместо прежних четырех целей и четырех программных инициатив, финансируемых из шести фондов, стало всего три цели и три фонда: сплочения, социальный и регионального развития. Такое упрощение должно улучшить функционирование всей региональной политики. Для улучшения региональной политики Еврокомиссия делегирует больше ответственности на уровень региональных и местных органов власти. Такая тенденция к децентрализации управления региональной политикой стала воплощаться после последней заметной реформы структурных фондов 1999 г.⁵ Необходимость проведения структурных реформ была не только следствием перегруженности функций и неясности целей в глазах европейских чиновников, но и вызовами расширения ЕС, от которого нагрузка на них возросла бы на порядок, утяжелив и без того малопрозрачный механизм реализации региональной политики.

В дополнение к трем целям были созданы новые региональные программы:

1. Jaspers (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions), совместная помощь в поддержку проектов в европейских регионах – новая партнерская помощь между Европейским инвестиционным банком (ЕИБ), ЕБРР и Еврокомиссией. Такая помощь будет предоставлена странам ЕС с целью содействия в подготовке основных проектов, финансируемых через ЕФРР и Фонд сплочения. Центральная цель программы – помочь странам в разрешении их сложных задач подготовки качественных проектов, которые бы могли быстро соответствовать критериям получения средств региональных фондов.

2. Jeremi (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) – совместные европейские ресурсы для развития малых и средних предприятий.

3. Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) – совместная европейская поддержка для устойчивых инвестиций в городские территории. Она начала работать в сотрудничестве с ЕИБ, ЕБРР, Еврокомиссией и другими международными финансовыми институтами для оказания помощи в финансировании инженерно-технических работ для стабильного развития городов.

Отдельные правила предусмотрены для помощи крупному бизнесу. Доля участия структурных фондов не должна превышать 50%, если программа реализуется в районе, чей уровень благосостояния не достигает и до 45% от среднего по ЕС; 40% – в районе с показателем развития до 60% от среднего; от 20% до 30%, если благосостояние района составляет 60-75% от среднего. Крупные предприятия, расположенные в районах, переходящих в категорию благополучных, тоже смогут рассчитывать на средства фондов.

⁵ Sutcliffe, J.B. The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multilevel Governance or Renationalisation? // Journal of European Public Policy. 2000. №2., p. 291–309.

Несмотря на то, что значительный объем средств выделяется для новых стран ЕС в поддержку их отстающих регионов, здесь параллельно возникают вопросы финансового и административного характера, а именно, каким образом ресурсы региональных фондов будут освоены. Наиболее острая проблема касается правил софинансирования региональных проектов и возможностей сокращения национальных и региональных бюджетных дефицитов стран ЕС. Такая дилемма будет иметь место в новой финансовой перспективе. И от того, насколько успешно будут приспособлены национальные бюджеты и подготовлены институциональные структуры к правилам региональной политики, будет напрямую зависеть эффективность использования выделяемых средств. Причем в каждой из новых стран ЕС степень «усвояемости» региональных ресурсов будет значительно варьироваться в зависимости от финансовой устойчивости их бюджетов (дефицит / профицит, уровень долга к ВВП), сходного опыта финансирования региональных проектов и развитости модели частно-государственного партнерства.

В предыдущих финансовых перспективах средства на региональную политику в целом оставались второстепенными в общем бюджете ЕС, так как львиная доля финансовых средств выделялась на общую аграрную политику. Между тем результаты по линии региональной политики представляются свершившимся фактом, хотя процесс конвергенции – довольно длительный. За период 1995–2004 гг. количество регионов с уровнем ВВП на душу населения ниже среднего порога в 75% от ЕС сократилось с 78 до 70, и за тот же период число регионов с подушевым ВВП ниже 50% от среднего по ЕС снизилось с 39 до 32. Бедные регионы в ЕС-15, которые были основными получателями средств региональной политики ЕС, за прошлую семилетку показали значительное увеличение подушевого ВВП относительно остальной Европы. Так, если в 1995 г. 50 регионов с населением порядка 70 млн. человек имели ВВП менее 75% среднего по ЕС, то к 2004 г. подушевой ВВП превысил этот порог в регионах с населением почти 10 млн. чел.

При всем при этом, как показывает статистика, экономическое благополучие в ЕС становится менее географически концентрированной. Так традиционные экономически центры ЕС (Лондон, Париж, Милан, Мюнхен и Гамбург) внесли заметно меньшую долю в общий ВВП ЕС-27 в 2004 г., нежели в 1995 г., причем доля населения в регионах, традиционно аккумулирующих экономическую активность, оставалась стабильной. И уже новые регионы становятся центрами роста, такие как Дублин, Мадрид, Хельсинки, Стокгольм, а также Варшава, Прага, Братислава и Будапешт. Такое смещение экономической активности говорит о последствиях региональной политики и эффектах европейской интеграции. Как было заявлено на весеннем саммите 2007 г.: «Европе важно перезапустить лиссабонскую стратегию без задержек и перефокусировать ее приоритеты на экономический рост и занятость. Европа должна обновить основу своей конкуренции, повысить потенциал для роста и производительности и укрепить социальное сплочение, делая основной акцент на знания, инновации и развитие человеческого капитала». Под таким призывом 64% средств структурных фондов в рамках направления Конвергенция и 81% средств на цели Региональной конкуренции будет размещено в «эффективные» инвестиции (инвестиции в НИОКР, человеческий капитал, высокие технологии и знания). Это составит около 210 млрд. евро, что на 50 млрд. евро больше показателя прошлой финансовой семилетки.⁶ Таким образом, в новом бюджетном плане 2007–2013 гг. средства, выделяемые на региональную политику, станут преобладающими и их влияние, если и не окажет существенного позитивного влияния на отстающие регионы, несомненно создаст мультипликативный эффект развития для многих регионов ЕС.

Другой крупной статьей по величине расходов общего бюджета ЕС является единая **аграрная политика** ЕС, объем расходов которой на новую семилетку составит порядка 405 млрд. евро., причем только 72% от этих средств отводится на ценовую поддержку аграрного рынка ЕС. Ее новые приоритеты отмечаются двумя тенденциями. Во-первых, это планомерное снижение расходов на поддержание цен на аграрном рынке, а

⁶ Fourth Report on Economic and Social Cohesion (adopted by the European Commission on 30 May 2007 – http://ec.europa.eu/regional_policy).

во-вторых, постепенное увеличение расходов на сельскохозяйственное развитие, т.е. финансовая поддержка аграрных территорий. Несмотря на то, что сельское хозяйство в ЕС составляет не более 2% от общего ВВП, с числом занятых около 4%, значительного снижения расходов на общую аграрную политику так и не произошло, притом что большинство старых стран ЕС во главе с Великобританией требовали коренной «реструктуризации» нерентабельного аграрного сектора.⁷

Поскольку основной акцент теперь делается на развитие сельскохозяйственных территорий, то именно эта сфера наиболее актуальна для нашего анализа. По планам Еврокомиссии, политика развития сельских территорий ЕС должна сфокусироваться на 4 направлениях: 1) повышение конкуренции в сельском, рыбном и лесном хозяйстве; 2) надлежащее управление земельным фондом и окружающей средой на сельскохозяйственных территориях; 3) повышение качества жизни и диверсификация экономики (в ее рамках подразумевается поддержка развития сельских территорий путем предоставления разных услуг для общества, мелких предприятий, туризма и развития культурного наследия в целях улучшения условий для роста и создания рабочих мест во всех сферах аграрной экономики); 4) создание соответствующих стратегий управлений сельскими регионами по системе «снизу-вверх». Для реализации названных задач Еврокомиссия в целях эффективного мониторинга и управления решила создать Европейский аграрный фонд сельскохозяйственного развития (ЕАФСР: EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development), который заменяет собой секцию управления Европейского фонда сельскохозяйственных гарантий (ЕАГГФ – European Agricultural Guarantee Fund). Бывший фонд Финансовый инструмент регулирования рыболовства (ФИГ – Financial Instrument for Fisheries Guidance) заменяется новым Европейским фондом по рыбному хозяйству (ЕФР – European Fisheries Fund). На фонд ЕАФСР выделяется около 90 млрд. евро, на весь семилетний период, из них 42% будет направлено для новых стран ЕС.

Вместе с тем, наметился процесс ускоренной «модуляции» бюджетной поддержки аграрного сектора, т.е. увеличения финансирования развития сельских территорий за счет сокращения прямых субсидий фермерам. Это способствует стимулированию не сельскохозяйственной занятости и роста в данных регионах и отвечает новым приоритетам социально-экономического развития ЕС. В целом, результаты поставленных целей для новых стран ЕС, для их сельских регионов, будут неоднозначными в силу превалирования бедных регионов и их хозяйственной неоднородности, а средств, выделяемых на улучшения сельских регионов будет явно недостаточно. Более того, механизм финансирования бедных регионов разработан по схеме софинансирования, при которой часть средств выделит бюджет ЕС, а другая часть идет от местных бюджетов. В такой системе распределения ресурсов большая часть бедных регионов новых стран просто не сможет получить конечную помощь по линии аграрной политики.

Каковы же будут реальные последствия расширения аграрных рынков ЕС на Восток? Опыт присоединения южных стран к ЕС показывает, что достичь в течение короткого периода времени уровня продуктивности старых членов ЕС невозможно. Потребуется долгий период для того, чтобы с освоением новой технологии и техники хотя бы часть хозяйств ЦВЕ вышла по продуктивности на тот уровень, который существует в ЕС. Интенсификация и рационализация производства приведет к сокращению числа занятых в сельском хозяйстве. Сейчас в ЕС-15 ежегодно число занятых в этой отрасли уменьшается на 3,3%. Вероятно, те же тенденции будут наблюдаться и в новых странах ЕС, что создаст сложные проблемы, имея в виду и ныне существующую сельскую безработицу,

⁷ В новом бюджетном плане стратегия аграрной политики будет формулироваться как перенос центра тяжести из сферы агропроизводства на многофункциональное развитие сельскохозяйственных регионов. На них приходится 90% территории, более 60% населения и свыше 50% численности занятых, но только 45% производства валовой добавленной стоимости в ЕС-25, при более низком, по сравнению с преимущественно индустриальными регионами, уровне средних доходов жителей, отставании технической и социальной инфраструктуры и др. См.: Gateway to the European Union – Summaries of legislation – Agriculture (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s04018.htm>).

в особенности в Польше. Это же предопределило и сохранение множества полунатуральных мелких хозяйств в качестве буферного звена по смягчению этой безработицы.

На экономические отношения между Востоком и Западом ЕС будет влиять ряд факторов, прежде всего установление единых цен. Хотя радикальной революции не произойдет, так как в странах ЦВЕ последовательно шел процесс повышения цен, несомненно повысятся цены на говядину, сахар, молоко, молочные продукты и на кормовое зерно, что найдет отражение и в розничных ценах. Важным, но еще не ясным процессом будет эволюция пищевой промышленности в странах ЦВЕ. Возможны два сценария – приток западного капитала в данную отрасль и повышение качества восточноевропейских товаров, что даст им возможность для реализации в старых странах ЕС, либо медленное прохождение этого процесса, что затруднит экспорт восточноевропейских товаров. Внутривосточноевропейская торговля при создании общего рынка, по оценке экспертов Еврокомиссии, будет идти по линии усиления экспорта старых стран ЕС в государства ЦВЕ и в более медленном увеличении поставок в обратном направлении. Здесь действуют такие факторы, как качество товаров, их реклама, уровень пищевой промышленности, продуктивность западно- и восточноевропейского сельского хозяйства. Однако распространение на страны ЦВЕ системы стимулирования экспорта даст возможность государствам с экспортными ресурсами направить их на льготных условиях на потенциальные рынки. В общем, новые страны ЕС, в особенности Польшу, ждут серьезные испытания: выход на рынок жесткой конкуренции и ликвидация многих традиционных низкопродуктивных крестьянских хозяйств, играющих большую социальную роль. Трудно предсказать последствия такой социальной трансформации с учетом заметно большего веса сельского населения в странах ЦВЕ, чем в индустриальной Западной Европе.

Что касается **доходной стороны общего бюджета ЕС** в новой финансовой перспективе, то здесь радикальных изменений не произошло, так как именно эта сторона бюджетного вопроса является самой острой и сложно разрешимой среди членов ЕС. Как и в прошлом программном периоде, большая часть доходов общего бюджета ЕС будет исходить от национальных бюджетов стран-членов. По 15% доходов разделят традиционные собственные ресурсы: компенсационные сборы и пошлины, взимаемые с импорта в ЕС сельскохозяйственных товаров в рамках действия единой сельскохозяйственной политики, а также сборы и пошлины, которые взимаются с европейских производителей сахара и глюкозы в рамках соглашений об организации внутреннего европейского рынка этих товаров. Второй источник – отчисления НДС, собранного на территории стран-членов. Таким образом, в новом финансовом периоде бюджет ЕС всецело будет зависеть от стран-членов, что явно будет иметь политический контекст в вопросах справедливого распределения средств. Предложенные Еврокомиссией для снижения столь жесткой зависимости бюджета ЕС варианты внедрения европейского налога вместо существующей системы собственных ресурсов не получили всеобщей поддержки, лишь отложив этот непростой вопрос на следующую повестку реформ бюджета ЕС.⁸

Резюмируя сказанное, отметим, что новый финансовый план общего бюджета ЕС имеет ярко выраженный региональный оттенок – на региональную политику вместе с региональной составляющей единой аграрной политики приходится более 50% его расходов. Направленное, постепенное снижение поддержки аграрного рынка ЕС (за счет искусственных цен и прочих мер регулирования) и переориентация фондов помощи на развитие сельских территорий выявляет верный акцент использования бюджетных расходов в новой финансовой перспективе, тем самым подтверждая значимость развития региональных аспектов в расширенном ЕС. И хотя размер бюджета едва ли превысит 1% ВВП Евросоюза, его роль в жизни ЕС будет расти по мере углубления европейской интеграции. Исправляя межтерриториальные дисбалансы, региональная политика ЕС повышает качество жизни европейцев. Именно поэтому в немалой мере от этой политики зависит конкурентоспособность всего ЕС перед лицом нарастающей глобализации.

⁸ The European Council agreement on the Financial Perspective 2007-2013 (Doc.15915/05 – 16 Dec. 2005).

Налогово-бюджетные рычаги повышения эффективности экономики: опыт ЕС и задачи для России

В нашей статье основное внимание уделено стимулированию обрабатывающей промышленности, поскольку ее продукция служит основой повышения эффективности всех отраслей экономики. Этот сектор может развиваться почти повсеместно, в отличие от добывающих отраслей. В добавленной стоимости обрабатывающей промышленности преобладают трудовые доходы, в отличие от добывающей промышленности, где преобладают доходы от капитала. В целом, успешное развитие обрабатывающей промышленности служит достижению основных целей разумной экономической политики.

Мировой и, в частности, европейский опыт показывает, что повышение конкурентоспособности страны достигается в неразрывной связи и, более того, является средством решения важнейшей социальной задачи – обеспечения полной занятости экономически активного населения в условиях рыночной экономики. В самом деле, конкурентоспособность и эффективность производства являются основой жизнеспособности отдельного предприятия. У общества иной порядок приоритетов. Жизнеспособность страны базируется на благополучии ее населения.

Опыт развития ЕС весьма неоднозначен – здесь представлены и англосаксонская, и континентальная модели рыночной экономики. Тем не менее в принципах экономической политики, реализуемой в странах обеих моделей, можно увидеть немало общих черт. Еще в 1946 г. в США были сформулированы основные стратегические цели экономической политики. Деятельность федерального правительства должна быть подчинена трем основным целям: максимизации занятости, производства и покупательной способности населения.¹ Этот закон оказал влияние на формулирование стратегических целей экономической политики в других развитых странах. Например, в ФРГ в 1967 г. принят Закон о содействии стабильности и росту экономики, в котором воспроизводились все три цели, выраженные в американском законе, и добавлялась еще одна – обеспечения внешнеэкономического равновесия (равновесия платежного баланса).²

Отставание России в развитии обрабатывающей промышленности

Основой повышения конкурентоспособности всех отраслей хозяйства является продукция обрабатывающей промышленности. Соответственно путь к более эффективной экономике лежит через развитие данного ключевого сектора. В промышленно развитых странах на обрабатывающие отрасли приходится около 85% промышленного производства. Да и в мире в целом обрабатывающие компании дают около 83% промышленной продукции. В мировом экспорте товаров на долю обрабатывающей промышленности приходится не менее 75%.³ В 2006 г 48% российского экспорта пришлось всего на три товара: сырую нефть, природный газ и каменный уголь.⁴

Добавленная стоимость продукции обрабатывающих отраслей России лишь на 16% превышала суммарный показатель сырьевых отраслей – сельского хозяйства и добывающей промышленности.⁵ В развитых странах, сопоставимых с Россией по обеспеченности природными ресурсами, данный разрыв был значительно больше. Так, в США в 2004 г. добавленная стоимость продукции обрабатывающей промышленности была в 4,5 раза больше вклада в ВВП сырьевых отраслей, в Канаде в 2002 г. – в 3,4 раза.⁶

* Сидорова Елена Александровна – аспирантка МГИМО (У) МИД России.

¹ *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика государственного сектора. – М.: ИНФРА-М, 1997., с. 70.

² *Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет / Под ред. И.С. Королева.* – М.: Юрист, 2003., с. 392–393.

³ *Monthly Bulletin of Statistics.* – N.Y.: United Nations, 2007. №2., p. 12–13; *Ibid.* 2006. №11., p. 181.

⁴ БИКИ. 2007. 20 февраля., с. 3.

⁵ *Российский статистический ежегодник.* – М.: Росстат, 2006., с. 312.

⁶ *Survey of Current Business.* 2005. №12 (Bureau of Economic Analysis – www.bea.gov); *National Accounts Statistics.* – N.Y.: United Nations, 2005.

Развитием добывающей промышленности нельзя обеспечить занятость населения, тем более ее равномерное распределение по территории. В 2005 г. добычей полезных ископаемых были заняты 1,6% рабочей силы России. В то же время в обрабатывающей промышленности работало 17,2%,⁷ т.е. на порядок больше. При этом обрабатывающая промышленность может, в отличие от добычи нефти и газа, развиваться практически во всех регионах, оказывая благоприятное воздействие на рост занятости и доходов в других сферах народного хозяйства.

О неудовлетворительном состоянии обрабатывающей промышленности России свидетельствует не только малый объем ее продукции в сравнении с численностью работников. Это находит отражение в высокой безработице – в 2005 г. она составила 7,6%.⁸ Нехватка рабочих мест и низкий технический уровень предприятий ведут к тому, что доля населения с доходами ниже прожиточного минимума существенно выше доли безработных в рабочей силе. В целом, по стране доля населения с доходом ниже прожиточного минимума (17,6%) превышала уровень безработицы (7,6%) в 2,3 раза.

Гипертрофированное развитие добывающей промышленности в России ведет к неравномерному распределению доходов между слоями населения и отдельными регионами. Уже отраслевые различия в заработной плате весьма велики. В 2005 г. начисленная месячная зарплата в добывающей промышленности России равнялась 19,7 тыс. рублей, в том числе в газовой, нефтяной и угольной – 23,5 тыс. рублей. В обрабатывающей промышленности соответствующий показатель был равен 8,4 тыс. рублей, в том числе в текстильной и швейной – 4,0 тыс. рублей.⁹

Различия в денежных доходах населения еще более значительны в виду крайне неравномерного распределения доходов от капитала. Между тем, размер валовой прибыли, полученной российскими предпринимателями в 2005 г., вполне сопоставим с общей суммой начисленного в России вознаграждения за труд – соответственно 8075 млрд. и 9289 млрд. рублей.¹⁰

На долю 20% населения России с самыми низкими доходами приходилось в 2005 г. всего 5,5% личных денежных доходов, а 20% жителей России с самыми высокими доходами получили 46,4% общей по стране суммы. Разница в доходах оказалась более чем восьмикратной. Еще большие расхождения получаются при разбивке населения не на 5, а на 10 равных по численности групп. По данным Росстата, разница в доходах между полярными группами населения была в 2005 г. почти 15-кратной.¹¹

Основы модернизации экономики России

Для модернизации экономики России необходимо создать условия для ускоренного развития обрабатывающих отраслей, главными из которых представляются:

- создание благоприятного инвестиционного климата для обрабатывающей промышленности;
- подготовка квалифицированных кадров, что связано с обеспечением доступности и повышения качества среднего специального и высшего образования.

В настоящее время условия для вложения капитала в обрабатывающую промышленность России нельзя считать благоприятными. Капитал идет туда, где выше норма прибыли или рентабельности продукции. Между тем, доля прибыли в продукции добывающей промышленности России примерно в 4 раза больше, чем аналогичный показатель в обрабатывающей промышленности. В 2005 г., по данным Министерства финансов РФ, в связи ростом цен на нефть рентабельность в обрабатывающей промышленности снизилась до 8,5%, а в нефтедобывающей – повысилась до 35,0%.¹²

⁷ Российский статистический ежегодник. 2006. – М.: Росстат, 2006., с. 134.

⁸ Там же., с. 130.

⁹ Там же., с. 176.

¹⁰ Там же., с. 306.

¹¹ Там же., с. 188.

¹² Мировой С.М. Нужна системная программа развития экономики России // Деловая слава России. 2006. Выпуск 1.

Высокая доходность добывающей промышленности не является необычной для стран, располагающих богатыми природными ресурсами. В частности, в США доля прибыли в добавленной стоимости добывающей промышленности примерно в 2 раза выше, чем в обрабатывающих отраслях. С помощью налоговой политики, однако, обрабатывающая промышленность оказывается более привлекательным объектом для капиталовложений, нежели добыча полезных ископаемых. Относительная величина налоговой нагрузки на продукцию добывающей промышленности в США примерно в 4 раза больше, чем на изделия обрабатывающих отраслей.¹³ После вычета налогов норма прибыли в обрабатывающей промышленности выше, чем в добывающих отраслях. В США в 2003 г. она в обрабатывающей промышленности составляла 12,5% против 10,7% – в добывающих отраслях и 8,9% – в оптовой торговле.¹⁴

«Разумная экономическая политика начинается со снижения налогов», – говорится в Экономическом докладе Президента США 2007 г.¹⁵ Не только в США, но и в других странах, включая как промышленно развитые, так и развивающиеся страны (например КНР), упор делается на снижение налогов на личные доходы и прибыли компаний, занятых в обрабатывающей промышленности, так как это стимулирует трудовую и предпринимательскую активность.

На социально-экономическое развитие воздействует множество факторов. Влияние налоговой политики сказывается в наибольшей степени тогда, когда ее характеристики максимально отклоняются от среднего значения в ту или иную сторону. Особенно чувствительны результаты социально-экономического развития к изменениям ставок налогов на прибыль.

Специфика налогообложения: опыт стран ЕС и России

Весьма благоприятные изменения в налоговой политике произошли в **Ирландии**. В этой стране ставка налога на прибыль корпораций снизилась с 40% в 1993 г. до 12,5% в 2003 г.¹⁶ По привлекательности этого показателя для предпринимателей Ирландия переместилась на 1-е место среди 15 старых членов ЕС, тогда как в 1996 г. она занимала 11-е место.

Соответственно, у Ирландии в 2005 г. был самый низкий уровень безработицы (4,4%), а за десять лет до этого величина была равна 11,7%. Темп прироста ВВП на душу населения оказался самым высоким, достигнув 6,1% за период 1996–2005 гг.¹⁷

На другом полюсе находятся **Италия и Германия**, у них ставки налога на прибыль – 36,0% и 38,7% соответственно. За период с 1996 г. эти показатели так и остались самыми высокими в ЕС-15. При этом в ФРГ и Италии одни из самых высоких показателей безработицы – в 2005 г. в Германии 9,4%, в Италии – 7,7%. У этих стран самые низкие среднегодовые темпы прироста ВВП на душу населения – в Италии 1,0%, в ФРГ – 1,2% за 1996–2005 гг.

Немного лучше положение другой крупнейшей экономики ЕС – **Франции**. По величине ставки налога на прибыль корпораций Франция переместилась с 8-го на 11-е место. В 2005 г. в стране отмечался самый высокий уровень безработицы среди 15 старых членов ЕС – 9,9%, а среднегодовой темп прироста ВВП на душу населения за 10 лет составил 1,6%.¹⁸

На этом фоне неудивительно, что в этих странах спешно разрабатываются **планы резкого снижения ставок налога на прибыль**. «Главным вопросом предстоящих лет становится конкуренция между странами в отношении налогов. Для сохранения наших компаний и для привлечения иностранных мы должны действовать в отношении налогов на корпорации», – заявил в начале 2007 г. Ж. Ширак. По мнению тогдашнего

¹³ Survey of Current Business. 2004. №11., p. 45.

¹⁴ Statistical Abstract of the US. – Washington, 2005., p. 507.

¹⁵ Economic Report of the President. – Washington, 2007., p. 3.

¹⁶ The Economist. 2007. March 22.

¹⁷ OECD Factbook. – Paris, 2007. Evolution of GDP, Evolution of the Population, Unemployment Rates.

¹⁸ Ibid.

президента Франции, было необходимо снизить в течение 5 лет ставку налога на прибыли корпораций с 33% до 20%.¹⁹ Новый президент Франции Н. Саркози заявил о своем намерении снизить ставку налога на прибыль корпораций на 5 процентных пунктов, с 33% до 28%. Примерно такого же порядка снижение ставок, как во Франции, ожидается и в Испании – с 35% до 30%.²⁰ Правительство канцлера А. Меркель анонсировало снижение ставки корпоративного налога с 38,7% до 29,8%.²¹ Британский Институт исследования налогово-бюджетной политики (Institute for Fiscal Studies) считает необходимым снижение ставки налога на прибыль корпораций на десять процентных пунктов – с 30% до 20%.²² Новое правительство Швеции правоцентристской ориентации объявило о планах снижения налогов для повышения занятости населения.²³

Известно, однако, что реализация подобных планов сталкивается со значительными трудностями. Концепции снижения налогов в ЕС выдвигались еще в середине 1990-х годов, однако трудно убедить электорат левых взглядов в том, что для снижения безработицы и обеспечения роста зарплаты надо предоставить больше налоговых льгот корпорациям. В частности, предложение о снижении налога на корпорации, исходящее от немецкого министра финансов П. Штайнбрюка, представляющего социал-демократов в коалиционном правительстве, вызывает протест со стороны рядовых членов его партии. Большинство социалистов считают политически недопустимым такой «подарок» бизнесу после повышения НДС.²⁴

В западноевропейских странах основная **фискальная нагрузка ложится на ресурсы** – налоги на использование рабочей силы, землю, невозполнимые природные ресурсы. Это вполне естественно – чем дороже ресурсы, тем выше стимулы для экономического и рационального их использования и тем больше эффект от применения передовых ресурсосберегающих технологий. Повышение налогов на потребителей (НДС) способствует росту сбережений.

В 15 старых членах ЕС в 2004 г. налоги на ресурсы и на товары дали 2/3 налоговых поступлений (соответственно 35,8% и 30,5%), а налоги на доходы и прибыли примерно 1/3 (33,8%).²⁵ Характерно, что в большинстве стран Западной Европы, получающих нефть по импорту, до 75% стоимости потребляемого бензина составляют налоги и сборы. Налоговая нагрузка относительно ВВП в целом составила в этой группе стран 39,7%.²⁶

Впрочем, распределение налогов по видам не свидетельствует об относительной величине налоговых ставок. Снижение ставки налога на прибыль стимулирует предпринимательскую активность и оборачивается ростом поступлений от налогов на доходы. В то же время сохранение высоких ставок на доходы не продуктивно. Так, в Германии ставки налога на прибыль самые высокие в ЕС-15, а доля налоговых поступлений от налогов на доходы относительно низкая – 27,3%.

В **России** налоги на доходы в 2004 г. дали 26% поступлений в государственные бюджеты всех уровней, в том числе 2/3 дали налоги на прибыль. Налоги на ресурсы, включая единый социальный налог (ЕСН), налоги на имущество, а также налоги, сборы и платежи за использование природных ресурсов, обеспечили 21,6% бюджетных поступлений. В этой группе более половины пришлось на платежи от использования природных ресурсов. По существу к этой группе следует отнести и «доходы от внешнеторговой деятельности», представляющие выручку от взимания экспортных пошлин на сырье и полуфабрикаты. На эту статью пришлось 20,7% поступлений. На налоги и акцизы на

¹⁹ Financial Times. 2007. January 4.

²⁰ Financial Times. 2007. April 6.

²¹ Financial Times. 2007. February 27.

²² Financial Times. 2007. February 11.

²³ Financial Times. 2007. April 16.

²⁴ Financial Times. 2007. March 13.

²⁵ OECD Factbook. – Paris, 2007. Taxes: Total tax revenue, Taxes on Income and Profits, Taxes on goods and services.

²⁶ Известия. 2004. 23 марта., с. 14.

продукцию, реализованную внутри страны, включая налог на добавленную стоимость, пришлось 21,2% общих бюджетных поступлений.²⁷

В России существуют, несомненно, большие возможности по снижению налоговой нагрузки на доходы за счет ее увеличения на ресурсы и стимулирования развития обрабатывающей промышленности. Как заявил газете «Известия» Президент РСПП А. Шохин: «Самая важная проблема, о которой всегда говорил бизнес, – необходимость модернизации всей налоговой системы в части пересмотра ее приоритетов».²⁸

В России более дешевая, по сравнению с промышленно развитыми странами, рабочая сила. Внутренние цены на энергоресурсы существенно ниже экспортных. Это ошибочно считается конкурентным преимуществом нашей страны. Между тем, дешевые ресурсы являются препятствием для использования передовой ресурсосберегающей техники, так как расходы на ее эксплуатацию нередко превышают стоимость сэкономленных ресурсов. Этим можно объяснить высокую степень износа основных фондов российской промышленности, превышающей 50%,²⁹ и стремление обновлять физически изношенные фонды за счет более дешевой, бывшей в употреблении техники, как правило, импортной.

Снижение ЕСН в России отнюдь не способствовало росту эффективности экономики, поскольку рабочая сила и без того достаточно дешевая, но привело к кризису системы пенсионного обеспечения. Вряд ли можно признать правильным и предложение о снижении НДС с 18% до 13%, так как НДС является налогом на потребителя, а не производителя.³⁰ Правительство ФРГ, например, когда потребовалось снизить дефицит федерального бюджета, приняло решение о повышении ставки именно НДС (с 16% до 19%). Снижение этого налога в России в условиях нехватки продукции может быть подарком для импортеров, а не для отечественных производителей. В 2006 г. импорт России превысил показатель 2005 г. на 39,3%.³¹ Столь же высокие темпы сохраняются и в 2007 г.³² Более обоснованным в контексте налоговых преобразований выглядит предложение Министерства финансов РФ о снижении налога на прибыль предприятий с 24% до 20%.³³

Финансирование научно-технического потенциала

Расходы на науку и образование в России не соответствуют современным потребностям. По сравнению с ЕС, подушевые расходы на НИОКР на порядок меньше. Относительно ВВП расходы на НИОКР в 2004 г. составили в ЕС-15 1,92%, а в России – 1,15%.³⁴ Нельзя забывать и о структуре расходов на НИОКР, а также обеспечению соответствующего уровня подготовки кадров. Без качественного высшего и среднего специального образования в стране невозможно эффективное использование передовой иностранной техники, а в перспективе и создание отечественной технической базы.

Необходимо увеличить и другие затраты на образование, включая оплату труда преподавателей и стипендии студентам, так как эти расходы непосредственно влияют на доступность и качество образования в стране. В 2003 г. расходы в Российской Федерации на образование всех уровней из средств консолидированного бюджета составили 3,7% от ВВП, в то время как аналогичный показатель во всех развитых странах существенно выше. В странах ОЭСР в целом он составил в том же году 6,3%.³⁵

Кроме того, полновесная отдача от расходов на образование возможна только в условиях благоприятного инвестиционного климата. В противном случае усилия по повышению качества образования могут стимулировать «утечку умов».

²⁷ Российский статистический ежегодник. 2006., с. 616.

²⁸ Шохин А. Что ждет бизнес в ближайшие три года // Известия. 2007. 20 марта., с. 6.

²⁹ Российский статистический ежегодник. 2005., с. 391.

³⁰ Вестник РЭО. 2005. 25 октября.

³¹ БИКИ. 2007. 20 февраля., с. 3.

³² РосБизнесКонсалтинг (www.rbc.ru). 2007, 19 апреля.

³³ Газета (www.gazeta.ru). 2007. 3 апреля.

³⁴ Eurostat Pocketbooks. Science, technology and innovation in Europe. – Luxembourg, 2007., p. 12–13.

³⁵ OECD Factbook. – Paris, 2007. Expenditure on Education.

Швеция – рекордсмен не только в Западной Европе, но и в мире по величине суммарных расходов на науку и образование относительно ВВП (10,7% в 2003 г.). За ней следует **Финляндия**, где соответствующий показатель составил 9,6%. При этом оба государства принадлежат к группе передовых стран с быстро растущей экономикой. Их среднегодовые темпы прироста ВВП на душу населения в 1996–2005 гг. составили 2,6% и 3,4% соответственно.³⁶ Это может быть увязано с относительно невысокими ставками налога на прибыль – 28% и 26%.

Экономика **Германии** находится в практически равном положении с **Великобританией** по норме совокупных затрат на науку и образование (соответственно 7,8% и 8,0% ВВП в 2003 г.). Однако в 1996–2005 гг. народное хозяйство крупнейшей страны в зоне евро развивалось в 2 раза медленнее, и имело в 2 раза более высокую безработицу, чем «британский тяжеловес» вне зоны евро. Это, по-видимому, не в последнюю очередь связано с тем, что ставка налога на прибыль в ФРГ практически в 1,5 раза выше, чем в Великобритании.

Наконец, **Ирландия** – лидер по темпам экономического развития среди стран Западной Европы – находится в конце перечня по относительной величине затрат на науку и образования (5,6% в 2003 г.). Меньше в регионе только норма расходов у **Греции** – 4,8%.³⁷ Зато Ирландия безусловный лидер по импорту технологий. По абсолютной величине лицензионных платежей в платежном балансе, т.е. по импорту технологий Ирландия занимает второе место после США. В 2005 г. эти страны потратили, соответственно, 19,4 млрд. и 24,5 млрд. долл.³⁸ По размеру импорта технологий относительно ВВП Ирландия превосходит в десятки раз США (12,0% против 0,2%).³⁹ Если сложить затраты на НИОКР, образование и лицензионные платежи за технологии, то Ирландия выступает абсолютным мировым лидером – 17,6% ВВП. Благодаря импорту технологий доля наукоемкой продукции в экспорте Ирландии за период 1994–2003 гг. повысилась с 36,6% до 53,6%.⁴⁰

Влияние совокупных затрат на науку, образование и технологии благоприятно сказывается на темпах роста стран с относительно низкими ставками налога на прибыль. Это можно утверждать применительно к Финляндии и Швеции, а также о преимуществе Великобритании по сравнению с ФРГ. Ясно, что только при благоприятном климате для инвестиций обеспечивается высокая отдача от вложений в научно-технический и человеческий потенциал.

Россия существенно увеличила импорт технологий за последние годы. В 2005 г. она потратила на эти цели 1,6 млрд. долл., поднявшись по абсолютному показателю до 19-го места в мире.⁴¹ И это, на наш взгляд, один из немногих обнадеживающих симптомов. Вместе с тем, главная роль в обеспечении конкурентоспособности России должна принадлежать экономическим рычагам воздействия на народное хозяйство, прежде всего налогово-бюджетным. При этом сравнительно быструю отдачу для создания благоприятного климата в развитии обрабатывающей промышленности частным капиталом может дать совершенствование налоговой политики. Это подтверждается европейским опытом реформирования налоговых систем. Увеличение расходов на науку, образование и здравоохранение остро необходимо сейчас, хотя основная экономическая отдача возможна в более длительной перспективе. Ускорению развития «экономики знаний» может способствовать интенсивная закупка технологий, но и она должна стимулироваться снижением ставки налога на прибыль и увеличением налогов на ресурсы.

³⁶ OECD Factbook. – Paris, 2007. Expenditure on Education, Expenditure on R&D.

³⁷ Ibid.

³⁸ Balance of Payments Statistics Yearbook, 2006. – Washington, IMF, 2006, Part 1.

³⁹ OECD Factbook. – Paris, 2007, Size of GDP.

⁴⁰ OECD Science, Technology and Industry Scoreboard. – Paris 2005, P. 207.

⁴¹ Balance of Payments Statistics Yearbook, 2006. – Washington, IMF, 2006, Part 1.

Институциональные препятствия реформирования федерализма и системы финансового выравнивания в Германии в 1990–2000-е годы

С момента образования ФРГ система отношений между землями и федерацией и, в частности, принципы финансового выравнивания претерпевали изменения, которые были направлены, с одной стороны, на усиление федеральной составляющей и ослабление самостоятельности земель, а с другой, на расширение возможности земель через Бундесрат влиять на политику центра. Поэтому германский федерализм принято называть «кооперативным федерализмом». Кооперативный федерализм по сути построения отношений между федерацией и землями, а также распределением налогов и сфер ответственности резко отличается от американского и швейцарского.¹ Более того, переплетение обоих уровней зашло так далеко, что это дало право охарактеризовать Германию как «унитарную федерацию».²

Попытки изменить сложившуюся ситуацию принимались на словах много раз, но до 1989 г. структура системы оставалась в целом без изменений.³ Объединение Германии, после которого она стала менее гомогенной в экономическом плане и по уровню налоговых доходов регионов, а также усиление роли ЕС во внутренней политике заставили в 90-е годы пересмотреть систему финансового выравнивания. После объединения страны она превратилась в систему глобального перераспределения средств с Запада на Восток страны: все новые земли стали реципиентами, а их финансовая обеспеченность до распределения сильно ниже западной. Так, в 2004 г. в среднем по новым землям обеспеченность налоговыми поступлениями от трех ключевых общих налогов (подходный налог, налог на прибыль корпораций, налог на доходы от денежного капитала) составляла 38,5% от среднегерманского, а после распределения НДС – 84,4%.⁴

В начале нового века изменения затронули и основные принципы отношений между федерацией и землями. Стало очевидно, что сложившаяся ситуация способствует бюджетному дефициту земель-реципиентов в рамках финансового выравнивания (в основном это новые земли), а также препятствует проведению более самостоятельной политики федеральным правительством для решения макроэкономических проблем (федеральное правительство слишком зависимо от Бундесрата, в котором расстановка сил после объединения изменилась и у земель-реципиентов стало больше голосов). Однако эти попытки не привели к радикальному изменению ситуации, а некоторые исследователи склонны считать, что объявленная основной целью более четкого разграничения полномочий и финансов между землями и федерацией, а также уменьшения числа законов, требующих одобрения Бундесрата, и тем самым снижения влияния земель

* Тоганова Наталья Владимировна – аспирантка ИМЭМО РАН.

¹ В российской традиции «кооперативность» (т.е. взаимодействие разных уровней федерации и ситуация, когда выработка решений происходит совместными усилиями) воспринимается как нечто положительное. Мы бы хотели отойти от этого подхода при сравнении российских и германских реалий. Приведенные нами аргументы свидетельствуют, что для выработки макроэкономической политики эффективнее порой ситуация, когда решение вырабатывается одним актором (а именно, центром).

² Цит. по: *Wachendorfer-Schmidt U.* Gewinner oder Verlierer? // *Von der Bonner zur Berliner Republik*. – Wiesbaden, 2000., S. 117.

³ *Hesse J.J.* A Stable System Turning Rigid: Public Sector Reform in Germany // *International Review of Public Administration*. 2001. №2.

⁴ Подробнее о проблемах реформирования финансового выравнивания см.: *Лавровский Б.* Германская модель регионального выравнивания // *Экономический журнал ВШЭ*. 2001. №4; *Баранова К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2000; *Bund – Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung 2006* (www.bundesfinanzministerium.de); *Schütz Th.* Integration der neuen Bundesländer in den bundesstaatlichen Finanzausgleich // *Verfassungsrechtliche Probleme bei der Konstituierung der neuen Bundesländer*. – Berlin, 1997.

на федеральное правительство так и не была достигнута в ходе реформы 2006 г.⁵ До реформы более 50% всех законов, принимаемых Бундестагом, требовали одобрения Бундесрата. Снизится ли число законов или нет, удастся ли разграничить более четко полномочия федерации и земель – вопрос открытый и исследователи высказывают на этот счет противоположные мнения. Нам кажется, что серьезных изменений реформа не принесла по причине институциональных препятствий.

В статье мы попытались разобраться, какие институциональные особенности воспрепятствовали реформированию и повлияло ли на это объединение Германии. В системе федеративных отношений задействован целый ряд акторов: Бундестаг, Бундесрат, ландтаги 16 земель⁶, правительства 16 земель и партии (за скобками оставлены общественные организации и объединения, которые в итоге оказывают влияние на работу этих структур и органы ЕС). Эксперты, говоря о проблемах германского федерализма, указывают на целый ряд причин, которые мешают эффективной работе, своевременному и адекватному реагированию на вызовы времени. Для удобства рассмотрения мы поделили их на две группы: **«историческая обусловленность проблем»**: зарождение германского федерализма, роль Бундесрата, партийная система; **«кооперативный федерализм и его последствия для бюджетной политики на земельном уровне»**: причины централизации (государство всеобщего благосостояния), распределение полномочий и финансов. Отметим, что помимо указанных факторов в рассмотренной нами литературе практически не было уделено внимание другим факторам, которые также, на наш взгляд, препятствуют реформированию: во-первых, это увеличение числа земель; во-вторых, «утеря однородности» пространства после объединения; в-третьих, выход пятой партии на федеральный и земельный уровень – их мы выделили в третью группу **«институциональные изменения, вызванные объединением»**.

Историческая обусловленность проблем

Зарождение германского федерализма с характерным взаимодействием между исполнительной властью земель и федеральным центром принято относить к середине XVII в., когда зародился предшественник сегодняшнего Бундесрата. Таким образом, Бундесрат – самый устойчивый институт в Германии. С 1871 г. и до образования Веймарской республики его функции сводились к контролю за действиями федерального правительства, что выражалось в первую очередь в финансовой зависимости федерального уровня от земель (см. подробнее в следующем разделе) и роли сдерживающего фактора по отношению к нижней палате парламента. Во второй функции верхняя палата парламента выступала союзником правительства Бисмарка. Гарантеей приверженности Бундесрата линии правительства служило значительное число голосов, принадлежавших одной сверхкрупной земле – Пруссии. При образовании в 1949 г. ФРГ оккупационные власти – в первую очередь американские – выступали против попыток унификации, которая была неизбежной при сохранении возможности исполнительной власти крупнейшей земли вмешиваться в выработку политики на федеральном уровне,⁷ а также разделении функций федерации и земель не по политико-предметным катего-

⁵ Более подробно о реформе федерализма: *Павлов Н.* Германский федерализм: опыт реформирования // МЭиМО. 2007. №10., с. 53–63; *Georgi H., Borhanian S.* Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform: Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre? / Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Vol. WD3-37//06 und 123/06. – Berlin: Deutscher Bundestag, 2006; *Peffekoven R.* Auch die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen müssen reformiert werden // Wirtschaftsdienst. 2006. №4; *Burkhardt S., Manow Ph.* Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht // MPIfG Working Paper 06/6 (Oktober 2006); *Häde U.* Die Mutter aller Reformen? – Zum Entwurf des ersten Teils der Föderalismusreform // Wirtschaftsdienst. 2006. №4.

⁶ Ландтаги были включены в список, потому что они фигурируют в реформе федерализма, а также выборы в них влияют на формирование правительств земель и состав Бундесрата. Хотя фактически ландтаги не имеют никакой возможности влиять на федеральный уровень.

⁷ *Wachendorfer-Schmidt U.* Op. cit. S. 116–117.

риям (как, например, в США), а по делению на зоны ответственности в рамках одного предмета (земли ответственны за претворение в жизнь выработанной федерацией линии). С получением ФРГ полного суверенитета в 1955 г. тенденция к переплетению обоих уровней усилилась: земли уступали часть своих полномочий (пиком этого процесса принято считать реформу федеральных отношений в конце 60-х годов и принятие Общегосударственных задач).⁸ Процесс этот был отнюдь не односторонним, как порой о нем пишут,⁹ земли в ответ получили больше возможностей влиять на политику центра.

Ликвидация Пруссии стала одним из решающих факторов в изменении института Бундесрата: при Бисмарке, как было отмечено выше, он неизменно поддерживал линию правительства. После 1949 г. ситуация кардинально изменилась. Правительство в редких случаях может рассчитывать на большинство в верхней палате, особенно после того, как выборы в ландтаги превратились в выражение доверия / недоверия федеральному правительству. В таких условиях представители земель в Бундесрате могут:

- а) действовать из интересов земли (в этом случае решение удастся найти);
- б) действовать согласно партийной линии (компромисс будет найден, но при помощи кулуарной политики);
- в) просто противодействовать правительству.¹⁰

Сложившуюся ситуацию Й. Хессе обозначает как «стабильность, обернувшаяся препятствием»¹¹, а Ф. Шарпф – «тупик общих решений»¹². Ни один из трех вариантов поведения земель не развязывает рук правительству. **В первом случае** наблюдается перевес в сторону бедных земель.¹³ Насколько эффективным будет взаимодействие Бундесрата и Бундестага (правительства) **во втором случае** сильно зависит от того, в какой мере интегрированной является партийная система Германии (т.е. договорившись с оппозицией на федеральном уровне в Бундестаге, возможно ли рассчитывать на поддержку выработанной линии партийными лидерами на земельном уровне, и наоборот насколько собственные проправительственные земли будут готовы поддержать линию центра). Мнения экспертов на этот счет сильно расходятся¹⁴, однако исследование Ф. Манова и С. Буркхарт косвенно подтверждает факт разобщенности внутрипартийных интересов (между федерацией и землями). Так, при оппозиционном большинстве в Бундесрате законы принимаются быстрее, нежели при большинстве правительственной партии.¹⁵ **В третьем случае**, когда возможно простое противодействие правительственной линии, это приводит к отказу правительства от поставленных задач и проведении

⁸ Реформа финансовых отношений «в той мере является значимой вехой, потому что она предоставила федерации полномочия обязывать земли придерживаться общей конъюнктурной и бюджетной политики». См.: *Margedant U. Die Föderalismusdiskussion in Deutschland // Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003. Band 29-30., S. 6. (www.bpb.de).

⁹ Ср. например, Процесс перераспределения полномочий после образования ФРГ: «... тем самым не только ущемлялись государственность земель и право на самоуправление коммун, они (земли – мое, Н.Т.) все больше и больше становились зависимыми от федерации» (Баранова К. Указ. соч., с. 28).

¹⁰ *Scharpf F. Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? // Aus Politik und Zeitgeschichte*. 2006. №50 (www.bpb.de).

¹¹ *Hesse J.J. Op. cit.*

¹² *Scharpf F. No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself? // EUI Working Paper PSCAS*. 2005. №24.

¹³ Это характерно для двухпалатной системы парламента, и ФРГ не является исключением (главный вопрос не в бедности, а в размере субъекта): *Samuels D., Snyder R. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective // British Journal of Political Science*. 2001. №4 (October), p. 651–671.

¹⁴ Те эксперты, кто сравнивает Германию с другими федерациями, например с Канадой, утверждают, что наблюдается жесткий партийный контроль на всех уровнях (*Rodden J. Creating a More Perfect Union: Electoral Incentives and the Reform of Federal Systems // MIT*. 20.07.2001. – web.mit.edu/jrodden/www/materials/moreperfect.pdf). Однако исследователи, не использующие такое сравнение, в частности, Г. Лембрых (*Lehmbruch G. The Institutional Framework: Federalism and Decentralisation in Germany – www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Lehmbruch/Veroeffentlichung/Druckfas.rtf*), настаивают на наличии расходящихся интересов в рамках одной партии на земельном и федеральном уровнях.

¹⁵ *Burkhardt S., Manow Ph. Legislative Autolimitation under Divided Government. Evidence from the German Case, 1976-2002 // MPIfG Discussion Paper*. 2004. №11.

политики с оглядкой на оппозицию.¹⁶ Увеличение числа партий затрудняет этот процесс. К тому же наличие партий, не имеющих надежды на вхождение в правительство на федеральном уровне, делает процесс еще менее предсказуемым. Выходом из сложившейся ситуации могло бы быть проведение реформ при наличии большинства в обеих палатах,¹⁷ однако как показывает реформа федерализма 2006 г. – это не единственно необходимое условие.

Таким образом, разграничение полномочий между федерацией и землями, которое бы имело следствием ослабление влияния исполнительной власти земель на федеральное правительство через Бундесрат, подразумевает де-факто ликвидацию Бундесрата в его сегодняшнем виде, на что надеяться не приходится. Нельзя не согласиться, что «представление, что в Бундесрате когда-либо наберутся необходимые две трети «за» самороспуск, очевидно столько далеко от реальности, что обсуждение этого вопроса бессмысленно».¹⁸

Кооперативный федерализм и его последствия для бюджетной политики на земельном уровне

Выше были обозначены институциональные причины, которые привели к установившемуся порядку, препятствующему самореформированию. Здесь мы хотим рассмотреть внутренние причины: «содержательно-политические» (социальная политика и государство всеобщего благосостояния) и финансовые (задолженность земель и зависимость их от федерации являются не только следствием институционального устройства, но и фактором, препятствующим его изменению, а также прямым следствием государства всеобщего благосостояния и процесса децентрализации исполнительных функций).

Социальное государство зародилось в конце XIX в. в Германии. Социальная политика была узурпирована центром и послужила оправданием необходимости федеральной власти для простых граждан. Центр же, в свою очередь, получил моральное право взимать больше налогов. Однако земли решили, что более выгодным будет оставить федерацию зависимой, и лишили ее возможности содержать себя за счет собственных налогов.¹⁹ Первая мировая война поменяла расстановку сил: земли оказались финансово ослабленными и с принятием финансовой реформы 1920 г. их зависимое положение получило свое законодательное оформление: основные средства, поступавшие в земельные бюджеты, были теперь из «общих налогов».²⁰ После второй мировой войны децентрализации социальных функций не произошло: «Короче говоря, общественные настроения и чаяния, требовавшие национального единства, были скорее усилены, нежели ослаблены крушением унитарного и централизованного государства Гитлера»²¹.

Результатом этого стало закрепление следующих положений в Основном законе: а) федерация имеет право регулировать отдельные вопросы, находящиеся в конкурирующем (земельном) законодательстве, в случае необходимости создания равных жизненных условий (ст.72, Абзац 2); б) распределение налогов между федерацией и землями должно способствовать сохранению единообразных жизненных условий (ст.106, Абзац 3); в) при помощи финансового выравнивания различия в финансовых возможностях земель должны быть соразмерно выровнены (ст. 107, Абзац 2).

¹⁶ Там же.

¹⁷ Rodden J. Op. cit., p. 8.

¹⁸ Lehmbrecht G. Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? Pfadabhängigkeit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus / Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. – Baden-Baden, 2000 (Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa), S. 71–93.

¹⁹ Речь идет о поправке 1874 г., известной как «Поправка Франкенштейна», лишившая федерацию части выручки от взимаемых пошлин.

²⁰ Holtfrerich C.-L. Rüstung, Reparationen und Sozialstaat. Die Modernisierung des Steuersystems im Ersten Weltkrieg // U. Schultz (Hg.), Mit dem Zehnten fing es an. – München, 1986., S. 207f.

²¹ Scharpf F. No Exit from the Joint Decision Trap?, p. 6.

Итогом стал переход многих полномочий с земельного уровня на федеральный. «Эгалитаризм во благо» обернулся отсутствием свободы маневра на земельном уровне, несмотря на то, что в Германии 60% всех государственных расходов производятся на коммунальном и земельном уровнях. Но финансирование этих трат следует рассматривать как «межгосударственные трансферты»²²: решение о поднятии общих налогов (60% всех налоговых поступлений Германии – это «общие налоги») земли не могут принимать самостоятельно. На этом основании они не могут нести ответственности за поднятие налогов перед своими избирателями. Следует отметить, что задолженность земли не влияет на уровень политического доверия к ее правительству и премьер-министру: Г. Шредер до занятия должности канцлера в течение нескольких лет был премьер-министром в Нижней Саксонии, которая на протяжении всей истории ФРГ была реципиентом в рамках финансового выравнивания, а задолженность земли на 2004 г. составляла 188% от ее годового дохода.²³ Кроме того, у сторонников различных политических партий не было и нет сильных разногласий по поводу значимости социальной политики: «...федерализм не препятствовал разрастанию социальных трат, потому что политические предпочтения основных игроков были схожими и социально направленными, а динамика развития кооперативного федерализма препятствовала «гонке уступок» между регионами в социальной политике»²⁴.

Другим фактором, способствующим росту долгов на земельном уровне, является отсутствие ограничений на размер долга на федеральном уровне: земли независимы согласно Основному закону в своей бюджетной политике. При этом по правилу, вписанному во все земельные конституции, кредиты не должны превышать уровень инвестиций, однако это правило с 1991 г. не соблюдалось в четверти всех бюджетов земель. Более того, эта ситуация отнюдь не является статичной. Как показал в своем исследовании Дж. Родден, отношения между землями и федерацией вписываются в теорию игр, когда политика каждого игрока корректируется в зависимости от хода противника. На этом основании мы можем утверждать, что, несмотря на факт непогашения долга Берлина, земли пребывают в уверенности, что им так или иначе будет оказана помощь: Берлину после реформы федерализма был присвоен исключительный статус столицы и это положение было включено в Основной закон.²⁵

Отмеченные факторы – финансовое выравнивание и возможность брать в долг в неограниченном количестве – в сочетании с необходимостью создания «равных жизненных условий» приводят к тому, что земли-реципиенты так и остаются реципиентами. Ожидания, что их долги будут погашены дополнительными трансфертами со стороны федерального уровня, не способствуют ответственной бюджетной политике,²⁶ кроме того, прослеживается закономерность, что менее успешные регионы так ими и остаются. В 2004 г. земли взяли долгов на 80 млрд. евро, при этом 53 млрд. ушли на погашение старых долгов, а в общей сложности на 2004 г. задолженность земель составила 454 млрд. евро.²⁷ С подобной проблемой сталкивается не только Германия. В условиях, когда наблюдается и возможность брать неограниченно в долг, и четкая зависимость от трансфертов, задолженность является типичной: «Все многоуровневые государственные уст-

²² Rodden J. Soft Budget Constraints and German Federalism // Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J.I. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. – Cambridge (MIT Press), 2003., p. 178.

²³ Die Bundesländer. Strukturen und Entwicklungen. Ausgabe 2005. – Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, Februar 2006., S. 113.

²⁴ Manow Ph. Federalism and the Welfare State: The German Case // Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 3rd draft., p. 4. (www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/pm/pdf/Federalism%20beitrag%20manow%20last%20revisions.pdf).

²⁵ Kitter W., Groneck M. Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer // Wirtschaftsdienst. 2006. №4., S. 559.

²⁶ Rodden J. And the Last shall be First: Federalism and Soft Budget Constraints in Germany // MIT. 31.08.2006. – web.mit.edu/polisci/research/rodde/last_first_august_06.pdf.

²⁷ Peffekoven R. Wie ist die hohe Verschuldung der Bundesländer zu erklären? // Wirtschaftsdienst. 2006. №9., S. 555.

ройства сталкиваются с проблемой, когда субъекты будут пытаться перетянуть одеяло на себя и переложить свои траты на других»²⁸.

Институциональные изменения, вызванные объединением

Формально бывшая ГДР вступила в Германию как пять новых земель, но касательно институциональных преобразований мы в праве говорить о шести новых землях: Берлин до этого момента в силу своего особенного статуса не имел голосов в Бундесрате, а по проблемам, с которыми сталкивается эта земля, ее допустимо отнести к новым. В данный момент новые земли располагают 23 голосами из 69, т.е. ровно одной третью, что не дает им возможности заблокировать решения. Однако, принимая во внимание, что реципиентами в системе финансового выравнивания являются и некоторые западные земли (Нижняя Саксония, Саар), позиции реципиентов в Бундесрате усилились. Зависимость от распределяемых средств стала значительнее и это имеет следствием поляризацию по финансовым вопросам среди земель, что осложняет приход к единой позиции, необходимой для реформирования.

Социальные функции государства и роль задачи «создание равных условий жизни» приобрели совершенно иное значение после объединения: восточные земли значительно менее обеспечены и зависимы от дотаций со стороны федерации и перераспределяемых средств. Этот момент успешно разыгрывается восточными политиками, примером тому может служить Пакт о солидарности 2, принятый накануне выборов в Бундестаг. Немаловажную роль сыграло и усиление левых интересов с выходом «Левой партии» (в основном сформированной на базе бывшей ПДС) на федеральный и земельный уровень.

Преобразования федерального устройства в Германии происходили только после глобальных потрясений.²⁹ Таким потрясением могло быть и объединение, но тогда шанс не был использован. В данный момент институциональные особенности германского федерализма препятствуют реформированию и привели к тому, что высказывание о том, что «принципы кооперативного федерализма подрывают центральные демократические требования, предъявляемые к законодательству»³⁰, вполне оправдано. Для выхода из сложившейся ситуации потребуются либо пересмотр основ государства всеобщего благосостояния, уровня допустимой солидарности между землями и понятия «кооперативный федерализм», либо отказ земель от части собственной независимости (в первую очередь бюджетной самостоятельности) в пользу более жесткого подчинения федеральному центру.

²⁸ Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World // *American Journal of Political Science*. 2002. №3 (July)., p. 671.

²⁹ Lehmbruch G. The Institutional Framework: Federalism and Decentralisation in Germany // Ed. by H. Wollmann and E. Schröter. Comparing public sector reform in Britain and Germany: Key traditions and trends of modernisation. – Aldershot (UK), 2000., p. 85–106.

³⁰ Reutter W. Regieren nach der Föderalismusreform // *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 2006 №50.

Влияние государственных расходов на экономический рост в мире в 1960–2004 гг.

Роль государства в рыночной экономике и допустимая степень его вмешательства в экономические процессы остаются предметом бурной научной дискуссии на протяжении десятков лет. Существует широкий спектр мнений относительно необходимости участия государства в экономических процессах наравне с другими субъектами рынка, допустимого объема государственной собственности и оптимального уровня государственных расходов, позволяющего проводить сбалансированную экономическую политику.

В последнее время большое внимание уделяется вопросу об оптимальном для поддержания экономического роста объеме государственного потребления. С одной стороны, в краткосрочном периоде увеличение потребления государства приводит к повышению объема ВВП, т.е. к экономическому росту. С другой стороны, в среднесрочном периоде повышение активности государства может оказывать значительное косвенное отрицательное влияние на деятельность других экономических субъектов, что, в свою очередь, приводит к снижению темпов экономического роста. Так, исследуя воздействие государственных расходов на экономический рост на базе данных по 104 странам из выборки Summers-Heston, Д. Ландау установил наличие значимой отрицательной зависимости между реальным ВВП на душу населения и долей государственных расходов в ВВП.¹ Аналогичные результаты по данным для 115 стран из той же выборки получили К. Грайэр и Дж. Туллок, показавшие, что отрицательная связь между ростом душевого дохода и увеличением расходов правительства во всей выборке во многом объясняется наличием сильной негативной зависимости между исследуемыми показателями в 24 странах ОЭСР.²

Существование отрицательной зависимости в 16 развитых государствах ОЭСР было позднее подтверждено Дж. Бартом и М. Брэдли.³ В то же время исследования Р. Корменди и Ф. Мегуайра не выявили какой-либо значимой связи между расходами государства и экономическим ростом в 47 странах.⁴ Отсутствие или неустойчивый характер корреляции между рассматриваемыми показателями были отмечены и другими исследователями.⁵ Активная дискуссия по данному вопросу развернулась в отечественной литературе после выхода статьи противника вмешательства государства в экономику А. Илларионова, который, используя выборку из 166 стран, установил наличие устойчивого отрицательного влияния государственных расходов на темпы роста ВВП.⁶

Цель настоящей работы заключалась в проверке гипотезы, согласно которой увеличение государственных расходов негативно влияет на темпы экономического роста. Анализ проводился на основе специально сформированной выборки из 87 стран, позволяющей исключить искажающее влияние небольших островных государств, беднейших

* Тараканов Георгий Иванович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Landau D. Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study // Southern Economic Journal. 1983., p. 783–792.

² Grier K., Tullock G. An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth, 1950-1980 // California Inst. Tech. Working Paper. 1987. December.

³ Barth J., Bradley M. The Impact of Government Spending on Economic Activity. – National Chamber Foundation and George Washington University (Department of Economics), 1987.

⁴ Kormendi R., Meguire Ph. Macroeconomic Determinants of Growth: A Cross-Country Evidence // Journal of Monetary Economics. 1985. №2 (September), p. 141–163.

⁵ Levine R., Renelt D. A Sensivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions // American Economic Review. 1992. №4., p. 942–963; Easterly W., Rebelo S. Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation // Journal of Monetary Economics. 1993. №3., p.417–458; Agell J., Lindh T., Ohlsson H. Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay // European Journal of Political Economy. 1997. №1., p. 33–52.

⁶ Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. 2002. №9., с. 18–45.

экономик и стран, участвующих в вооруженных конфликтах.⁷ Процесс ее создания состоял из четырех этапов, на протяжении которых из 208 государств и территорий мира были исключены около 60% стран. Тем не менее полученная выборка может быть использована для проведения исследований макроэкономических процессов в мировом масштабе, так как на входящие в нее страны приходится 96,3% мирового ВВП.

На первом этапе из полного списка государств мира были удалены 35 стран и территорий, для которых не было достоверных статистических данных по ВВП, ВВП на душу населения и другим ключевым макроэкономическим показателям за 2002–2004 гг. (последние 3 года на момент формирования выборки). Отсутствие этих данных было обусловлено либо низким уровнем развития статистических служб, либо их неспособностью собрать необходимые сведения из-за нестабильной политической обстановки в государстве. В ряде случаев имеющиеся значения показателей вызывают сомнения в их достоверности. В первую очередь это относится к таким государствам, как Афганистан, Ирак, Куба и КНДР.

На следующем этапе формирования выборки из рассмотрения были исключены 42 страны с низким уровнем ВВП на душу населения, не превышающим 500 долл.⁸ Большинство из них расположено в Африке южнее Сахары или в Центральной и Южной Азии, и экономический уклад этих стран носит скорее традиционный характер.

На третьем этапе были отброшены 28 стран с населением менее 1 млн. человек. Часть из них имеет очень низкий уровень развития экономики, обусловленный доминированием сельского хозяйства. Остальные являются мелкими, нередко островными, государствами, специализирующимися на туризме и посреднических услугах в финансовой сфере.

На последнем этапе из создаваемой выборки были удалены 12 стран, которые после 1990 г. участвовали в крупных военных конфликтах (как межгосударственных, так и гражданских), нарушающих закономерности развития экономики. К числу таких государств относятся Ангола, Сербия и Черногория, Хорватия и т.п. Еще 4 страны были исключены по политическим мотивам. Намибия только в 1990 г. обрела независимость от ЮАР, что не позволило ей пока сформировать самостоятельную экономическую систему. Сянган (Гонконг) с 1997 г. вошел в состав КНР, и его экономика успешно интегрировалась в экономическую систему Китая. Авторитарные правители Ливии и Лесото установили режимы, жестко контролирующие их экономику, поэтому трудно говорить не только о либеральном рыночном характере ее развития, но и о достоверности данных по этим странам. Полученная указанным способом выборка была скорректирована на основании экспертных оценок: вместо небольшого островного государства Маврикия с населением немногим более 1 млн. человек и узкой специализацией в области туризма в число рассматриваемых стран был включен Кипр, не прошедший отбор по численности населения, но обладающий высокоразвитой экономикой, ориентированной преимущественно на сферу услуг.

Отличительной особенностью выполненного исследования является то, что в нем учтен уровень развития государств. Выборка разделена на 3 группы стран, характеризующиеся различными темпами роста ВВП и уровнем развития экономики (см. табл. 1). В *группу А* вошло 41 наименее развитое государство с уровнем ВВП на душу населения в 2004 г. ниже 4500 долл. Венесуэла и Ливан, незначительно опережающие страны данной группы по уровню душевого дохода, близки к ним по другим социально-экономическим показателям, поэтому они также были включены в группу А. *Группу В* составили 25 государств: страны со средним уровнем развития (ВВП на душу населения 4500–15000 долл.) и несколько государств с рыночной и переходной экономикой, в которых уровень душевого ВВП соответствует показателям группы А, но при этом они обла-

⁷ При этом использовались данные Всемирного банка за 1960–2004 гг. (база данных World Development Indicators 2006).

⁸ Были использованы средние значения ВВП на душу населения за 2002–2004 гг., что позволило существенно снизить влияние его случайных колебаний на конечный результат исследования.

дают крупной и достаточно развитой промышленностью (Бразилия, Россия, ЮАР и т.п.). *Группа С* состоит из 21 страны с высоким уровнем доходов, превышающим 15000 долл. на душу населения.

Таблица 1.

Распределение стран выборки по группам А, В и С

Группа А				Группа В		Группа С	
№	Страна	№	Страна	№	Страна	№	Страна
1	Албания	21	Коста-Рика	1	Аргентина	1	Австралия
2	Алжир	22	Кот-д'Ивуар	2	Бразилия	2	Австрия
3	Белоруссия	23	Ливан	3	Венгрия	3	Бельгия
4	Болгария	24	Македония	4	Греция	4	Великобритания
5	Боливия	25	Марокко	5	Кипр		
6	Ботсвана	26	Никарагуа	6	Латвия	5	Дания
7	Венесуэла	27	Пакистан	7	Литва	6	Израиль
8	Габон	28	Панама	8	Малайзия	7	Ирландия
9	Гватемала	29	Папуа – Новая Гвинея	9	Мексика	8	Испания
10	Гондурас			10	ОАЭ	9	Италия
11	Доминиканская Республика	30	Парагвай	11	Оман	10	Канада
		31	Перу	12	Польша	11	Нидерланды
12	Египет	32	Румыния	13	Португалия	12	Новая Зеландия
13	Индия	33	Сальвадор	14	Республика Корея		
14	Индонезия	34	Сирия	15	Россия	13	Норвегия
15	Иордания	35	Таиланд	16	Саудовская Аравия	14	Сингапур
16	Иран	36	Тунис	17	Словакия	15	США
17	Казахстан	37	Узбекистан	18	Словения	16	Финляндия
18	Камерун	38	Украина	19	Тринидад и Тобаго	17	Франция
19	КНР	39	Филиппины	20	Турция	18	ФРГ
20	Колумбия	40	Эквадор	21	Уругвай	19	Швейцария
		41	Ямайка	22	Чехия	20	Швеция
				23	Чили	21	Япония
				24	Эстония		
				25	ЮАР		

В настоящем исследовании рассматривается максимальный интервал времени, по которому доступны статистические данные для большинства стран мира – 45 лет (с 1960 г. по 2004 г.). С учетом изменения экономической и политической конъюнктуры он разделен на три примерно равных по продолжительности периода.

Первый из них (1960–1973 гг.) связан с началом послевоенного экономического роста. К 1960 г. страны-участницы второй мировой войны достигли предвоенного уровня развития экономики, произошло обретение независимости большинством африканских колоний. С экономической точки зрения это время характеризуется низкими ценами на нефть и другие энергоносители, что способствовало экстенсивному росту экономики многих стран. Завершается данный этап первым мировым энергетическим кризисом.

Второй период (1974–1989 гг.) характеризуется высокой стоимостью энергоносителей. Резкое повышение мировых цен на нефть в 1973–1974 гг., а позже и в 1979–1982 гг., сделало использовавшиеся ранее ресурсоемкие технологии очень дорогостоящими. Это вынудило многие страны искать новые пути развития, опирающиеся, в первую очередь, на наукоемкие и энергосберегающие технологии. Завершение данного периода напрямую связано с разрушением мировой социалистической системы, повлекшим за собой глобальные изменения как в политической сфере, так и в экономике.

Третий временной интервал (1990–2004 гг.) охватывает современный этап развития мировой экономической и политической системы. Его начало (1990 г.) ознаменовано созданием на месте СССР и стран социалистического блока новых независимых госу-

дарств, начавших переход от плановой экономической системы к рынку. Этот феномен получил название «транзитивной» или «переходной» экономики. Для мировой экономики в целом по-прежнему характерны ориентация на наукоемкие технологии и стремление к экономии ресурсов (за исключением стран, специализирующихся на их экспорте).

В ходе проведенного регрессионного анализа были получены статистически значимые (при уровне значимости 5%) коэффициенты корреляции между долей государственных расходов в ВВП и темпами экономического роста (см. табл. 2). Гипотеза о направлении зависимости (согласно которой темпы роста душевого ВВП зависят от расходов правительства) была подтверждена результатами тестов Грэнжера.

Таблица 2.

Коэффициенты корреляции (r) между долей государственных расходов в ВВП и темпами роста ВВП на душу населения по разным группам стран

Группа стран	1960–1973 гг.	1974–1989 гг.	1990–2004 гг.	1960–2004 гг.
A		- 0,10		- 0,07
B	- 0,32	- 0,20		- 0,20
C	- 0,21	- 0,18	- 0,18	- 0,29

Из представленных в таблице 2 результатов следует, что государственные расходы оказывали устойчивое негативное влияние на экономический рост. В первом периоде оно проявлялось лишь в странах среднего уровня развития ($r = -0,32$) и в развитых государствах ($r = -0,21$), что, скорее всего, говорит об увеличении в этих группах стран социальных расходов, не оказывающих прямого воздействия на рост ВВП на душу населения. Во втором периоде отрицательное влияние роста государственных расходов на экономику государств групп B ($r = -0,20$) и C ($r = -0,18$) ослабло, а воздействие на экономику развивающихся стран проявилось ($r = -0,10$). По-видимому, их правительства тоже были вынуждены увеличить потребление в период экономической нестабильности.

В 1990–2004 гг. отрицательная зависимость между расходами государства и ростом ВВП на душу населения была зафиксирована лишь в развитых странах ($r = -0,18$), где их снижение стимулировало ускорение развития экономики. Следует особо отметить, что в долгосрочном периоде государственные расходы по-разному влияют на экономический рост различных групп стран: сила их воздействия возрастает пропорционально уровню развития государства (от $r = -0,07$ в группе A, до $r = -0,29$ в группе C). При этом наиболее устойчиво отрицательное воздействие государственных расходов проявляется в экономически развитых странах.

Таким образом, на основании данных корреляционного анализа установлено, что государственные расходы, как правило, оказывают стабильное отрицательное влияние на рост ВВП на душу населения. Степень этого влияния зависит от уровня развития страны – оно почти не проявляется в развивающихся государствах, но ярко выражено в развитых странах.

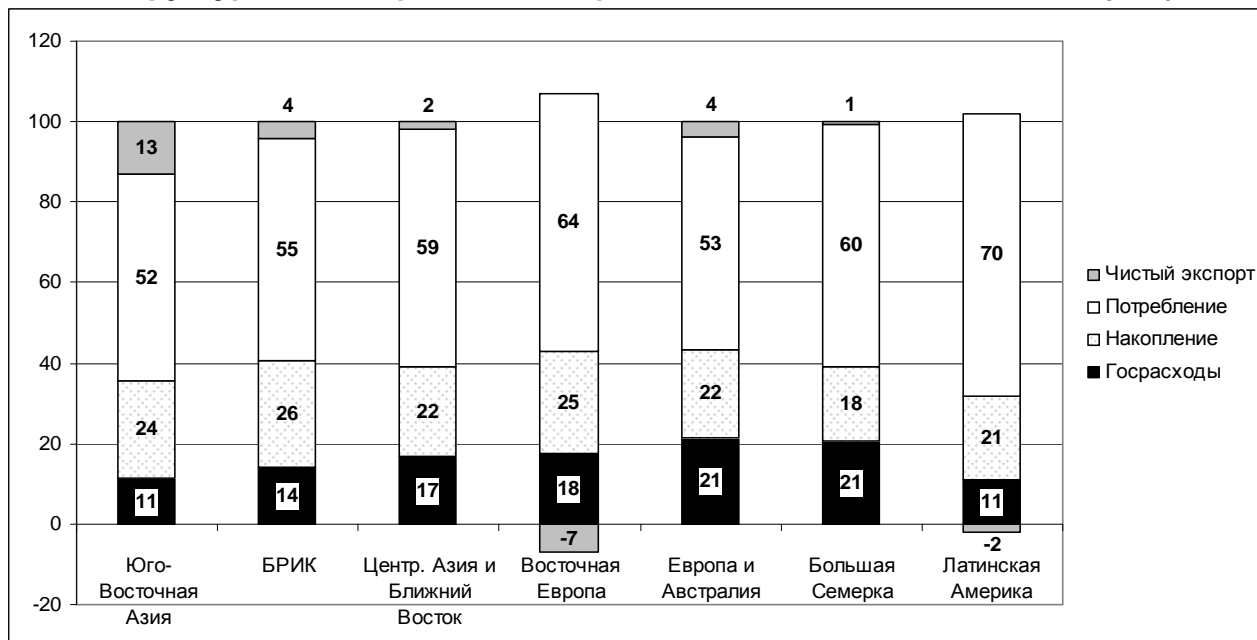
Однако было бы ошибочным утверждать, что увеличение государственных расходов во всех без исключения случаях негативно воздействует на развитие экономики. Важно понимать, что влияние расходов правительства в первую очередь зависит от направления их использования, а не от их объемов. Так, в ряде стран было выявлено косвенное положительное воздействие государственной политики на динамику экономического роста. В качестве наиболее яркого примера можно привести страны Юго-Восточной Азии, демонстрирующие на протяжении последних десятилетий стабильно высокие темпы развития экономики (средний темп роста их ВВП в 1990–2004 гг. составил 5,8%).

Анализируя влияние расходов правительств «азиатских тигров» на темпы роста их ВВП на душу населения, в первую очередь следует отметить очень низкий уровень этих расходов, не превышающий 11%. Он существенно уступает значениям данного показателя в других регионах мира (см. рис. 1). Столь скромные объемы потребления правительств стран Юго-Восточной Азии объясняются практически полным отсутствием

расходов на социальные нужды. С одной стороны, это исключает возможность простого использования государственных средств на нужды потребления, а с другой, стимулирует инвестиционную активность граждан. Они вынуждены самостоятельно обеспечивать свою старость, что отражается в более низких, чем в других регионах мира, расходах на потребление и в высокой доле накопления в общем объеме ВВП.

Рисунок 1.

Структура ВВП по расходам – сравнительные данные за 2004 г. (в %)



Важно также подчеркнуть высокую эффективность использования государственных расходов в странах Юго-Восточной Азии. Проводимая их правительствами экономическая политика в первую очередь направлена на выполнение инфраструктурных функций, которые не могут быть созданы в рамках деловой среды. Эта политика проявляется в формировании благоприятного инвестиционного климата для иностранных инвесторов за счет стимулирования сбережений населения, ускоренного развития инфраструктуры и реализации приоритетных инвестиционных проектов (при гарантии соблюдения прав остальных инвесторов), а также лоббирования интересов национальных производителей на мировых рынках.

Высокая норма накопления и приток прямых иностранных инвестиций при помощи стимулирующей политики правительства позволили странам данного региона сформировать развитую промышленность с доминированием обрабатывающих отраслей, использующих современные технологии, закупленные за рубежом. В сочетании с быстрым ростом экспорта на фоне углубления международного разделения труда и ростом внутреннего спроса это привело к быстрому увеличению объемов выпуска конкурентоспособной промышленной продукции и, как следствие, к высоким темпам роста национальной экономики.

В ходе проведенного исследования установлено, что государственные расходы, как правило, оказывают стабильное отрицательное влияние на рост ВВП на душу населения. Степень этого влияния зависит от уровня развития страны: чем он выше, тем сильнее наблюдаемое воздействие расходов правительства.

На примере стран Юго-Восточной Азии показано, что при проведении экономической политики правительства, направленной на повышение инвестиционной привлекательности страны и развитие инфраструктуры, косвенное влияние государственных расходов на экономический рост может иметь положительный характер.

Роль государства в формировании внешнеэкономического комплекса Ирана

Внешнеэкономический комплекс Ирана носит специфический характер. Его главной особенностью является узкая номенклатуры экспортируемой продукции и достаточно широкая – импортируемой. Основой экспорта страны является нефть и газ, на которые уже более 25 лет приходится больше двух третей от объема иранского экспорта.¹

За последние годы экспорт углеводородов из Ирана в среднем почти в 5 раз превышал экспорт всех других видов продукции. Если в 2000 г. экспорт нефти составлял около 24,3 млрд. долл., то объем экспорта неуглеводородной продукции находился на уровне 4,2 млрд. долл., что соответствует разнице между двумя сегментами экспорта в 5,8 раз. В 2005 г. – начале 2006 г. разница в экспорте составляла порядка 4,7 раз. Объем экспорта нефти при этом равнялся приблизительно 48,8 млрд. долл., а объем экспорта других товаров – около 10,5 млрд. долл. При этом начиная с 2002/03 фин. г. (здесь и далее необходимо учитывать, что иранский год начинается 21 марта) наблюдаются увеличение и без того высоких темпов роста объемов экспорта углеводородов.²

Оставшаяся часть экспорта в последние годы приходится в основном на четыре товарные группы (см. табл. 1). Первое место по стоимостному объему экспорта занимают химические и нефтехимические товары. Экспорт съедобных фруктов и орехов занимает второе место, третье – продукция черной металлургии, в частности, различные виды чугуна и стали. Такой традиционный для Ирана вид продукции, как узелковые ковры, занимает лишь четвертое место по стоимостному выражению.

Таблица 1.

Основные статьи неуглеводородного экспорта Ирана

Статьи экспорта	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Химические и нефтехимические товары, млрд. долл.	0,11	1,05	1,12	1,39	1,73	3,13
Съедобные фрукты и орехи, млрд. долл.	0,50	0,67	0,78	0,99	0,89	1,34
Продукция черной металлургии, млрд. долл.	0,30	0,28	0,35	0,30	0,93	1,12
Узелковые ковры, млрд. долл.	0,62	0,55	0,51	0,54	0,49	0,47
Доля экспорта вышеперечисленной продукции в общем объеме неуглеводородного экспорта, %	36,6	60,4	59,9	53,9	59,0	57,9
Общий объем неуглеводородного экспорта, млрд. долл.	4,18	4,22	4,61	5,97	6,85	10,47

Составлено на основе данных Международного валютного фонда (www.imf.org).

В то же время объем импорта Ирана гораздо больше, чем объем неуглеводородного экспорта. В номенклатуре импорта с большим отрывом от объемов импорта других товаров лидируют различные виды оборудования, механические устройства, транспортные средства, а также их части (см. табл. 2). Следующие места занимают поставки продукции черной металлургии, а также продукция химической и связанных с ней отраслей промышленности. За этими группами идет импорт полезных ископаемых, а также импорт продуктов растительного и животного происхождения.

* Клюев Иван Николаевич – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ См.: The Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries (www.sesrtic.org) – The SESRIC BASEIND (BASIC Social and Economic INDicators) Database.

² Рассчитано по данным Международного валютного фонда (www.imf.org).

Таблица 2.

Основные статьи импорта Ирана

Статьи импорта	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Оборудование, механические устройства, транспортные средства, их части, млрд. долл.	5,17	7,57	10,22	12,01	15,83	17,22
Продукция черной металлургии, млрд. долл.	1,82	1,90	1,74	3,32	4,61	5,41
Продукция химической и связанных с ней отраслей промышленности, млрд. долл.	2,03	2,38	2,58	3,39	4,21	4,19
Полезные ископаемые, млрд. долл.	0,33	0,58	1,07	1,32	3,04	4,20
Продукция растительного и животного происхождения, млрд. долл.	1,98	2,11	1,52	1,42	1,73	1,79
<i>Доля импорта вышеперечисленной продукции в общем объеме импорта, %</i>	<i>79,0</i>	<i>82,5</i>	<i>76,9</i>	<i>80,7</i>	<i>83,1</i>	<i>83,6</i>
Общий объем импорта, млрд. долл.	14,35	17,63	22,28	26,60	35,39	39,25

Составлено на основе данных Международного валютного фонда (www.imf.org).

Такая ситуация во внешнеэкономическом комплексе Ирана обусловлена в первую очередь проводимой правительством страны экономической политикой, которая долгое время была направлена на замещение импортных товаров отечественными, а также всяческое обособление от промышленно развитых стран Запада.

Начало данной политики было положено в 1979 г. после исламской революции. Новое правительство страны, ориентированное на создание в Иране государства построенного на исламских принципах, решило претворить в жизнь концепцию «тоухидной экономики», как экономики, базирующейся на принципах ислама и не нуждающейся в контактах со странами Запада.

В рамках этой концепции правительство провело национализацию, ввело государственное регулирование экономики и разорвало устоявшиеся экономические связи с такими странами, как США, Великобритания, Франция и т.д.

Одним из главных инструментов, который использовало правительство страны для того, чтобы привести экономику Ирана в соответствие с исламскими принципами, стала национализация. Она коснулась большинства крупных предприятий, как со сто процентным иранским капиталом, так и с участием иностранного капитала. В ее рамках в 1982 г. был принят закон, по которому крупные предприятия передавались в собственность государства. В результате проведенных мер был практически ликвидирован слой крупных собственников, в том числе и иностранцев, владевших иранскими предприятиями. Это привело к оттоку иностранного капитала из Ирана.

Также были разорваны связи с Международным нефтяным консорциумом, который занимался добычей нефти в Иране. Одновременно с этим добыча и экспорт нефти были переданы в руки Иранской национальной нефтяной компании. Это стало причиной сокращения поставок нефти на мировой рынок и повышения цен на нефть на сырьевых биржах.

Еще одним из инструментов, который должен был привести страну на путь «тоухидной экономики», стал вступивший в силу в 1984 г. закон о беспроцентных банковских операциях и передаче всех банков в руки государства. В частности при предоставлении финансирования банки получали прибыли не в виде процентов, а либо от участия

в проекте клиента, либо от участия в его торговых сделках или производстве. Использование таких схем привело к усложнению отношений с партнерами из других стран.

Единственным источником иностранной валюты стал экспорт нефти, который в 80-е годы в Иране занимал значительную долю экспорта (вплоть до 98% от общего объема экспорта³) и, соответственно, приносил большую часть валютных поступлений. Однако курс руководства страны, направленный на разрыв отношений с Западом, который являлся потребителем иранской нефти, и снижение цен на нефть в 80-х годах привели к снижению притока иностранной валюты в страну.

Нехватка валютных ресурсов, а также действия руководства страны по регулированию внешнеторговой деятельности, включавшие в себя ограничения на экспорт ряда товаров, вкупе с начавшейся в 1980 г. войной между Ираном и Ираком привели к тому, что монополию на внешнеэкономическую деятельность получило государство.

Кроме экспортных поставок, правительство страны также регулировало поток импорта в Иран. Инструментом регулирования являлись Центры по заготовке и распределению товаров, созданные в 1980 г. Они играли основную роль в определении квот на импорт различной продукции, а также устанавливали цены на импортную продукцию внутри страны. С их помощью к 1985 г. контролировалось около 30% частного импорта в страну и 100% государственного импорта.⁴

Помимо регулирования цен на импортную продукцию общее поддержание уровня цен также было возложено на государство. Проведение такой резкой внешнеэкономической политики требовало роста государственных дотаций, что увеличивало дефицит бюджета и вело к инфляции. Это, а также увеличение населения страны и ирано-иракская война, закончившаяся только в 1988 г., привели к кризису в экономике Ирана.

Ситуация требовала принятия ряда мер, которые бы способствовали выходу Ирана из международной изоляции, притоку иностранных инвестиций и улучшению состояния как во внешнеэкономическом комплексе, так и в экономике страны в целом. В результате руководством страны был сформулирован первый пятилетний план (1989/90–1994/95 гг.), в котором была признана необходимость изменения экономического курса страны, а также второй (1995/96–2000/01 гг.) и третий (2001/02–2005/06 гг.) планы, в которых соответствующая политика получила свое развитие. Новый курс был направлен на привлечение иностранного капитала, приватизацию государственной собственности, отказ от госрегулирования цен внутри страны, а также расширение контактов с мировой экономикой.

Формирование новой внешнеэкономической политики примерно совпало по времени со смертью лидера исламской революции имама Хомени и последующими за этим событием выборами, в результате которых президентом страны стал Али Акбар Хашеми Рафсанджани. Помимо Рафсанджани, курс, направленный на либерализацию экономики, претворял в жизнь Мохаммад Хатами, избранный президентом страны в 1997 г.

В рамках нового курса было одобрено привлечение иностранного капитала. Одним из инструментов, который государство использовало для этого, стали контракты типа «buy-back». Они не противоречили конституции страны, которая запрещала создание собственности с иностранным участием, однако позволяли привлечь к финансированию инвестиционных проектов иностранные компании. Согласно условиям контрактов этого типа, иностранный инвестор получал в качестве вознаграждения продукты, произведенные при использовании его инвестиций.

Также правительство страны отказалось от регулирования внутренних цен на импорт и от импортных квот, одобрило создание свободных экономических зон, где иностранным компаниям предоставляются льготные условия для ведения бизнеса. Помимо этого в 2002 г. был принят новый закон о привлечении и защите иностранных инвестиций, а также было одобрено создание частных и иностранных банков.

³ См.: The Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries.

⁴ Ульченко Н.Ю., Мамедова Н.М. Особенности развития современных мусульманских государств (на примере Турции и Ирана). – М.: Изд. дом «Городец», 2006.

Однако в ходе второго пятилетнего плана ситуация во внешнеэкономическом комплексе Ирана несколько осложнилась. Причиной этого стало ужесточение политики США по отношению к стране. В частности, с 1995 г. США ввели против Ирана полное эмбарго, а в 1996 г. приняли закон д'Амато. Поводом для этих действий послужило заявление израильского правительства о том, что Иран находится на грани получения ядерного оружия, и решение России о поставке иранцам двух атомных реакторов. Согласно принятому в США закону, санкциям со стороны США подвергаются иностранные компании, инвестирующие в нефтегазовый комплекс Ирана более 40 млн. долл. (впоследствии эта цифра снизилась до 20 млн. долл.). Под санкции попали: выдача американских экспортных лицензий на товары и технологии, займы от любых финансовых организаций и т.п. Это приостановило темпы привлечения инвестиций в страну.

Но, несмотря на это, меры, принятые иранским руководством по выводу страны из экономической изоляции, принесли свои плоды. Правительство страны добилось того, что к окончанию третьего пятилетнего плана экономическая ситуация в Иране стабилизировалась.

В частности, приток иностранных инвестиций, бывший в 1990 г. отрицательным, вышел к 1995 г. в положительную область, а к 2000/01 г. составил 730 млн. долл. В целом за период второго пятилетнего плана прямые инвестиции увеличились в 2,8 раза.⁵ К 2005 г. приток прямых и портфельных иностранных инвестиций составил 1 млрд. долл., достигнув пика в 2,4 млрд. долл. в 2003/04 г. (см. табл. 3).

Таблица 3.

Иностранные инвестиции в Иране в 2000-е годы

Показатель	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Годовой приток прямых и портфельных иностранных инвестиций в Иран, млрд. долл.	0,73	2,26	1,22	2,41	1,07

Составлено на основе данных Международного валютного фонда (www.imf.org).

Импорт машин и оборудования в 1994/95 г. достиг половины объема импорта, а в 1999/00 г. – трети всего импорта. Импорт оборудования к концу третьего пятилетнего плана вновь приблизился к половине от общего объема импорта (составил 43,9%).⁶

Однако, несмотря на принятые правительством страны меры по увеличению инвестиционной привлекательности Ирана и увеличению притока иностранных инвестиций, снижения зависимости от экспорта нефти не произошло. К концу третьего пятилетнего плана (2005 г.) экспорт нефти составлял 84,3% от общего стоимостного объема экспорта.⁷

Приход к власти Махмуда Ахмадинежада и проводимая им политика, которая одновременно направлена на отстаивание интересов Ирана перед странами Запада и на расширение контактов с мировым сообществом, в целом продолжает курс, который был установлен его предшественниками. При этом, достаточно резкая позиция, направленная на защиту интересов Ирана в сфере ядерной энергетики, практически не повлияла на внешнеэкономические связи Ирана. Несмотря на приход к власти Махмуда Ахмадинежада, показатели импорта и экспорта Ирана в целом демонстрирует рост.

Новому иранскому президенту также не удалось снизить зависимость страны от экспорта нефти. Как и на протяжении нахождения у власти Мохаммада Хатами, объем экспорта нефти при Ахмадинежаде показывал рост. В частности, он увеличился с уровня 36,6 млрд. долл. в год в 2004/05 г., до уровня 48,8 млрд. долл. в год в 2005/06 г., по-прежнему занимая более 80% от объема экспорта Ирана.

Однако стоит отметить, что увеличение стоимостного объема экспорта нефти не сопровождалось существенным изменением уровня добычи нефти, который остался

⁵ См.: The Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries.

⁶ Данные международного валютного фонда.

⁷ Там же.

около уровня в 159 млн. тонн в год. Это говорит о том, что рост цен на нефть на мировых биржах компенсировал увеличивающуюся необходимость в увеличении объемов экспорта нефти.⁸

Единственным показателем, на который негативно повлияла политика Ирана в сфере ядерной энергетики, стал приток прямых и портфельных иностранных инвестиций. В частности их уровень в 2005/06 г. практически вернулся на уровень 2000/01 г., составив 0,77 млрд. долл.

В целом стоит отметить, что политика, проводимая руководством страны последние 17 лет, вывела страну из экономического кризиса, вызванного политикой правительства сразу после исламской революции, и увеличила инвестиционную привлекательность Ирана. Однако несмотря на принятые меры, роль экспорта нефти в обеспечении поступлений денежных средств в страну остается достаточно высокой. К тому же довольно резкая позиция президента Махмуда Ахмадинежада относительно стран Запада привела к снижению притока инвестиций, что еще больше усиливает зависимость Ирана от экспорта нефти.

Если нынешнее руководство продолжит курс, начатый президентом Рафсанджани и направленный на увеличение открытости иранской экономики, то вероятно некоторое ослабление зависимости Ирана от экспорта нефти ввиду диверсификации валютных поступлений. Если же правительство будет проводить курс, направленный на усиление исламской составляющей в экономике и политике страны, то наиболее вероятно ухудшение экономической ситуации в Иране.

⁸ Там же.

Государственное экологическое регулирование: барьер или стимул для прямых иностранных инвестиций?

Функционирование складывающихся глобальных производственных цепочек и рынков связано с рядом отрицательных последствий для окружающей среды. Эти последствия являются частным случаем отрицательных экстерналий (внешних эффектов) в национальном, региональном и глобальном масштабах. Зачастую как минимум одной из сторон, в результате деятельности которых возникают отрицательные экологические экстерналии, являются транснациональные корпорации (ТНК).

Данные «провалы глобального рынка» обуславливают необходимость государственного природоохранного регулирования, которое правительства осуществляют как «традиционно», на национальном уровне, так и посредством институтов, созданных для управления межгосударственной сферой. При этом экологические режимы в разных странах существенно различаются. Серьезные расхождения наблюдаются и в природоохранных позициях ВТО, подразделений ООН и некоторых региональных организаций.¹

Такое разнообразие подходов зачастую препятствует сокращению отрицательных экологических экстерналий, наглядным примером чего являются дебаты вокруг международного регулирования в области изменения климата. В то же время для ТНК существуют все условия для «игры» на расхождениях в экологических стандартах в разных регионах и странах мира. Попытки экономистов выяснить, используют ли ТНК эти различия, привели к возникновению нескольких противоречащих друг другу гипотез.

Гипотеза о поиске инвесторами стран-«гаваней» с наименее развитым экологическим регулированием (pollution havens / industrial flight / race to the bottom hypothesis). Согласно данной гипотезе, ТНК стремятся уйти от строгого экологического законодательства в странах базирования и переводят производство в страны с менее развитым природоохранным регулированием. Соответственно, предполагается, что страны, стремящиеся привлечь прямые иностранные инвестиции (ПИИ) конкурируют между собой, ослабляя экологическое регулирование.

Гипотеза подвергалась проверке в многочисленных эмпирических исследованиях, при этом использовались три подхода.² Сторонники первого из них стремились установить зависимость между строгостью экологического законодательства страны базирования и оттоком инвестиций из нее. Однако они не обнаружили эмпирических подтверждений гипотезы о поиске инвесторами «деэкологизированных гаваней».

Второй подход заключался в выявлении роли экологического фактора при выборе «места назначения» ПИИ. Было установлено, что в 1980-х – начале 2000-х годов основными детерминантами при выборе ТНК принимающих стран по-прежнему являлись: наличие необходимых природных и трудовых ресурсов, стоимость рабочей силы, качество инфраструктуры, удаленность от главных рынков сбыта, размер рынка и политическая и экономическая стабильность. Строгость экологического регулирования учитывалась только компаниями – производителями высокотоксичной продукции (асбеста, нефтехимических красителей, пестицидов) и тяжелых металлов (меди, цинка, свинца).³

Третий подход предполагал изучение конкретных ситуаций, и он оказался более эффективным с точки зрения подтверждения гипотезы о «поиске деэкологизированных гаваней». В специальном исследовании Всемирного фонда дикой природы приводятся

* Герасимчук Иветта Владимировна – кандидат экономических наук, старший советник по экологической политике корпоративного сектора Всемирного фонда дикой природы (WWF).

¹ Более подробно см.: Герасимчук И. Экологическая практика транснациональных корпораций. – М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2007., с. 33–36.

² Библиографию и основные выводы см.: World Investment Report 1999 / UNCTAD. – N.Y., Geneva, 1999., p. 298; Environmental Issues in Policy-Based Competition for Investment: a Literature Review / OECD. – Paris, 4 April 2002., p. 6–7.

³ Transnational Corporations in World Development: Trends and Prospects / UNCTC. – N.Y., 1988., p. 230.

примеры как того, что ТНК переносили производство в страны с менее строгим экологическим регулированием, так и того, что правительства ослабляли экологические требования, чтобы привлечь ПИИ. В исследовании Фонда рассмотрены примеры в таких развивающихся странах, как Мексика, Индонезия, Филиппины, Папуа – Новая Гвинея и др.⁴

Все три подхода для проверки гипотезы о «сбросе грязных производств» имеют свои недостатки. Что касается первых двух, то пока не существует возможности точного измерения таких переменных, как строгость экологического регулирования; статистика по ПИИ также несовершенна. Поэтому сторонники первых двух подходов работают в основном с данными по США. Третий подход не может быть признан полностью объективным, поскольку анализируются только те случаи, когда «сброс грязных производств» в развивающиеся страны из развитых действительно имел место.

В то же время, на наш взгляд, основную угрозу для окружающей среды развивающихся стран представляет собой не «сброс грязных производств» из развитых стран, а увеличение нагрузки на окружающую среду в результате «ускоренного развития». Экономический рост в этих государствах может привести к разрушающим последствиям для природы, если он будет сопровождаться теми же темпами увеличения негативного воздействия на окружающую среду, что и во время индустриализации в Европе. Именно поэтому на настоящем этапе развивающимся странам необходимы более экологически совершенные технологии, чем применявшиеся на индустриальной стадии экономического развития в странах Западной Европы, США и Японии.

Неудачи в подтверждении гипотезы о поиске инвесторами «деэкологизированных гаваней» дали основание правительствам большинства развитых стран не опасаться, что ужесточение экологического регулирования приведет к потере конкурентоспособности их национальных экономик и оттоку из них ПИИ. В то же время, несмотря на отсутствие четких научно обоснованных доказательств «сброса грязных производств» в страны с менее строгим экологическим законодательством, правительства некоторых развивающихся государств и стран с переходной экономикой иногда идут на ослабление природоохранного регулирования с целью привлечения зарубежных инвесторов. Например, в Индонезии добыча полезных ископаемых осуществляется компаниями в соответствии со специальными контрактами (Contracts of Work), согласно которым горнодобывающие предприятия исключаются из сферы действия экологического законодательства.⁵

В 1990-е – 2000-е годы в России в результате демонтажа действовавшей системы природоохранного надзора фактически состоялась проверка гипотезы о поиске инвесторами стран-«гаваней» с наименее развитым экологическим регулированием. При этом экологическое дерегулирование в России само по себе не выступило стимулом притока ПИИ.⁶ Однако оно имело ряд негативных последствий не только для состояния окружающей среды и здоровья россиян, но и для экономики страны. Наиболее очевидной иллюстрацией является ситуация с непропорционально низкой долей светлых нефтепродуктов в экспорте углеводородов из России в связи с тем, что отечественный бензин далеко не всегда отвечает экологическим требованиям на наиболее привлекательных экспортных рынках. В ряде случаев низкие национальные экологические стандарты могут также выступать в качестве непосредственного препятствия на пути иностранных инвестиций в Россию. Это утверждение справедливо в первую очередь для отечественных предприятий, расположенных на загрязненных участках.

Гипотеза о «замораживании» экологического регулирования (regulatory chill hypothesis). Данная гипотеза тесно связана с предыдущей. Сторонники гипотезы о «замораживании» экологического регулирования не утверждают, что страны ослабляют свое экологическое регулирование с целью привлечения ПИИ, но указывают на тот

⁴ См.: Mabey N., McNally R. Foreign Direct Investment and the Environment: From Pollution Havens to Sustainable Development / WWF-UK. – Surrey, 1999., p. 39–41.

⁵ Ibid.

⁶ См.: Ларин В., Мнацаканян Р., Честин И., Шварц Е. Охрана природы в России от Горбачева до Путина. – М.: КМК, 2003., с. 266–274.

факт, что из опасений потери конкурентоспособности правительства могут отказываться от дальнейшего совершенствования экологического регулирования.⁷ Согласно гипотезе о «замораживании», в тех развивающихся странах, в которых экологическое регулирование фактически отсутствует, оно может так и не получить развития. Поскольку статистически невозможно оценить данные о каких-либо несостоявшихся мерах по ужесточению экологического регулирования, проверка данной гипотезы возможна только на основе ситуационного анализа.

Действительно, нередко примеры отказа правительств от совершенствования экологического регулирования из опасения потерять ПИИ. Например, налог на выброс парниковых газов в ЕС, США и Австралии, несмотря на имевшие место попытки, пока не был введен,⁸ причем значительную роль в блокировании этой меры сыграли транснациональные нефтегазовые корпорации.

Еще чаще аналогичные примеры наблюдаются и в развивающихся странах. Так, в Бразилии местные органы регулирования отказываются ужесточать экологическое регулирование кожевенной отрасли из опасений, что ее продукция может оказаться неконкурентоспособной по сравнению с более качественными товарами из Европы и более дешевыми – из стран Азии.⁹

Гипотеза о позитивном влиянии ПИИ на окружающую среду (pollution halo / race-to-the top hypothesis). Первым двум гипотезам противостоит предположение о том, что экологическая практика иностранных инвесторов в действительности более совершенна, чем у компаний с национальным капиталом, и ПИИ, таким образом, оказывают относительно меньшее негативное воздействие на окружающую среду.

Исследователи предположили, что «озеленению» ПИИ может способствовать несколько мотивов: 1) давление акционеров, потребителей и «зеленых» в странах базирования; 2) необходимость гармонизации стандартов качества по всей глобальной производственной цепочке компаний; 3) экономия на масштабе применения единых экологических стандартов; 4) превращение наилучшей экологической практики в конкурентное преимущество для ряда компаний.¹⁰

Такой взгляд на взаимосвязь ТНК и экологического регулирования базируется на работах известного американского экономиста М. Портера. Он показал, что совершенствование экологического регулирования способствует повышению конкурентоспособности стран за счет поощрения инноваций и роста эффективности.¹¹ Таким образом, страны могут конкурировать между собой путем совершенствования своего экологического регулирования.

Тем не менее статистически подтвердить или опровергнуть данную гипотезу пока также невозможно. Однако ситуационный анализ свидетельствует о том, что в ряде случаев усиление экологического регулирования принимающего государства сопровождается, а возможно, и является причиной роста ПИИ.

Поскольку абсолютным лидером по притоку ПИИ среди развивающихся стран в 1990-е – 2000-е годы был Китай, при проверке гипотезы об их благоприятном влиянии на окружающую среду этой стране уделяется особое внимание. Исследователи отмечают, что экологическое регулирование в КНР постепенно совершенствуется. В частности, правительство КНР при взаимодействии с иностранными инвесторами отдает предпочтение тем из них, которые готовы применять технологии «чистого сгорания» угля.¹²

⁷ См.: *Esty D.C., Geradin D. Environmental Protection and International Competitiveness // Journal of World Trade. 1998. №5., p. 5–46.*

⁸ *Mabey N., McNally R. Op. cit., p. 43–44.*

⁹ *Ibid., p. 34–35, 37.*

¹⁰ *Ibid., p. 32.*

¹¹ См.: *Porter M., van der Linde C. Green and Competitive: Ending the Stalemate // Harvard Business Review. 1995. №73 (September-October), p. 120–155; Tomorrow's Markets: Global Trends and Their Implications for Business. Preface by M. Porter. – Washington, Nairobi, Geneva: WRI, UNEP and WBCSD, 2002.*

¹² *Hitchens D., Farrell F., Lindblom J. et al. The Impact of Best Available Techniques (BAT) on the Competitiveness of European Industry / Institute for Prospective Technological Studies. – Seville, 2001., p. 9.*

Руководство Китая особенно активно поощряет внедрение более строгих экологических стандартов на национальных предприятиях и дочерних компаниях ТНК в тех секторах, в которых это дает экономический эффект путем экономии ресурсов, прежде всего энергоносителей.

Положительный эффект от ПИИ для окружающей среды возникает, когда компания-инвестор стремится к единому корпоративному стандарту экологической практики, и он более строг, чем национальное регулирование принимающего государства. Так, в России из всех нефтегазовых компаний именно «ТНК-ВР»¹³, в которой 50% принадлежит иностранному инвестору, наиболее активно проводит очистку почв от загрязнения нефтью, унаследованного ею вместе с месторождениями еще с советских времен.¹⁴

Тем не менее даже при применении наилучшей имеющейся технологии в случае больших объемов производства на предприятиях дочерних компаний ТНК окружающей среде принимающего государства может быть нанесен существенный урон. Задача государственного регулирования в экологической сфере состоит в том, чтобы обеспечить такие темпы ужесточения экологических стандартов и совершенствования экологической практики компаний, которые бы не отставали от темпов увеличения их негативного воздействия на окружающую среду. В зависимости от того, будет ли выполнена эта задача, зависят и сценарии воздействия ТНК на окружающую среду в будущем: от усугубления экологического кризиса до достижения целей «устойчивого развития».

Хотя процесс международной гармонизации экологических требований и программ, используемых на уровне отдельных государств и региональных организаций, протекает довольно сложно, представляется возможным выделить наиболее успешные его составляющие. К ним можно отнести, в частности, инструменты глобального управления в данной сфере: международные конвенции ООН по вопросам предотвращения и борьбы с загрязнением и угрозами биоразнообразию, которые интегрируются в национальное законодательство.

Таблица 1.

**Страны-лидеры в области сертификации по стандарту ISO 14001
(ранжированы по данным на конец 2005 г.)**

№	Страна	Количество сертификатов на конец года				
		2001	2002	2003	2004	2005
1	Япония	8123	10620	13416	19584	23466
2	Китай (без Тайваня)	1085	2803	5064	8862	12683
3	Италия	1295	2153	3066	4785	7080
4	Испания	2064	3228	4860	6473	6260
5	Великобритания	2722	2917	5460	6253	6055
6	США	1645	2620	3553	4759	5061
7	Республика Корея	880	1065	1495	2609	4955
8	Германия	3380	3700	4144	4320	4440
9	Швеция	2070	2730	3404	3478	3682
10	Франция	1092	1467	2344	2506	3289
48	Россия	12	23	48	118	185
	Всего в мире	36464	49440	64996	89937	111162

Источник: The ISO Survey of ISO 9001:2000 and ISO 14001 Certificates 2005 / International Standardization Organization. – Geneva, 2006., p. 13–15 (www.iso.org).

¹³ Компания «ТНК-ВР» является совместным предприятием на паритетных началах британской корпорации «БиПи» и «Тюменской нефтяной компании», находящейся в собственности «Альфа-Групп» и «Ренова». После образования компании «ТНК-ВР» в 2003 г. все принадлежащие ей активы были зарегистрированы или перерегистрированы в России. В связи с тем, что у компании нет мажоритарного акционера и она зарегистрирована в России, а также позиционируется менеджментом как российская, в настоящем исследовании «ТНК-ВР» рассматривается как отечественная фирма.

¹⁴ Панда Times. 2005. Июнь., с. 7.

Другим фактором гармонизации экологических требований к компаниям, работающим в разных странах мира, является их значительная ориентированность на рынки сбыта в развитых странах мира, где предъявляются более строгие экологические требования. В качестве примера можно привести данные из обзора Международной организации стандартизации по сертификации по стандарту системы экологического менеджмента ISO 14001 (см. табл. 1). Статистика свидетельствует, что к соблюдению данного стандарта стремятся как компании Японии, стран ЕС и Северной Америки, так и Китая (2-е место в списке), Республики Корея (7-е место). Россия по этому показателю находилась в 2005 г. только на 48-м месте.

Эффективными инструментами стали кредитные и инвестиционные методики Группы Всемирного Банка, включающие в себя все время совершенствующиеся экологические требования к финансируемым проектам. Эти методики были взяты на вооружение региональными банками развития, включая ЕБРР, а затем и большинством крупных частных банков. Так, в июне 2003 г. десять ведущих банков из семи стран¹⁵ заявили о принятии «Принципов экватора» – пакета установок, добровольно разработанных банками для управления социальными и природоохранными вопросами, связанными с финансированием проектов. Эти принципы призваны стать новым стандартом банковской деятельности в области охраны окружающей среды и решения социальных вопросов при проектном финансировании. В 2003–2007 гг. к ним присоединились и другие частные банки – всего более 50. Если в 2003 г. на банки, подписавшие «Принципы экватора», приходилось около 75% мирового рынка проектного финансирования, то в 2007 г. их доля уже оценивалась в 80-90%. «Принципы экватора» также основаны на программных документах и установках Всемирного банка и Международной финансовой корпорации (МФК), в частности, при подготовке «Принципов» банки получили масштабные консультации и рекомендации от МФК. Первоначально «Принципы экватора» распространялись только на финансирование проектов стоимостью от 50 млн. долл. США, однако в 2006 г. была принята новая редакция «Принципов», согласно которой они теперь распространяются на гораздо более широкий круг проектов – стоимостью от 10 млн. долл.¹⁶

Таким образом, достаточно строгие международные требования экологической деятельности все чаще предъявляются к ТНК вне зависимости от собственно природоохранного законодательства принимающего государства. Поэтому представляется, что в связи с дальнейшей международной гармонизацией экологических стандартов деятельности ТНК национальное природоохранное регулирование все реже будет выступать барьером на пути иностранных инвестиций.

В целом, на современном этапе развития мировой экономики экологические дерегулирование с целью привлечения ПИИ теряет смысл, в то время как ужесточение природоохранных стандартов не грозит «бегством» иностранного капитала. В то же время огромное значение для «озеленения» инвестиций имеет создание государствами стабильных и предсказуемых условий для деятельности инвесторов, поскольку наиболее совершенна экологическая практика тех компаний, которые осуществляют стратегическое планирование. Ведь, как правило, инвестиции экологической направленности характеризуются значительным сроком окупаемости. А ставку на него компании могут сделать только при уверенности в предсказуемом развитии своего бизнеса в той или иной стране на средне- и долгосрочную перспективу.

Эти выводы в полной мере справедливы и для России, для «озеленения» бизнеса в которой необходимо как совершенствование экологического законодательства и его гармонизация с мировыми стандартами, так и создание более стабильных и предсказуемых условий для деятельности инвесторов, в том числе иностранных.

¹⁵ ABN AMRO Bank, N.V.; Barclays PLC; Citigroup, Inc.; Credit Lyonnais; Credit Suisse Group; HVB Group; Rabobank; Royal Bank of Scotland; WestLB AG; Westpac Banking Corporation.

¹⁶ Подробнее см. сайт «Принципов экватора» (www.equator-principles.com).

Государство и бизнес в мировой экономике

*Кузнецов А.В.**

Имидж России и зарубежная инвестиционная экспансия российских компаний**

В последние несколько лет Россия стремительно ворвалась в число лидеров по легальному вывозу производительного капитала. По данным ЮНКТАД, страна занимает уже 15-е место в мире по сумме экспортированных прямых иностранных инвестиций (ПИИ) – 156,8 млрд. долл. к концу 2006 г.¹ Такое усиление позиций России в трансграничном движении капитала – закономерное следствие усиливающейся интернационализации отечественной экономики. Вместе с тем, многие российские компании-инвесторы сталкиваются с различными проблемами, причем не только экономического свойства, пытаясь закрепиться на новых для них рынках. Такая проблема характерна для большинства зарождающихся ТНК, действующих в конкурентной среде мировой экономики, однако в случае российских фирм дополнительным барьером нередко оказывается негативный имидж самой России, особенно в ряде стран ЦВЕ и СНГ, куда как раз направляются значительные российские капиталовложения.

Масштабы и география российской инвестиционной экспансии за рубежом

При анализе российских ПИИ возникают большие трудности, связанные с несовершенством статистической информации. На общие для анализа прямых капиталовложений всех стран сложности накладывается российская специфика, связанная с нежеланием отечественных бизнесменов афишировать свои сделки за рубежом. Это вполне объяснимо, поскольку нередко сложно провести четкую грань между ПИИ и нелегальным бегством капитала, который болезненно воспринимается в обществе, так как многие российские ТНК не желают направлять в самой России значительные средства на создание новых рабочих мест и реализацию мер по повышению конкурентоспособности через совершенствование технологий.

Тем не менее недостатки официальной статистики могут быть сглажены благодаря анализу отдельных сделок компаний. Кроме того, вследствие выхода на зарубежные финансовые рынки и еще по целому ряду причин в последнее время некоторые ведущие российские фирмы все же начали адекватно отражать свою зарубежную активность в годовых отчетах. При этом для приблизительной оценки масштабов ПИИ, на наш взгляд, самым приемлемым оказывается показатель зарубежных внеоборотных активов (напомним, что ЮНКТАД, ранжируя ТНК, использует объем суммарных активов, но к ним относятся и краткосрочные активы – такие как товарно-материальные запасы и т.п.).

По нашим оценкам, к началу 2007 г. зарубежные внеоборотные активы российских нефинансовых ТНК приблизились к 50 млрд. долл. (среди финансовых компаний ПИИ, превышающие 1 млрд. долл., осуществил только «ВТБ», тогда как прямые капиталовложения любого другого банка или страховой фирмы не достигали даже 0,2 млрд. долл.). За год показатель заметно вырос – почти в 1,5 раза.² При этом более 90% всех российских ПИИ приходится на 50 основных инвесторов. Во «втором эшелоне» наблю-

* Кузнецов Алексей Владимирович – кандидат экономических наук, зав. сектором ИМЭМО РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФНФ, проект №06-03-02057а.

¹ World Investment Report 2007 / UNCTAD. – N.Y., Geneva, 2007., p. 251–258.

² Полученный нами показатель оказывается значительно ниже официальных данных Центробанка России (он регистрировал накопленную сумму российских ПИИ в начале 2007 г. на уровне 209,6 млрд. долл. – www.cbr.ru). Дело в том, что большая часть ПИИ, учитываемых Центробанком России в платежном балансе, представляет собой вложения россиян в зарубежную недвижимость и другие виды бегства капитала в форме ПИИ, либо инвестиции в офшоры, связанные со сменой собственников активов в самой России (так называемые *round-tripping FDI*), либо вложения фондов прямого инвестирования в крупные портфели акций зарубежных фирм.

дается еще несколько десятков фирм, инвестировавших за рубежом по 25-75 млн. долл. Вместе с тем, далеко не все их можно отнести к «полноценным» ТНК – либо из-за наличия ПИИ только в 1-2 странах, либо из-за крайне незначительной роли заграничных операций. Зато у 15 ТНК зарубежные внеоборотные активы превышают 1 млрд. долл. (см. табл. 1), что сопоставимо с уровнем крупных ТНК развивающихся стран.

Таблица 1.

**Российские фирмы – лидеры по размерам
зарубежных внеоборотных активов (01.01.2008)**

№	Активы, млрд. долл.	Компания	Основные отрасли специализации
1	Более 13,0	«Лукойл»	Топливная, нефтехимическая
2	6,0 – 9,0	«Газпром»	Топливная
3		«Норникель»	Цветная металлургия
4		«Евраз»	Черная металлургия
5	3,0 – 4,5	«Совкомфлот» (с «Новошипом»)	Транспорт
6		ОК «РУСАЛ»	Цветная металлургия
7		«МТС»	Телекоммуникации
8	2,0 – 3,0	«Северсталь»	Черная металлургия
9		«Алтим» (без «Вымпелкома»)	Телекоммуникации
10	1,5 – 2,0	«Ренова» (промышленные направления)	Машиностроение, электроэнергетика
11		«Базовый элемент» (сектор строительства и материалов)	Строительство, производство стройматериалов
12		«Русские машины» («ГАЗ»)	Машиностроение
13	1,0 – 1,5	«Зарубежнефть»	Топливная
14		«Вымпелком»	Телекоммуникации
15		«НЛМК»	Черная металлургия
16	0,5 – 0,8	«Роснефть»	Топливная
17		«ЕЭС России»	Электроэнергетика
18	0,3 – 0,5	«Алроса»	Горнодобывающая
19		«ТНК-ВР»	Топливная
20		«Амтел-Фредештайн»	Химическая
21		«Приско»	Транспорт
22		«Северстальтранс» (с 2008 г. – «Н-Транс»)	Транспорт
23		«ОМЗ»	Машиностроение
24	0,2 – 0,3	«Итера»	Топливная
25		«Славнефть»	Топливная
26		«Союзнефтегаз»	Топливная
27		«МАИР»	Черная металлургия
28		«Русснефть» (российские активы находятся под арестом)	Топливная
29		«Ситроникс»	Машиностроение
30		«Мечел»	Черная металлургия

Составлено автором на основе: World Investment Report 2006 / UNCTAD. – N.Y., Geneva, 2006., p. 286; годовых отчетов компаний и другой информации с их сайтов, экспертных оценок, опубликованных в газетах «Ведомости» и «Коммерсант», журнале «Слияния и поглощения».

Хотя среди лидеров доминируют топливные, металлургические и телекоммуникационные компании, в числе зарождающихся российских ТНК можно встретить немало представителей совершенно разных отраслей. Каждый год список российских инвесторов заметно пополняется, причем иногда формирующиеся ТНК сразу попадают в число лидеров. Обычно это происходит, когда ведущие интегрированные бизнес-группы, уже

имеющие в своем составе ТНК, стимулируют интернационализацию второстепенных направлений бизнеса. Так, в 2007 г. бизнес-группа «Базовый элемент» (ее ядро – алюминиевый гигант «РУСАЛ») стала развивать зарубежную экспансию своего строительного бизнеса, в январе приобретя за 35 млн. долл. казахстанскую фирму «Састобе-цемент», а в августе за 1,7 млрд. долл. – 30% акций австрийской инженерно-строительной корпорации «Страбаг» (значительные активы размещены также в ФРГ и странах ЦВЕ).

Параллельно начинают интернационализацию многие российские фирмы, не входящие в состав крупных бизнес-групп. Так, в 2007 г. первые инвестиции за рубежом, причем превысившие в каждом случае 100 млн. долл., осуществили сразу несколько таких фирм. Отметим, что некоторые из них проявили активность в бывших социалистических странах. Например, с целью получения хаба для организации авиаперевозок в страны ЕС компания «Красноярские авиалинии» в ходе приватизации стала владельцем 99,95% венгерской «Малев» (формально за 1 млн. долл., но с обязательством погасить долги и увеличить капитал, что эквивалентно 160 млн. долл. ПИИ). За 138 млн. долл. фирма «Кокс» (входящая в холдинг депутата Б. Зубицкого) по результатам приватизационного конкурса стала владельцем 55,35% акций компании «Словенска индустрия йэкла», в состав которой входят 6 сталелитейных и сервисных предприятий в Словении.

Определить географическую структуру зарубежных активов российских компаний сложнее – можно дать лишь приблизительные оценки. Ведущим получателем капиталовложений российских ТНК (35-40%) до сих пор остается ЕС (причем порядка 15% – вклад «новых» стран-членов). Вместе с тем доля Евросоюза постепенно сокращается за счет выхода ряда компаний на отдаленные рынки (например, с покупкой в 2007 г. за несколько миллиардов долларов компанией «Норникель» фирмы «Лайон-Ор майнинг» российские ПИИ заметно выросли в Канаде, Австралии, Ботсване и ЮАР). К сожалению, официальные данные принимающих российских капитал стран не только публикуются с временным лагом, особенно заметным в условиях динамичной экспансии российских ТНК, но занижены почти вдвое из-за слабого учета реинвестиций, тогда как россияне нередко покупают в ЕС убыточные компании и проводят их модернизацию.

По нашим оценкам, абсолютными размерами аккумулированных российских ПИИ в ЕС выделяются Германия и Италия (накопленные суммы уже исчисляются несколькими миллиардами долларов). В Италии сразу несколько российских ТНК активизировались совсем недавно, а в Германии основная часть капиталовложений приходится на одного информационно непрозрачного ключевого инвестора – концерн «Газпром». У него в ФРГ несколько дочерних структур, среди которых особо выделяется «Вингаз» (совместное предприятие с компанией «Винтерсхалль», входящей в состав химического гиганта «БАСФ»). Изначально российской ТНК принадлежало 35%, но в 2006 г. доля увеличена до 50% минус 1 акция в обмен на доступ германского партнера к добыче сырья в России. Фирма «Вингаз» осуществила заметные инвестиции в развитие трубопроводной системы Германии и контролирует в Нижней Саксонии крупнейшее в Европе газохранилище, реализует поставки газа в соседние с ФРГ страны.³ Вместе с тем, среди стран ЕС по масштабам накопленных российских ПИИ выделяется и ряд малых государств, прежде всего в ЦВЕ. Так, в Литве (даже после потери компанией «ЮКОС» крупного НПЗ), по последним опубликованным данным Евростата, показатель на конец 2006 г. составил 658 млн. долл., в Польше – 633 млн. долл., Латвии – 479 млн. долл. и т.д.⁴

Вторым по важности вектором российской инвестиционной экспансии является СНГ (около 30% ПИИ) – в первую очередь Украина и Казахстан. Несмотря на разнообразие палитры российских ТНК, все их типы (кроме псевдо-ТНК) склонны осуществлять значительные ПИИ в СНГ, что вполне согласуется с существующими теоретическими представлениями о территориальном развитии зарождающихся ТНК, к которым отно-

³ Подробнее см.: *Heinrich A. Russian Companies in Old EU Member States: The Case of Germany // Expansion or Exodus: Why Do Russian Companies Invest Abroad? – Binghamton (N.Y.), 2005., p. 41–60.*

⁴ См. сайт Евростата (epp.eurostat.ec.europa.eu). Пересчет по курсу доллара к евро на конец года.

сятся ведущие отечественные компании.⁵ Лишь у ряда российских ТНК наряду с близлежащими странами СНГ есть другие географические приоритеты. Кроме того, в СНГ продолжается масштабная приватизация, что создает новые возможности для осуществления ПИИ российскими ТНК. Напротив, в странах ЦВЕ приватизация в целом завершена (более того, в 2004 г. в связи с расширением ЕС исчез стимул для российских ТНК закрепиться на рынках стран ЦВЕ перед их вступлением в ЕС, чтобы потом получить упрощенный доступ в западноевропейские страны⁶). Поэтому, на наш взгляд, в будущем именно СНГ станет лидером по объему привлеченных российских ПИИ.

Более того, распространение в постсоциалистических странах инвестиций «на поле под паром»⁷ позволяет предположить, что уже приобретенные предприятия в СНГ (впрочем, как и в некоторых странах ЦВЕ, вступивших недавно в ЕС) получают масштабные ПИИ за счет дополнительных инвестиций в модернизацию и реконструкцию. Иллюстрацией уже реализованной стратегии могут служить инвестиции компании «Лукойл» в зарубежные нефтеперерабатывающие заводы. Еще в 1998 г. «Лукойл» приобрел за 56 млн. долл. в румынском Плоешти 51% акций предприятия, которое нуждалось в модернизации для повышения экономической эффективности (которую обеспечивает более глубокая переработка сырья) и соответствия экологическим требованиям ЕС (куда Румыния готовилась вступить). Затраты российской ТНК на реконструкцию превысили 200 млн. долл., причем в 2002–2004 гг. завод совсем не работал. В свою очередь, Одесский НПЗ, 100% акций которого были куплены в 1999–2000 гг. в два этапа за 44 млн. долл., полностью закрыт летом 2005 г. Предполагается, что реконструкция предприятия займет 4 года и обойдется ОАО «Лукойл» в 320 млн. долл. Получает дополнительные инвестиции в модернизацию и третий заграничный НПЗ компании «Лукойл» – расположенный в болгарском Бургасе.

Из других стран по абсолютным размерам российских ПИИ выделяются США, Канада, ЮАР, Австралия, Швейцария, Турция и Вьетнам. В будущем следует ожидать расширение перечня стран – крупных получателей российских капиталовложений, в основном за счет Африки и Азиатско-Тихоокеанского региона. Это показывает анализ инвестиционных планов отечественных ТНК, стремящихся осваивать сырьевые ресурсы. Однако по роли российского капитала в общем массиве иностранных инвестиций еще многие годы будут выделяться главным образом соседние страны. Так, в 2006 г. удельный вес капиталовложений российских ТНК в накопленных ПИИ превышал 10% в 6 странах СНГ (Белоруссии, Украине, Молдавии, Армении, Казахстане и Узбекистане), а также на Кипре. Показатель на уровне 5-10% был отмечен в Грузии, Литве, Латвии, Болгарии, Сербии и Черногории.

Проблемы наращивания российских инвестиций в странах ЦВЕ и СНГ

Уже достигнутая значимая роль российского капитала во многих странах ЦВЕ и СНГ может продолжить увеличиваться, поскольку в близлежащих странах развитие российских ТНК стимулируют и большая информированность о специфике ведения бизнеса, и транспортная доступность, а нередко и этнокультурное сходство территорий. Вместе с тем, именно в соседних государствах у России существуют наибольшие проблемы с созданием адекватного имиджа страны, что препятствует осуществлению ПИИ.

В частности, в восточноевропейских странах-членах ЕС настороженное отношение к российским ТНК, особенно под государственным контролем, обуславливается политико-историческими факторами – недоверием, порожденным советским доминирова-

⁵ Подробнее см.: Кузнецов А.В. Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект. – М.: КомКнига, 2007., с. 50–76.

⁶ См.: Борисов А. Российский бизнес за рубежом // Международная жизнь. 2005. №2., с. 103–113.

⁷ Общепринятого перевода на русский язык у термина пока нет. Он введен в научный оборот лишь в 90-е годы для описания скандинавских и германских ПИИ в странах ЦВЕ, вступивших в 2004 г. в ЕС. См.: Meyer K., Estrin S. Entry Mode Choice in Emerging Markets: Greenfield, Acquisition and Brownfield // Center for East European Studies. Copenhagen Business School. 1998. Working Paper №18.

нием в регионе в годы «холодной войны». Например, лидер Союза молодых демократов (ФИДЕС) – крупнейшей оппозиционной партии Венгрии В. Орбан в период нахождения на посту премьер-министра заявлял, что с трудом может понять, чьим интересам служат российские инвестиции – внешней торговле или внешней политике.⁸ Не случайно поэтому «Газпром» так и не смог реализовать запланированную покупку крупного химического завода «Боршод хем» в Венгрии.

Исходно негативное восприятие российской инвестиционной экспансии политиками в постсоциалистических странах подогревается и местными экспертами, нередко тенденциозно обрисовывающими российскую предпринимательскую культуру. Показательна статья о российских ПИИ в Литве, опубликованная под эгидой ключевого в мире научного центра по изучению российских ПИИ – Панъевропейского института Школы экономики Турку. В ней указывается, что деловая этика российских бизнесменов плохо совместима с конкурентной средой и определяется всей русской историей: базируется на экспансионизме (изначально милитаристском), доминировании социальных связей над законом (что порождает коррупцию) и неограниченной власти государства (царя). Кроме того, отмечается, что в советский период все усугубилось принципом «уравниловки» в любых хозяйственных отношениях и абсолютной монополией государства во внешнеэкономических связях, поддерживаемой партией и КГБ. Основными чертами современной российской экономики называются коррупция, недееспособность судебной системы, нереалистичная налоговая система, организованная преступность, высокая инфляция и слабые банки.⁹

Впрочем, опасения относительно российских капиталовложений в ЦВЕ обусловлены и экономическими факторами. В частности, имеет место намного большая зависимость части стран региона (даже в сравнении с западноевропейскими членами ЕС) от поставок энергоресурсов из России. Особую остроту проблема приобретает в связи с желанием «Газпрома» контролировать распределительные сети стран-импортеров. В частности, эксперты полагают, что российский гигант отказался выкупать в 2004–2005 гг. опцион на 16,3% акций словацкой газовой фирмы «СПП» у франко-германского консорциума (который в 2002 г. приобрел 49%) не только потому, что цена выросла из-за колебания курса евро с 0,9 до 1,2 млрд. долл. Важную роль сыграли изменения дальнейших планов приватизации словацкого монополиста, в результате которых «Газпром» лишился возможности купить еще по меньшей мере 17% акций «СПП».¹⁰

В странах СНГ, на наш взгляд, в целом отношение к российским капиталовложениям более сдержанное (за исключением, пожалуй, Грузии), хотя в отдельных секторах для компаний создаются значительные барьеры. Например, в сфере электроэнергетики наиболее привлекательным рынком для РАО «ЕЭС России» является Украина, однако инвестиции компании оказались сосредоточены совсем в других странах СНГ. Это связано с тем, что на Украине неоднократно высказывались на самом высоком политическом уровне возражения по поводу установления контроля над приватизируемыми украинскими предприятиями со стороны зарубежных государственных корпораций. И действительно, частный российский капитал в украинской электроэнергетике имел всегда неплохие позиции. Хорошей иллюстрацией служит созданная на Украине К. Григоришиным финансовая империя (через подконтрольную ему швейцарскую фирму «Энерджи Стандарт груп»), которая к 2001 г. контролировала 16 региональных энергетических фирм Украины (1/3 мощностей электроэнергетики страны). После этого у Григоришина начались проблемы с ведением бизнеса в стране, однако при распродаже его активов многие энергетические компании перешли к другим российским инвесторам.

Нельзя сказать, что российские компании не встречаются никаких препятствий при инвестировании в «нестратегических» отраслях стран СНГ. Конечно, есть примеры кон-

⁸ Цит. по: Economist. 10.12.2004.

⁹ Zashv P. Russian Investments in Lithuania – Politics, Business, Corporate Culture // Electronic Publications of Pan-European Institute. 2004. №10., p. 21–24.

¹⁰ Время новостей. 27.02.2004; Ведомости. 14.06.2005.

церна «Тракторные заводы», который после объединения с компанией «Агромашхолдинг» имеет производственные предприятия в Казахстане, Украине, Белоруссии и Молдавии, или крупной пищевой компании «Вимм-Билль-Данн». Приобретенные и модернизированные концерном «Вимм-Билль-Данн» на Украине молокозаводы позволяют российской стороне достичь позитивного экономического эффекта сразу по нескольким направлениям. С помощью предприятий в Киеве, Харькове и под Сумами российской фирме удалось закрепиться на местном рынке (в том числе путем увеличения популярности своих торговых марок не только молочной продукции, но и соков, других напитков), снизить трудовые и транспортные издержки, сэкономить на ведении внешней торговли, да и просто использовать местное украинское сырье. В то же время украинская сторона получила современное производство и новые рабочие места (в еще большей мере такие позитивные эффекты проявились при осуществлении ПИИ российской компанией в Киргизии и Узбекистане, а недавно «Вимм-Билль-Данн» стала владельцем производственного предприятия и в Грузии).

В то же время, например, дочерняя структура ведущей российской частной ТНК «Лукойл» – «Лукойл-нефтехим» – в 2000 г. создала в г. Калуш (Ивано-Франковская обл.) на базе украинской государственной химической компании «Ориана» совместное предприятие «Лукор» с уставным капиталом порядка 245 млн. долл. (сначала на паритетных началах, но в 2001 г. увеличила свою долю до 52,1% в счет осуществления прямых инвестиций в реконструкцию). В конце 2004 г. для строительства нового завода по производству хлора и каустической соды была создана компания «Карпатнефтехим», в которой «Лукор» владеет 24%, а нидерландская финансовая структура «Лукойл кемикал» – 76%. Из-за безуспешных, но неоднократных попыток украинской стороны оспорить в судах решение о создании новой компании, почти полностью подконтрольной российскому транснациональному гиганту, строительство завода начато лишь в конце 2006 г. (при том, что в течение нескольких лет российские ПИИ могут составить 500 млн. долл.).

Противоречивые оценки экспертов получают и периодически пересматриваемые результаты отдельных приватизационных сделок с участием российских ТНК. С одной стороны, в судах иногда высказываются реальные претензии по поводу фактов недобросовестной конкуренции участников аукционов, но, с другой стороны, нередко победитель в повторных конкурсах в постсоциалистических странах также определяется отнюдь не в условиях справедливой борьбы разных ТНК. Более того, сам пересмотр ранее состоявшихся решений часто вызван сменой правительства (особенно ярко это проявляется на Украине – недавно громкой «жертвой» стала российская машиностроительная ТНК «Трансмашхолдинг» с производственными активами в Казахстане, Латвии и ФРГ – ей в итоге не удалось стать владельцем 76% акций фирмы «Лугансктепловоз»).

Обычно в таких случаях речь идет о борьбе экономических конкурентов, которые пытаются в качестве аргументов использовать политические козыри, апелляцию к негативному имиджу России в принимающих российские ПИИ странах. Хотя, бесспорно, отрицательный образ России как источника инвестиций имеет вполне рациональную основу: На наш взгляд, можно отметить, по крайней мере, три важных момента:

1) боязнь повторения политической экспансии советского периода с учетом высокой доли среди российских ТНК компаний, непосредственно подконтрольных или лояльных государству (хотя в целом степень сопряженности российской внешней политики и внешнеэкономической активности российских компаний преувеличена),

2) страх экспорта из России «плохих» институтов, деформированной бизнес-культуры (опять-таки, большинство постсоциалистических стран отличаются не лучшей, в сравнении с Россией, предпринимательской средой, хотя действительно имеет место высокая роль специфических мотивов инвестирования у российских ТНК – например, «страхование» активов от преследования со стороны государства),

3) нежелание укреплять экономические позиции России в странах с многочисленным русскоязычным нацменьшинством.

Естественно, возникает вопрос, как преодолеть существующие барьеры. Что касается стран ЦВЕ, то основным способом является расширение информационных свя-

зей, причем не столько на уровне пропагандистских усилий, сколько путем развития контактов представителей бизнес-сообщества, продвижения результатов российских аналитических исследований российских ТНК на Запад и т.д. Хотя необходимо понимать, что в краткосрочной перспективе это даст весьма ограниченный эффект.

В странах СНГ возможности России больше, особенно в рамках ЕврАзЭС, может быть, и ЕЭП (причем второй вариант предпочтительнее, поскольку именно между Россией, Украиной, Белоруссией и Казахстаном развиваются наиболее тесные инвестиционные связи в рамках СНГ). В качестве одной из рекомендаций по обеспечению либерализации движения капиталов в регионе, учитывающей динамику и структурные сдвиги инвестиционных потоков, можно предложить создание в России Консультативного совета по инвестициям в странах ЕЭП. В этот совет можно пригласить 20-40 ведущих российских инвесторов на Украине, в Белоруссии и Казахстане (а также, возможно, ключевых экспортеров, которые, проявляя интерес к капиталовложениям в регионе, до сих пор не смогли осуществить значительных инвестиций). По-видимому, данный Консультативный совет должен действовать при Правительстве РФ, причем в тесном взаимодействии с такими министерствами как МЭРТ и МИД.

События на Украине прошлых лет показали, что некоторые российские предприниматели весьма озабочены восприятием России в соседних странах, иногда некоторые отечественные компании даже готовы выступать консолидировано по отдельным вопросам. В то же время без наличия особой институциональной структуры трудно гарантировать, что российская политика в странах ЕЭП не окажется результатом лоббирования каких-то узких групповых интересов. В случае же создания специального Консультативного совета с довольно широким представительством (по аналогии с таким же советом, действующим с 1994 г. в самой России для пришедших в национальную экономику иностранных ТНК) можно ожидать проведения непрерывного мониторинга проблем либерализации движения капитала, других вопросов внешнеэкономических связей с Украиной, Белоруссией и Казахстаном (например, путем создания нескольких рабочих групп). Наконец, не без помощи Консультативного совета может быть улучшена статистическая работа, которая позволит, наконец, получить реальную картину инвестиционной активности российского бизнеса в соответствующих государствах.

Так как в странах ЕЭП нередко воспринимают болезненно российскую инвестиционную экспансию, особенно под эгидой государственных внешнеполитических действий, необходимо создание влиятельных институциональных структур, включающих частных предпринимателей всех четырех стран. Для этого можно использовать опыт диалога Россия – ЕС, где Круглый стол промышленников, существуя с 1997 г., к 2005–2006 гг. превратился в реальную политическую силу и стал заметным средством поддержания диалога в период кризиса официальных межгосударственных отношений. Вероятно, аналогичный Круглый стол предпринимателей стран ЕЭП, имеющий большую автономию относительно правительств государств-участников ЕЭП, но вместе с тем вписанный в механизмы функционирования ЕЭП (например, как консультативный орган), со временем также мог бы значительно содействовать ликвидации институциональных и даже психологических барьеров для трансграничного движения капитала в регионе.

С учетом нынешней структуры инвестиций в рамках ЕЭП и особенно характера их встречных потоков наиболее продуктивным является сотрудничество компаний топливно-энергетического комплекса, машиностроения и банковской сферы. Вместе с тем нельзя игнорировать значительный потенциал, существующий в пищевой и легкой промышленности, некоторых других «нестратегических» отраслях, где пока осуществлены единичные инвестиционные проекты. Более того, Круглый стол предпринимателей стран ЕЭП не должен превращаться исключительно в форум крупнейших компаний – по-видимому, целесообразно к его деятельности привлекать и различные объединения предпринимателей, в том числе малых и средних. В конечном счете, все это будет работать на создание положительного имиджа России как источника ПИИ в близлежащих странах, причем в долгосрочной перспективе.

Экономические и политические рычаги улучшения образа России в Восточной Европе (на примере Венгрии и Польши)**

1

Известно, что образ государства – один из важных факторов осуществления успешной внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, привлечения инвестиций и т.д. Не является исключением и Россия. Более того, для Российской Федерации задача формирования позитивного образа оказывается одной из наиболее значимых. Во многих государствах ЕС, а также странах СНГ под влиянием болезненного исторического опыта сформировалось неоднозначное отношение к нашей стране и к ее политике. Существуют стереотипы и предрассудки, иные факторы. Эта задача является более чем сложной. Несмотря на это, долгое время российское руководство уделяло проблемам формирования позитивного имиджа страны недостаточное внимание. Подобное положение вещей объяснялось как недостатком финансовых ресурсов, размытием кадрового потенциала внешнеполитических структур Российской Федерации в течение 1990-х годов, так и иными факторами политического и экономического характера. Хотя уже в течение первого срока президентства В.В. Путина внимание руководства страны к проблеме формирования образа России за рубежом резко возросло – с 2004–2005 гг. произошла заметная активизация российской государственной политики на этом направлении, хотя в значительной мере она и до сих пор страдает от структурных, финансовых, кадровых и иных проблем.

Сложившаяся ситуация достаточно остро ставит вопрос о том, какие дополнительные рычаги могут быть использованы для улучшения образа России или, по крайней мере, нейтрализации негативной динамики его развития. В этой связи внимание на себя обращает политико-экономический инструментарий отношений, во многом вписывающийся в категории экономической дипломатии и связанных с ней направлений деятельности.

Очевидно, что имиджевая компонента присутствует во всех политических и экономических действиях страны на мировой арене и в рамках двусторонних отношений, так как помимо реализации своих непосредственных целей и задач все они оказывают влияние на восприятие образа этой страны и ее политики местными элитами и народами. В огромной мере это относится к торгово-экономическим отношениям и к экономической дипломатии, которые на протяжении последнего полувека прочно вошли в инструментарий имиджевой политики государств и крупного бизнеса. Например, к ним успешно прибегал Советский Союз, активно формируя свой образ главного друга и союзника развивающихся стран за счет расширения торговли, продажи новых технологий, создания предприятий, прямой помощи и т.д. Аналогичные меры для изменения своего образа охотно используют США, Франция и другие европейские страны, Китай и т.д.

Постепенно важность политико-экономических рычагов для формирования позитивного восприятия российской политики и нового образа Российской Федерации осознали и российское руководство. Что касается идеологических основ российской политики, то частично именно в этом ключе следует рассматривать формировавшуюся с начала 2000-х годов концепцию «прагматизации» внешнеполитической и внешнеэкономической линии России, провозглашающую ее деидеологизацию, примат практических взаимовыгодных политико-экономических отношений с другими странами и регионами. Формулируя цели, задачи и инструментарий российской внешней политики в политико-экономических категориях, данная концепция была объективно, вне зависимости от того, до какой степени осознавалась эта цель, направлена на ликвидацию негативного

* Данилин Иван Владимирович – кандидат политических наук, с.н.с. ИМЭМО РАН, ст. преп. МГИМО (У) МИД России.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФНФ, проект №06-03-02057а.

имиджа Российской Федерации в государствах ЕС и СНГ. В особенности в той его части, которая основывалась на страхах перед усиливающейся Россией и подозрениях в том, что Москва с помощью своей «коварной» внешней политики, инвестиционной экспансии и контроля над энергетикой стремится воссоздать «империю». Точно также задаче ликвидации «имперского» образа России и страхов перед целями ее политики, правда, в основном в отношении СНГ, служила и концепция «либеральной империи», сформулированная главой РАО «ЕЭС России» А.Б. Чубайсом в 2003 г. Она заявляла о примате инвестиционно-экономических рычагов и целей российского лидерства на постсоветском пространстве. Отметим, что реальным следствием всех этих интеллектуальных построений стала действительная экономизация отношений России с государствами СНГ, а также попытки вывести на первое место «прагматический», торгово-экономический подход в отношениях со странами Восточной и Юго-Восточной Европы, а также отчасти и с государствами Западной Европы.

Достаточно остро стоит вопрос о том, насколько эффективно использование политико-экономических рычагов для кардинального или, по крайней мере, существенного изменения образа России за рубежом, каковы их естественные ограничители и факторы, усиливающие их действие. В этой связи важным и интересным является анализ отношений России с Венгрией и Польшей, которые, с одной стороны, представляют едва ли не наиболее «проблемный» с точки зрения образа России регион, а с другой, демонстрируют совершенно разные модели формирования отношений с Россией.

2

Формально, оба государства имеют много общего с точки зрения истории отношений с Россией / СССР (не беря царский, «имперский» период как более отдаленный – хотя и здесь просматриваются некие параллели – подавление венгерской революции и польских восстаний и т.п.). Например, в XX в. обе страны входили в соцлагерь, в обоих Советский Союз действовал весьма brutальными методами и обе в этой связи имеют достаточно болезненные и травматические воспоминания о периоде доминирования СССР. В обеих странах были сильны демократические настроения. После распада «Восточного блока» обе страны на первых этапах демонстрировали высокую динамику политических и экономических отношений с ЕС и, шире, со странами Запада, а также с НАТО. Наконец, и Венгрия, и Польша почти полностью зависят от поставок российских энергоносителей (как и иные государства Восточной и Юго-Восточной Европы), что в последние годы стало важным фактором внутривнутриполитических дебатов в регионе и в ЕС. Оба государства имеют, в целом, достаточно позитивный опыт общения с Россией в торгово-экономической сфере. С середины 1990-х годов, даже не считая импорта российских нефти и газа, составляющих, впрочем, крупнейшую статью двусторонней торговли, особенно после экспоненциального роста цен на углеводороды с 2003 г., торговля и взаимные инвестиции развивались довольно активно, хотя и не взрывными темпами. Весьма показательным, что с Польшей, наиболее сложным для России партнером в регионе, торгово-экономический диалог продолжал развиваться даже в периоды обострения политических отношений, несмотря на периодическое возникновение серьезных противоречий и конфликтов, как, например, в связи с «мясным эмбарго» России (ноябрь 2005 г. – декабрь 2007 г.).

И все же, несмотря на все эти очевидные параллели, динамика отношений Будапешта и Варшавы с Москвой оказывается совершенно различной. Политико-экономический диалог строится по разным сценариям, а вследствие этого по-разному в этих странах развивается и восприятие России и ее внешней политики местными элитами и широкими кругами общественности.

Российско-польские отношения с 1991 г. пережили несколько эпох, балансируя от «прохладно-вежливых» до почти открытого противостояния. В течение второй половины 1990-х годов наблюдалось постепенное выравнивание диалога, который поддерживался на умеренно-дружественном уровне в эпоху президентства А. Квасьневского – условно, до конца 2004 г. После 2004–2005 гг. еще при А. Квасьневском, но особенно в период

президентско-премьерского «тандема» братьев Качиньских произошло заметное ухудшение и динамики отношений. Связано это было как с некоторыми польскими внутриполитическими тенденциями, так и с противоречиями в энергетической сфере – стремлением России создать Североевропейский газопровод в обход Польши, «энергетическими войнами» России с Украиной и Белоруссией. Негативное влияние оказывало различие подходов к политическим процессам на Украине, а также неоднозначная оценка Варшавой политики России по отношению к самой Польше и к ЕС.

Сложная динамика политического диалога дополнялась серьезными имиджевыми проблемами. Значительная часть польских элит культивировала негативный образ России, активно апеллируя к «имперской» угрозе со стороны Москвы, впоследствии к «энергетическому империализму», нежеланию Российской Федерации считаться с «волей» Польши и ее самостоятельным выбором, «антидемократической» политике Кремля внутри России, в Белоруссии и на Украине, а также к болезненным историческим «ранам», таким как Катынь. Существовали и вполне реалистичные, взвешенные оценки России. Однако общий фон восприятия России оставался весьма неоднозначным.¹ Хотя в конце 1990-х – начале 2000-х годов образ России несколько улучшился, новые серьезные проблемы в двусторонних отношениях привели к очередному «провалу» в имиджевой сфере. Проблемы с восприятием российской политики в Польше стали причиной многих проблем в политико-экономических отношениях последних лет, равно как и в предшествующий период. Истолкование любых инициатив России с точки зрения сложившихся стереотипов и страхов, равно как и подозрения в отношении российского бизнеса, привели сначала к снижению интенсивности и потенциала двустороннего диалога, а затем и к его кризису. Справедливости ради следует признать, что многие неоднозначные или не вполне просчитанные шаги российского руководства (то же «мясное эмбарго» и «энергетические войны») прямо способствовали актуализации этих опасений.

В Венгрии же наблюдалась иная ситуация, по крайней мере, на уровне элит. Еще во второй половине 1990-х годов российский рынок стал привлекать все большее внимание венгерских производителей как весьма значимый и перспективный.² После периода подозрительности в отношении России в начале десятилетия, стали делаться попытки восстановления нормального позитивного политического диалога. Процесс затормозился в 1999 г. в связи с противостоянием России и НАТО по косовскому вопросу (Россия даже отозвала для консультаций своего посла в Будапеште), но ненадолго. «Похолодание» отношений продлилось до 2002 г., когда с приходом к власти социалистов и особенно после назначения премьер-министром прагматика Ф. Дюрчания ситуация стала стремительно меняться в лучшую сторону. К 2004–2005 гг. диалог вышел на принципиально новый уровень. Если говорить об экономике, то Венгрия стала ключевой страной в амбициозных региональных энергетических и транспортных проектах России. Только с Венгрией из всех стран региона Российская Федерация предложила развивать программы в сфере высоких технологий. Возрос объем взаимных инвестиций. Что касается классической дипломатии, то взаимные визиты глав государств и правительств стали регулярными, подчеркивая «особый» характер отношений. При этом обе стороны и в сфере политической риторики, и в сфере реальной политики придавали двусторонним контактам во всех областях приоритетный характер. Важным знаком нового уровня диалога стало показательное (особенно в свете Катынской проблемы) выступление В. Путина в Будапеште в 2006 г., в котором он в весьма осторожных выражениях дал понять, что Россия признает определенную моральную (но только моральную!) ответственность за события 1956 г.

¹ См.: *Стемпловски Р.* Будущее Польши и России в Европе // *Европа. Журнал Польского института международных дел.* 2005. Т. 5. №2 (15).

² Подобные тенденции были характерны для многих стран «Вышеградской группы». См.: *Шишелина Л.Н.* Венгрия: весна надежд и сомнений // *Современная Европа.* 2006. №2., с. 85; *Deak A.* EU-Russia policies and the Visegrad Group // *Foreign Policy Review.* 2005. №1–2 и проч.

Столь радикальные трансформации вряд ли были бы возможны без поэтапного улучшения восприятия самой России, ее политики, возможностей и перспектив венгерскими элитами, связанными с правящей социал-либеральной коалицией и бизнес-сообществом. Учитывая тот факт, что процесс постепенно набирает обороты с 2002 г., можно утверждать, что мы имеем дело не с сугубо конъюнктурными флуктуациями позиции элит, вызванными их краткосрочными интересами, а с долгосрочной динамикой. Конечно, не стоит полагать, что образ России в умах большинства венгров имеет однозначно позитивный характер и принимается всеми группами венгерского общества. Так, правые силы, в том числе оппозиционный Союз молодых демократов, более скептически оценивают Россию и ее политику. Однако общая картина – если сравнивать ситуацию с таковой в Польше – все равно представляется более позитивной.

3

В чем же заключаются причины столь различной направленности диалога и эволюции восприятия России, ее имиджа, в Польше и Венгрии? Ответ на этот вопрос, как представляется, лежит в состоянии и динамике развития национальных экономик Венгрии и Польши за последние полтора десятилетия.

Несмотря на весьма болезненные последствия политики «шоковой терапии», Польша смогла создать достаточно эффективную экономику и успешно интегрировалась в европейский рынок, постепенно увеличивая темпы экономического роста. Причем весьма осторожный диалог с Евросоюзом, торг за более выгодные условия, активное использование программ ЕС и ряд других факторов позволили Польше избежать некоторых наиболее негативных последствий «ускоренного» вступления в сообщество развитых европейских наций. Аналогичным образом, потеря части бывших «социалистических» рынков не стала трагедией для польской экономики, интенсивно развивающей взаимодействие со странами ЕС. Несмотря на значимость российского рынка для экспорта ряда польских сельскохозяйственных и промышленных товаров и некоторых прямых инвестиций для польского бизнеса, он является для Варшавы сугубо второстепенным. Единственной сферой взаимодействия, в которой Россия для Польши является поистине незаменимым партнером, стала энергетика, а также импорт российских нефти и газа. Однако односторонняя «опасная» зависимость Польши от России в сочетании с подозрениями в отношении российской политики нивелировали позитивный потенциал энергетического фактора для двусторонних отношений.

Что касается Венгрии, то здесь общая картина была несколько иной. С начала 1990-х годов страна демонстрировала лучшие темпы развития, чем иные государства региона. Венгерская экономика привлекала существенный объем иностранных инвестиций. Развивались торгово-экономические отношения со странами ЕС.³ Неудивительно, что Венгрия долгое время рассматривалась Брюсселем как наиболее продвинутая в экономическом отношении страна бывшего «Восточного блока» и наиболее перспективный кандидат для выступления в ЕС. Более того, уже в 1997 г. руководство ЕС признало, что Венгрия готова к конкуренции внутри Союза.⁴ Весьма интенсивными темпами продвигался и диалог с НАТО, вступление в которую рассматривалось венгерскими властями как одна из важнейших внешнеполитических целей.

Однако уже в начале 2000-х годов ситуация стала меняться. Снизилась темпы экономического роста, Словакия «оттянула» на себя часть иностранных инвестиций, венгерским руководством были допущены определенные политические просчеты. Подготовка к присоединению Венгрии к ЕС и вступление страны в Евросоюз в 2004 г. еще более усугубили ситуацию. Новые правила и нормы Союза, конкуренция со стороны европейских производителей и другие факторы привели к ухудшению экономической конъюнктуры, массовым банкротствам, прежде всего в сельском хозяйстве, и иным не-

³ См. *Шишелина Л.Н.* Венгрия: весна надежд и сомнений., с. 85–86; *Шишелина Л.Н.* Венгрия в Европе // *Международная жизнь.* 2005. №11., с. 79–81 и т.д.

⁴ См. *Шишелина Л.Н.* Венгрия: весна надежд и сомнений., с. 84, 88–89.

гательным последствиям.⁵ Разочарование в ЕС привело к росту евроскептицизма в стране. В условиях экономических сложностей ухудшились и параметры диалога с НАТО.

На этом фоне российский рынок, торгово-экономическое и инвестиционное, равно как и политическое взаимодействие с Россией стали рассматриваться частью венгерских политических и экономических элит как важные для развития экономики, а также для увеличения значения страны в рамках ЕС. Следствием именно этих перемен и стали решения, принятые кабинетом Ф. Дюрчяна, быстрое потепление российско-венгерских отношений, придавшее новый мощный стимул развитию торгово-экономических связей. Динамика диалога способствовала улучшению восприятия России в Венгрии. Дальнейшей эволюции имиджа России, прежде всего в торгово-экономическом аспекте, способствовали и новые крупные инициативы самой Российской Федерации, сулящие Венгрии как многомиллиардные прибыли по итогам совместных инвестиций, так и роль ключевого в энерготранспортном отношении государства региона. Это обещало рост значения Будапешта для единой Европы.

Сопоставление венгерского и польского «прецедентов», как представляется, ясно демонстрирует роль политико-экономического фактора для позитивной динамики изменения имиджа России в регионе. Становится очевидным, что при наличии серьезной обоюдной заинтересованности в развитии экономических отношений, торгово-экономическое взаимодействие в сочетании с затенением некоторых политических аспектов диалога способно привести к достаточно серьезным подвижкам и в имиджевой сфере, прежде всего в восприятии идейных основ и направленности политики России. Заметим, что даже энергетическое взаимодействие с Российской Федерацией – наиболее болезненная для бывших стран «социалистического лагеря» тема – в случае обоюдных усилий по стимулированию диалога, приобретает совершенно иное звучание, а его восприятие изменяется. Несмотря на почти монопольное положение России на венгерском энергетическом рынке, развитие взаимодействия за счет крупных двусторонних проектов в газотранспортной сфере при одновременной максимальной деидеологизации вопроса в рамках двусторонних отношений, обеспечили принципиально иную трактовку энергетическому диалогу сторон, обозначенному как стратегическое партнерство. Это ярко контрастировало с ситуацией в российско-польских отношениях. Одновременно четко выявляются и основные условия эффективности политико-экономических рычагов: наличие объективной заинтересованности в улучшении параметров торгово-экономического диалога, обоюдная воля правящих элит к его развитию, а также исключение впечатления односторонней зависимости от России в пользу выстраивания партнерства.

Безусловно, против тезиса об определяющем значении политико-экономических факторов в улучшении образа Российской Федерации в Восточной и Юго-Восточной Европе может быть выдвинут ряд возражений. Некоторые обозреватели утверждают, что улучшение параметров российско-венгерского диалога является во многом вынужденным для Венгрии и свидетельствует не столько о состоянии и перспективах позитивной эволюции экономического и политического имиджа России, сколько о крайней сложности экономической ситуации в Венгрии. Однако следует принимать во внимание, что столь бурное развитие диалога даже при наличии серьезных объективных причин политико-экономического характера вряд ли было бы возможным без серьезного улучшения образа России в сознании венгерских элит. Поскольку венгерский истеблишмент не боится, что Россия будет «окружать» или «подчинять» Венгрию, что российский бизнес принесет «грязные» деньги, будет внедрять негативные практики ведения дел, характерные для «мафиозной империи», можно говорить о заметном улучшении имиджа России в Венгрии. Улучшение имиджа России придало первоначальный импульс развитию российско-венгерского диалога. Практическое сотрудничество привело к серьезным позитивным подвижкам в восприятии российской политики и отечественного бизнеса. Более того, пример Польши показывает, что объективная заинтересованность в значительном

⁵ Там же.

торгово-экономическом сотрудничестве (покупка нефти и газа) отнюдь не всегда гарантирует улучшение отношений и имиджа, что еще более выгодно оттеняет «венгерский прецедент».

Некоторые исследователи утверждают, что Венгрия, в отличие от Польши, изначально была лишена многих проблем в отношениях с Россией, которые и до сих пор осложняют диалог Москвы и Варшавы. Это касается как политических, так и политико-психологических факторов. Например, Польша и Россия на протяжении долгого времени являлись геополитическими оппонентами в борьбе за влияние и доминирование в черноморско-балтийском метарегионе (Белоруссия, Украина, часть Западной России и сама Польша). После распада СССР борьба возобновилась в новых формах. Подобного не было в российско-венгерских отношениях, если, конечно, не рассматривать как аналог российско-польского конфликта геополитические противоречия Российской империи и Австро-Венгрии. В свете болезненного переживания последствий российско-прусско-австрийских «разделов» Польши в XVIII в. и Пакта Молотова–Риббентропа Польша нередко превратно истолковывает российскую политику в ЕС как попытку «окружить» Польшу или вытеснить ее из решения важных общеевропейских проблем. Этого, разумеется, нет в российско-венгерском диалоге. Однако были бы все эти противоречия и страхи, оказывающие серьезнейшее влияние на российско-польские отношения, столь же остры и актуальны даже в контексте всех взаимных исторических обид и противоречий, если бы элиты сознательно вывели торгово-экономическое взаимодействие на более высокий уровень, а само оно носило бы более многогранный и глубокий характер? Несмотря на то, что постановка вопроса носит несколько спекулятивный характер, представляется очевидным, что поощрение – вынужденное или добровольное – взаимодействия в торговле и взаимных инвестициях могло бы существенно скорректировать динамику отношений и их восприятия, приглушив взаимные обиды и страхи. Опять же, важным примером подобного развития событий служат те же отношения России и Венгрии. Впрочем, конечно, речь вовсе не идет о том, что применительно к Польше «идеальной» была бы «венгерская» модель: улучшение двустороннего диалога и вследствие этого имиджа России за счет серьезного ухудшения динамики экономического развития Польши и/или снижения интенсивности ее диалога с ЕС. Скорее, следует говорить о возможностях развития и углубления диалога, расширения его за пределы достаточно ограниченного спектра проектов.

Отметим, что определенные надежды на улучшение российско-польских отношений связаны с итогами досрочных парламентских выборов в Польше, прошедших в октябре 2007 г. Объективная потребность и заинтересованность сторон в развитии торгово-экономических и политических контактов привела к эволюции позиции польских элит⁶, обещающей и изменения имиджевых параметров диалога. И хотя потенциал улучшения отношений по многим причинам представляется на данном этапе ограниченным, общая атмосфера диалога внушает надежду на то, что и сами отношения, и имидж России в Польше – как фактор дальнейшего изменения их динамики – будут существенно скорректированы.

«Венгерский» опыт может быть успешно применен для улучшения имиджа России в Восточной Европе, равно как и в других регионах. Более того, если говорить о восточноевропейских странах, то здесь потенциал политико-экономических рычагов – в том числе инвестиционных – в деле улучшения образа России является более чем существенным, если не определяющим. Он сулит на данном этапе наибольшие выгоды для российской имиджевой политики.

⁶ Характерно, что новые миролюбивые заявления в адрес Москвы прозвучали из уст Д. Туска, главы победившей партии «Гражданская платформа», который еще в 2005 г. в рамках предвыборной борьбы заявлял о необходимости диалога с Москвой с твердых позиций, «гордо и решительно». См.: *Мухалев О.* Дилеммы польской политики // *Международная жизнь*. 2005. №11., с. 40.

Учитывая стереотипы и шаблоны восприятия странами региона России, целей и задач ее политики, максимально возможная экономизация отношений оказывается наиболее «безопасным» и надежным средством изменения образа нашей страны как залога бесконфликтных политических и торгово-экономических отношений, не отягощенных фантомными страхами перед «имперской Россией». На фоне ухудшения образа Российской Федерации в регионе в связи с «энергетическими войнами» 2005–2006 гг., регулярная и серьезная политико-экономическая работа для восстановления российского имиджа в Восточной Европе становится объективным императивом. Помимо развенчания существующих страхов относительно российской внешней политики, регулярный торгово-экономический диалог, взаимные инвестиции, сотрудничество бизнес-структур и крупные совместные проекты при грамотном позиционировании обеспечат ликвидацию существующих стереотипов.

Конечно, в контексте планов по размещению в регионе объектов ПРО США и баз НАТО полное исключение геополитического и идеологического факторов из отношений невозможно. Однако, конечно, не в ущерб российским интересам, следует максимально стремиться к этому как на уровне политической риторики, так и в сфере реальной политики. Более того, учитывая специфику региона и наличие здесь объективных интересов России, снижение «градуса» политической риторики, рост прагматических соображений и практического сотрудничества оказываются безальтернативными с точки зрения улучшения имиджа России. Хотя опора на политико-экономический инструментарий предполагает длительный период эффективной работы, ее результаты, в свою очередь, будут более прочны, так как под новый имидж России, основанный на практическом опыте сотрудничества, будет подведен еще более основательный политико-экономический фундамент, обеспечивающий его прочность и долгосрочность.

Российское государство в крупнокорпоративном секторе в современных условиях

Россия стала превращаться в полноценного участника мировой экономики в 1990-е годы, когда на ее территории стало появляться все большее число зарубежных транснациональных корпораций (ТНК). Однако крупнокорпоративный сектор как неотъемлемый элемент современной экономики в нашей стране не ограничивается только иностранными компаниями. В 1990-е – начале 2000-х годов в стране сформировались российские крупнейшие компании (так называемый крупный бизнес), которые в настоящее время многие исследователи относят к ТНК.¹

Основу крупного бизнеса с самого начала его возникновения составляли частные структуры. Так, до 2000 г. среди 10 крупнейших российских бизнес-групп, сложившихся на тот период, только «Газпром» можно отнести к государственным, остальные, включая «ЛУКОЙЛ», «Интеррос-Онэксим» и другие бизнес-группы, специализирующиеся главным образом в топливно-энергетическом комплексе (ТЭК), металлургии и финансовом секторе, являлись частными.²

Превалирование частного капитала в крупнокорпоративном секторе России сохранилось и даже усилилось после 1998–2000 гг., когда изменились политико-экономические условия, а также стратегические цели самого крупного бизнеса: российские крупные компании расширяли сферы своей деятельности, активно проникая как в новые сектора экономики, так и на новые территории, стали формироваться новые представители крупного бизнеса. В совокупности крупный бизнес в 2004–2005 гг. занимал лидирующее положение в российском ТЭК и металлургии, а также владел активами в машиностроении, лесной и деревообрабатывающей промышленности, химической отрасли и агропромышленном комплексе и насчитывал десятки частных компаний, активно участвующих в мировой экономике. При этом государственное влияние в крупнокорпоративном секторе за более чем десятилетний период можно охарактеризовать как относительно стабильное, ограничивающееся преимущественно естественными монополиями в лице «Газпрома» и РАО «ЕЭС России».

На наш взгляд, период 2003–2004 гг. стал переломным в трансформации роли государства в сфере крупного бизнеса. Определенную роль в данном процессе сыграло создание в конце 2003 г. нефтяного холдинга «ТНК-ВР» на основе активов российской «Тюменской нефтяной компании» (включающих пакеты акций «ОНАКО», «Сиданко», «Славнефти», доли в «Русиа Петролеум», «Роспан Интернешнл») и международной корпорации «БиПи», внесшей свои доли в «Русиа Петролеум» и «Сиданко», а также сеть московских автозаправочных станций. Подобное активное проникновение транснациональных корпораций нероссийского происхождения в одну из стратегических отраслей экономики страны («ТНК-ВР» заняла третье место среди российских нефтяных компаний по размерам запасов и объемам добычи) «подтолкнуло» российское государство к началу проведения собственной стратегии в крупнокорпоративном секторе, особенно в нескольких стратегических отраслях.

Основными направлениями функционирования государства стали:

- приобретение различными способами частных крупных российских компаний,
- создание собственных новых крупных структур в стратегических для себя секторах хозяйства,

* Четверикова Анна Сергеевна – м.н.с. ИМЭМО РАН, аспирантка Института системного анализа РАН.

¹ Например, А.В. Кузнецов подробно рассматривает российские компании как ТНК в своей работе «Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект». – М.: КомКнига, 2007.

² Паппэ Я.Ш. «Олигархи»: экономическая хроника 1992-2000. – М.: ГУ ВШЭ, 2000.

- усиление позиций уже функционирующих государственных крупных компаний путем активного наращивания сырьевых дивизионов, проведения модернизации существующих мощностей,
- взаимодействие с иностранными ТНК и в определенной степени ограничение их деятельности на территории России – вхождение государственных компаний в проекты транснациональных корпораций, создание только совместных предприятий, ограничение доли ТНК в ряде крупных российских компаний.

В последние годы в качестве стратегических для себя отраслей российское государство в первую очередь рассматривало топливно-энергетический комплекс и машиностроение. Хотя это не исключало проведение вышеуказанных стратегий и в других секторах экономики в отношении отдельных компаний.

Усиление роли государства в крупнокорпоративном секторе началось и проявлялось в большей степени путем *приобретения частных крупных российских компаний*. Первой такой компанией стал «ЮКОС», ключевой актив которой перешел под контроль государственной «Роснефти»: в 2004 г. состоялся аукцион по продаже основного предприятия «ЮКОСа» – «Юганскнефтегаза», который был выигран «Роснефтью». В результате уже в 2005 г. «Юганскнефтегаз», обладающий лицензиями на разработку 26 нефтяных месторождений в Ханты-Мансийском АО, был полностью интегрирован в состав государственной компании и в настоящее время обеспечивает около 70% добычи «Роснефти».

Однако наибольших масштабов рассматриваемый процесс достиг в 2005 г., выйдя за пределы ТЭК. В этот период в топливно-энергетическом комплексе состоялась еще одна покупка: «Газпром» стал владельцем крупной частной нефтяной компании, входящей в пятерку лидеров по добыче нефти в России, – «Сибнефти». Тем самым государственная монополия диверсифицировала свою деятельность за счет частной компании, добывающей более 40 млн. т нефти в год и владеющей перерабатывающими, сбытовыми и добывающими активами в более чем 15 субъектах Федерации.

Другой отраслью усиления роли государства в крупнокорпоративном секторе стало машиностроение. В 2005 г. в машиностроительном секторе состоялось сразу две сделки в различных его подотраслях. «Объединенные машиностроительные заводы» («ОМЗ»), специализирующиеся в судостроении и производстве машин и оборудования для атомной, нефтегазохимической промышленности, были выкуплены структурами «Газпромбанка». На тот момент в состав «ОМЗ» входил «Уралмаш», «Ижорские заводы» и судостроительные предприятия. Кроме того, «АВТОВАЗ», являющийся крупнейшим производителем легковых автомобилей в России, перешел под контроль государственного «Рособоронэкспорта». Автомобильная компания владела одной из крупнейших сбытовых и сервисных сетей, охватывающей всю территорию России, а также рядом заводов по производству автокомплектующих.

В последующие периоды, включая настоящее время, реализация стратегии по скупке крупных частных российских компаний уже не отличалась такой масштабностью. 2006–2007 гг. характеризуются получением окончательного контроля над активами, приобретенными ранее: производился выкуп акций и долей у других акционеров. Подобное было характерно для «ОМЗ», «АВТОВАЗа». Кроме того, «Роснефть» продолжила выигрывать аукционы по продаже основных нефтяных активов «ЮКОСа»: в состав государственной компании вошли 100% «Самаранефтегаза», добывающего более 9 млн. т нефти в год, Куйбышевский нефтеперерабатывающий завод (НПЗ) мощностью 7 млн. т, Новокуйбышевский НПЗ (мощность 9,5 млн. т) и Сызранский НПЗ (мощность 10,7 млн. т), а также научные и сервисные предприятия «ЮКОСа» в Поволжье. Новые нефтеперерабатывающие предприятия позволили увеличить суммарную мощность переработки «Роснефти» более чем в 2 раза.

Среди новых явлений стоит отметить покупку «Газпромом» 20% акций второго производителя газа в России – частной компании «Новатэк», добывающей 28 млрд. м³ газа в год. Сделка была оформлена в конце 2006 г. и позволила ввести в состав совета

директоров двух (из восьми) представителей от государственной монополии, что предоставляет возможность широко влиять на управление компанией. Однако пока попыток дальнейшего усиления своей роли «Газпром» не предпринимал. Не ясны пока перспективы государственных действий и в отношении нефтяной частной компании «Русс-нефть», которая входит в десятку крупнейших по добыче нефти в стране. Претензии со стороны налоговых органов практически приостановили деятельность компании, а ее основной владелец покинул пост главы компании.

Тем самым, приобретение частных крупных компаний является одной из основных стратегий российского государства по усилению своей роли в стратегических отраслях экономики в современных условиях.

Создание новых крупных структур пока является зарождающимся процессом, начавшимся в 2006 г., и затрагивает только машиностроение, однако озвучиваемые государственные планы касаются и других секторов экономики. Первой созданной государством крупной компанией стала «Объединенная авиастроительная корпорация» (ОАК), указ №140 об учреждении которой был подписан Президентом РФ 20 февраля 2006 г. Основной целью ее организации являлось сохранение и развитие научно-производственного потенциала авиационного комплекса России, обеспечение безопасности и обороноспособности государства, концентрация интеллектуальных, производственных и финансовых ресурсов для реализации перспективных программ создания авиационной техники. В состав корпорации вошли крупнейшие предприятия авиастроения – АХК «Сухой», МАК «Ильюшин», «Туполев», завод «Сокол», «Комсомольское-на-Амуре авиационное производственное объединение имени Ю.А. Гагарина», «Авиаэкспорт» и другие. Однако в ее состав вошла и единственная частная крупная компания, сформировавшаяся к тому моменту в подотрасли, – НПК «Иркут», объединяющая Иркутский авиационный завод и ТАНТК имени Бериева и производящая как гражданскую, так и военную авиационную технику. Доля государства в ОАК составила не менее 75%. Таким образом, пожалуй, единственным лидером в перспективе в отрасли останется государственная «Объединенная авиастроительная корпорация», которая, согласно планам, будет производить все российские самолеты – до 2012 г. будет произведено 431 воздушное судно различного типа.

Вторая государственная корпорация была создана в судостроении в 2007 г. согласно указу №394 Президента РФ от 21 марта 2007 г. – «Объединенная судостроительная корпорация» (ОСК). Ее организация преследует те же цели, что и создание ОАК, только затрагивает область судостроения: это реализация проектов строительства кораблей и подводных лодок для Военно-Морского флота и развитие гражданского судостроения, освоение континентального шельфа и мирового рынка морских перевозок. Государству принадлежит 100% ОСК. Этим же указом было утверждено создание дочерних предприятий ОСК – «Западного центра судостроения», расположенного в г. Санкт-Петербург, «Северного центра судостроения и судоремонта», расположенного в г. Северодвинск Архангельской области, и «Дальневосточного центра судостроения и судоремонта» в г. Владивосток. В целом в состав новой государственной структуры вошли десятки предприятий, включая ключевые заводы и организации: такие, как завод «Звездочка», «Адмиралтейские верфи», «Дальневосточный завод «Звезда», «Средне-Невский судостроительный завод», «Невское проектно-конструкторское бюро», «Научно-исследовательский институт «Берег» и другие. Однако помимо исключительно государственных предприятий, в «Объединенную судостроительную корпорацию» вошли и государственные пакеты акций производственных предприятий, контролируемых крупными частными компаниями. Так, в ОСК передано 20,96% акций «Судостроительного завода «Северная верфь», способного выпускать как гражданские, так и военные суда и входящего в частную «Объединенную промышленную корпорацию».

Тем самым в судостроении и авиастроении созданы крупнейшие государственные структуры, которые в перспективе будут занимать лидирующие позиции в подотраслях, снизив к минимуму роль других крупных частных компаний.

Как уже упоминалось выше, усиление государства в крупнокорпоративном секторе не ограничивается только приобретением или созданием новых компаний: определенную роль играет и *развитие уже функционирующих крупных государственных компаний* в целом ряде отраслей.

Одной из целей стратегического развития лидера газовой промышленности России «Газпрома» является увеличение добычи газа путем освоения принадлежащих ему ресурсов, многие из которых сосредоточены на полуострове Ямал. На данной территории газовая монополия владеет среди прочего тремя перспективными месторождениями с запасами природного газа в размере 5,9 трлн. м³ и потенциальным объемом добычи в 178 млрд. м³ ежегодно – Бованенковским, Харасавэйским и Новопортовским. В 2006 г. «Газпром» приступил к реализации проекта по освоению первого месторождения – в 2011 г. на Бованенковском месторождении должна начаться добыча газа, которая в перспективе составит 115 млрд. м³ в год.

«Роснефть», специализирующаяся в нефтяной промышленности, также активно наращивает свое влияние в отрасли путем приобретения новых лицензий на запасы сырья, освоения уже имеющихся ресурсов, а также модернизации существующих мощностей. Например, только в 2006 г. государственная нефтяная компания стала владельцем лицензий на разработку около 10 новых участков, чьи суммарные ресурсы превышают 370 млн. т, в Красноярском крае, Иркутской области, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах. Освоение Ванкорского месторождения с запасами в 165 млн. т, расположенного в Красноярском крае, является примером активного развития уже имеющейся сырьевой базы. В настоящее время на месторождении ведутся мероприятия по подготовке его к вводу в эксплуатацию, которая запланирована на 2008 г.: строятся объекты пускового комплекса, трубопровод, соединяющий Ванкорское месторождение с магистральной системой, производится поисково-разведочное и эксплуатационное бурение.

Уже несколько лет «Роснефть» осуществляет модернизацию основных собственных перерабатывающих мощностей – Туапсинского и Комсомольского НПЗ. В результате объем переработки Туапсинского завода вырастет почти в 3 раза и составит 12 млн. т, глубина переработки также возрастет с 56% до 95%. На Комсомольском НПЗ реконструкция завершится в 2011 г., тогда мощность завода увеличится с 6,5 млн. т до 7 млн. т, а глубина переработки – с 61% до 95%. Аналогичной стратегии придерживается и «Газпромнефть».

Похожая деятельность характерна для государственных компаний и за пределами ТЭК. В химической промышленности «Сибур Холдинг», являющийся лидером по производству полимерных материалов, уже осуществил модернизацию Красноленинского газоперерабатывающего завода (ГПЗ) в Ханты-Мансийском АО, а также «Томскнефтехима», благодаря чему выпуск полиэтилена высокого давления увеличился на 30%. Кроме того, в настоящее время ведется реконструкция на Южно-Балыкском и Нижневартовском ГПЗ (Ханты-Мансийский АО), кемеровском заводе «Азот» и ряде других предприятий. Из перспективных масштабных проектов стоит отметить создание производства полипропилена мощностью 450-500 тыс. т в Тюменской области. Введение в эксплуатацию новых мощностей, инвестиции в которые превысят 18 млрд. рублей, запланировано на 2010 г. Значительные инвестиции в собственные предприятия осуществляет и «Алроса» – крупнейший российский производитель алмазов. Кроме того, «АВТОВАЗ», помимо модернизации, планирует и создание нового завода в г. Тольятти мощностью 480 тыс. автомобилей в год, инвестиции в который превысят 45 млрд. рублей. Тем самым укрепление позиций существующих государственных компаний путем модернизации, строительства новых мощностей и развития сырьевых дивизионов характерно для всех отраслей функционирования государственных крупных структур.

Процесс взаимодействия с иностранными ТНК, направленный на ограничение их деятельности в России, является относительно давним явлением, но сохраняющим свое значение и в последние годы. В текущее время он, главным образом, включает вхождение государственных компаний в проекты, реализуемые транснациональными

корпорациями, создание преимущественно совместных предприятий и проектов с ними, а не отдельных иностранных производств, а также ограничение портфельных иностранных инвестиций. Однако все вышеперечисленное в большей степени относится к стратегическим для государства секторам экономики – ТЭКа и машиностроения.

Ярким примером проектов иностранных ТНК, куда позднее вошли государственные компании, является разработка нефтегазовых ресурсов Охотского моря (Сахалина). Первые проекты в этом регионе стали реализовываться зарубежными транснациональными компаниями с начала 1990-х годов. Однако в последние годы зарубежным ТНК был предъявлен ряд обвинений в несоблюдении условий добычи. Результатом стало вхождение в 2007 г. в проект «Сахалин-2», включающий лицензионные запасы около 30 млрд. т, «Газпрома», который более чем за 180 млрд. рублей выкупил 50% компании «Сахалин Энерджи», являющейся оператором проекта. В результате доли зарубежных ТНК в проекте «Сахалин-2» были значительно сокращены: в настоящее время «Шелл» принадлежит 27,5%, «Мицуи» – 12,5%, «Мицубиси» – 10%.

Изначальная реализация совместных проектов и совместное владение активами более распространено в качестве взаимодействия иностранных и государственных российских компаний. Например, в 2006 г. «Роснефть» с китайской «Синопек» стали владельцами «Удмуртнефти», доказанные запасы которой составляют 78,4 млн. т, а добыча – около 6 млн. т нефти в год. При этом российской компании принадлежит 51% удмуртского актива. В тот же год «Газпромнефть» и американская «Шеврон» создали совместное предприятие «Северная Тайга Нефтегаз» для реализации проектов в области нефтедобычи. В 2007 г. доля российской компании в совместном предприятии возросла с первоначальных 30% до 75%.

Однако стоит отметить, что вышеописанные формы взаимодействия зарубежных ТНК и государственных компаний не носят исключительно ограничительный характер со стороны последних: заинтересованность государственных крупных компаний России заключается и в получении доступа к мировым технологиям производства, а также мировому опыту реализации проектов и финансовым ресурсам.

В машиностроении деятельность транснациональных корпораций, на наш взгляд, подвержена меньшему влиянию со стороны государства и затрагивает только стратегические подотрасли. К последним относится и энергетическое машиностроение, в рамках которого в России существует компания «Силовые машины», объединяющая «Калужский турбинный завод», «Завод турбинных лопаток», «Ленинградский металлический завод» и «Электросилу». Германской компании «Сименс» принадлежит 25% «Силовых машин», при этом она неоднократно и безуспешно пыталась увеличить свой пакет и приобрести контроль над российским производителем.

При этом для машиностроения характерны и совершенно противоположные процессы – стимулирование функционирования зарубежных ТНК в России. В первую очередь это свойственно автомобилестроению, куда привлечение иностранных компаний началось еще в конце 1990-х годов, результатом которого стало создание в 2002 г. завода «Форд» в Ленинградской области, а также объявленные планы других автоконцернов.

Таким образом, роль российского государства в крупнокорпоративном секторе в современных условиях достаточно сильна и определяется стратегическими целями государства. В настоящее время среди них и создание государственных корпораций – абсолютных лидеров в своих отраслях, и включение в состав государственных корпораций активов частных структур в ряде стратегических секторов экономики России. К последним прежде всего относятся топливно-энергетический комплекс и машиностроение.

Государственная поддержка конкурентоспособности российской нефтехимии на мировых рынках

Нефтехимическая промышленность – базовый элемент современной экономики развитых стран. Нефтехимическая отрасль занимает долю от 3% до 10% в общем объеме производства товаров и услуг промышленно развитых стран. Именно развитие нефтехимической промышленности дало толчок к бурному экономическому прогрессу новых индустриальных стран. Нефтехимия является тем уникальным звеном, которое позволяет получать из нефти и газа товары повышенного спроса с высокой добавленной стоимостью. Потребителями нефтехимической продукции являются практически все отрасли промышленности, транспорта, сельского хозяйства, сферы услуг, торговли, науки, культуры и образования, оборонного комплекса.

Глобальное производство крупнотоннажной химической продукции имеет тенденцию к смещению из развитых стран в страны с низкой стоимостью углеводородного сырья, такие как Саудовская Аравия, Кувейт, ОАЭ, Индонезия, Малайзия, а также в страны с высоким потреблением химической продукции, такие как Китай и Индия.

В структуре российской промышленности по объему товарной продукции удельный вес химических производств составляет около 5,5%. В отрасли сосредоточено более 4,5% основных фондов промышленности страны.

Несмотря на то, что в России расположены крупнейшие в мире запасы сырья для нефтехимической и химической промышленности, доля России в мировых продажах химической продукции составляет всего 2%, тогда как у Западной Европы – 35%, Северной Америки – 39%. По объему производства химической продукции Россия со 2-3-го места в 80-х годах опустилась до третьего десятка в 2005 г. Крупнейшие европейские, американские и японские химические концерны даже по отдельности производят больше химической продукции, чем производится всеми российскими компаниями.

Обладая всеми предпосылками к тому, чтобы стать одним из ведущих игроков на мировом химическом рынке, Россия является нетто-импортером химической продукции. Так, по официальным данным Росстата, доля химической продукции в экспорте в 2006 г составила 5,5% (16,7 млрд. долл.), а в импорте – 15,8% (21,8 млрд. долл.). В то же время минеральное сырье – источник химической продукции составляет почти 66% российского экспорта.¹

Резкое падение химического производства в России обусловлено тем, что долгое время ни российские, ни иностранные инвесторы не вкладывали деньги в химическую промышленность, так как строительство химических комплексов современного уровня обходилось не менее чем в 1 млрд. долл., дисконтированный период окупаемости таких проектов обычно превышал 10 лет, а риски были слишком велики. Модернизацией и реконструкцией производств практически не занимались, так как не было денег, расхищение устаревших установок на металлолом или продажа действующего оборудования за рубеж позволяли оплачивать долги заводов, но о развитии не было и речи. Мощности простаивали из-за недостатка сырья, отсутствия внутреннего спроса, оборотных денег. Экспортные возможности ограничены удаленностью производств и сырьевых ресурсов от основных мировых регионов потребления химической промышленности – Северной Америки, Западной Европы, Китая и Индии. Имеющаяся транспортная инфраструктура не позволяет эффективно поставлять на мировые рынки жидкие химические и нефтехимические продукты, российским экспортерам приходится пользоваться услугами морских терминалов в странах Балтии, Финляндии и Украины. Кроме того, инвестициям в химический и нефтехимический сектор препятствует монопольное положение на сырье-

* Жиров Роман Сергеевич – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Товарная структура экспорта Российской Федерации; товарная структура импорта Российской Федерации (www.gks.ru).

вом рынке крупнейших нефтегазовых компаний, которые могут в любой момент прекратить поставки сырья на независимые химические предприятия (как это неоднократно делали «Газпром» и «ТНК-ВР»). В свою очередь, крупные нефтегазовые компании предпочитали вкладывать деньги в более прибыльные и «понятные» для себя проекты по добыче нефти и газа, а также ее первичной переработке.

Однако за последние годы ситуация резко изменилась, и, несмотря на изношенность основных фондов, высокую энерго- и материалоемкость российских производств, недостаток экспортной инфраструктуры и прочие проблемы, рентабельность по EBITDA (доход до уплаты налога на прибыль, процентов и амортизационных отчислений) в отрасли доходит до 10-20%. Отрасль ожила благодаря удачной рыночной конъюнктуре: внутреннее потребление нефтехимической продукции растет быстрее ввода новых мощностей, а цены на мировых рынках бьют рекорды. Успехи нефтехимических компаний «вскружили голову» российским участникам рынка, которые всерьез начали рассматривать инвестиционные проекты и вкладывать деньги в строительство новых и реконструкцию имеющихся мощностей, в том числе направленных на экспорт готовой продукции. К сожалению, сложившаяся ситуация, по прогнозам большинства маркетинговых и исследовательских агентств, в число которых входят такие известные компании, как «СМАИ», «ICIS-LOR», «Platts», в ближайшее время изменится. Цены на нефтехимическую продукцию резко пойдут вниз, не только из-за снижения цен на нефть, но и из-за запусков новых мега-мощностей в странах ОПЕК и Китае, которые наполнят региональные и мировые рынки избыточными объемами нефтехимической продукции. В такой ситуации современная российская нефтехимическая промышленность потеряет свои конкурентные преимущества и будет работать на грани рентабельности – компании не окупят инвестиций, государство не досчитает поступлений в бюджет.

Именно в тот момент, когда крупный российский бизнес готов к диверсификации производства и развитию обрабатывающих мощностей, а у государства имеется возможность поддержать амбициозные проекты бизнеса Президент России В.В. Путин в на встрече с представителями Российского союза промышленников и предпринимателей обозначил смену стратегии развития России, необходимую для обеспечения нового инновационного пути развития. Он отметил важность перехода «от простой эксплуатации природных ресурсов к их глубокой переработке»². При этом перед российской нефтехимической промышленностью ставится цель не просто обеспечить внутренние потребности российской экономики в химических продуктах, но также диверсифицировать российский экспорт, снизив в нем долю первичного сырья и повысив долю продукции с высокой добавленной стоимостью. На данный момент единственным фактором конкурентоспособности российской нефтехимической продукции на мировых рынках является дешевое сырье и энергия, и, к сожалению, при падении мировых цен на углеводородные ресурсы конкурентоспособность российской химической продукции на мировых рынках снизится, а ожидаемый положительный эффект от диверсификации российского экспорта исчезнет. Таким образом, с целью долгосрочного удержания и увеличения конкурентоспособности российской химической продукции на мировых рынках необходимо «подтянуть» все количественные и качественные показатели основных факторов производства до лучших аналогов мирового уровня. Бизнес должен использовать все свои внутренние ресурсы для развития внутренней среды, а государство должно сделать благоприятную внешнюю среду, поддерживать ее на должном уровне и стимулировать развитие внутренней среды бизнеса. Для этого предлагается комплексно рассмотреть все аспекты, влияющие на конкурентоспособность российской химии и, выбрав наиболее важные из них, приводить их в соответствие с лучшими мировыми аналогами.

На данный момент государство прямо либо косвенно уже разработало и внедряет ряд мер по поддержке российской нефтехимии на мировых рынках, однако они не отличаются системностью и эффективностью:

- Увеличение пошлин на светлые нефтепродукты.

² Новости РСПП. 06.02.2007 (www.rspp.ru).

- Разработка «Стратегия развития химического и нефтехимического комплекса до 2015 г.».
- Проведение «Форсайта развития химического комплекса» (основной упор делается на поиск современных ресурсосберегающих технологий и на долгосрочное прогнозирование).
- Выделение денег из инвестиционного фонда на строительство комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических производств в г. Нижнекамске.
- Локализация сборки автомобилей в России.
- Учреждение свободной экономической зоны в г. Елабуга.
- Стимулирование энергосбережения путем утепления зданий на этапе строительства.
- Увеличение пошлин на экспорт нефти и газа.
- Штрафование за сжигание попутных нефтяных газов.
- Попытки внедрения системы страхования экспортных контрактов.
- Снижение импортных пошлин на продукцию химического машиностроения.

К сожалению, намеченные и проводимые мероприятия не способствуют в достаточной мере росту конкурентоспособности российской химии на мировом рынке. С целью повышения конкурентоспособности российской нефтехимии на мировых рынках необходимо создать эффективную систему управления этим процессом, которая должна устанавливать ориентиры, формулировать задачи, выдвигать целевые программы, обеспечивать необходимыми ресурсами, четко определять ответственных за достижение целей и выполнение поставленных задач, следить за достижением целей и корректировать их в случае изменения внешней среды. Систему управления конкурентоспособностью российской нефтехимии предлагается делить на четыре основные подсистемы, каждая из которых отвечает за управление соответствующими ресурсами, с целью развития их до уровня лучших мировых аналогов и два процесса (см. рис. 1).

Рисунок 1.

Система управления конкурентоспособностью российской химии



Для каждой подсистемы в соответствии с запланированными показателями деятельности российской химической промышленности устанавливаются соответствующие цели и задачи (основные представлены в табл. 1).

Таблица 1.

Государственные меры поддержки российской химической промышленности на мировом рынке

Цель	Задача
Прогнозирование – цель: выявить ключевые компетенции, установить целевые ориентиры и поставить соответствующие задачи	
Предоставление аналитической информации	Ведение открытой базы статистических показателей потребления и производства нефтехимической продукции
Создание согласованной единой стратегии развития российской нефтехимической отрасли	Создание стратегии развития российской нефтехимической и химической промышленности на 10 лет

Цель	Задача
Финансовые ресурсы – цель: снизить WACC (среднюю величину издержек по привлечению капитала) с 15-20% до 5-10%	
Обеспечение возможности получения бизнесом кредитов по низким ставкам	Разработка и внедрение программы льготного кредитования среднего и малого бизнеса Обеспечение доступа иностранных инвестиционных фондов на российский рынок
Минимизация стоимости рисков при поставках на экспорт	Разработка государственной программы по страхованию экспортных рисков
Привлечение денежных ресурсов на евторынках (евробонды и еврокредиты)	Предоставление государственных гарантий на получение кредитов Повышение кредитного рейтинга России
Внутренние ресурсы – цель: создать условия, обеспечивающие целесообразность инвестиций в развитие существующих производств и строительство новых (окупаемость инвестиций – выше среднего уровня по отраслям промышленности России)	
Обеспечение целесообразности переработки попутного нефтяного газа (далее ПНГ)	Строительство сети газопроводов для сбора ПНГ Определение взаимовыгодных принципов формирования цен на ПНГ Увеличение штрафов за сжигание ПНГ Использование инвестиционных механизмов Киотского протокола
Обеспечение прав собственности	Закрепление прав на собственность, в том числе противодействие рейдерским атакам и действиям естественных монополий
Приведение капитальных затрат на капитальное строительство до уровня стран-конкурентов	Приведение старых СНИПов и ГОСТов на нефтехимические производства в соответствие с мировыми аналогами Снижение административных барьеров Поддержка развития химического машиностроения
Повышение прибыльности от экспортных операций	Отмена экспортных пошлин на нефтехимические продукты Вступление в ВТО Упрощение и ускорение возврата НДС Содействие в продвижении российских компаний на мировой рынок
Снижение сроков окупаемости крупных инвестиционных проектов	Создание ОЭЗ под все нефтехимические проекты с объемом производства более 0,5 млн. т товарной продукции
Снижение зависимости от конъюнктуры на мировых рынках	Развитие внутреннего рынка потребления нефтехимических продуктов Стимулирование локализации производства автомобильных частей, стройматериалов, частей для бытовой техники и электроники
Стимулирование обновления производственных фондов	Внедрение механизмов ускоренной амортизации производственных фондов
Обеспечение возможности долгосрочного планирования	Представление единых сценарных прогнозов изменения стоимости услуг и продуктов естественных монополий
Инфраструктурные ресурсы – цель: получить максимальный эффект от совместного использования бизнесом и государством инфраструктурных объектов	
Снижение инвестиционной нагрузки и операционных затрат на энергогенерирующие мощности	Совместное строительство и эксплуатация энергогенерирующих мощностей

Цель	Задача
Снижение инвестиционной нагрузки и операционных затрат на очистные сооружения для сточных вод	Совместное с муниципалитетами строительство и эксплуатация очистных сооружений
Снижение инвестиционной нагрузки и операционных затрат на морские и речные порты	Совместное строительство и эксплуатация многофункциональных морских и речных портов
Снижение инвестиционной нагрузки и операционных затрат на прочие виды инфраструктуры	Совместное строительство и эксплуатация жилых домов, школ, спортивных сооружений, домов культуры и отдыха
Трудовые ресурсы и НИОКР – цель: обеспечить нефтехимическую промышленности трудовыми и научными ресурсами	
Снижение временных и денежных затрат на подготовку специалистов по управлению производственными и обслуживающими процессами нефтехимических предприятий	Разработка целевой программы обучения специалистов нефтехимического профиля на основе актуальных требований отрасли
Разработка технико-экономических обоснований инвестиционных проектов	Поддержка и развитие отечественных проектных и исследовательских организаций
Разработка и внедрение новых технологических решений и востребованных рынком продуктов	Целевая поддержка фундаментальных и прикладных исследований в области химических технологий в тесном взаимодействии с потребностями рынка, бизнеса и возможностями научно-исследовательскими институтами
Планирование – цель: обеспечить достижение сформированных целей	
Разработка целевых программ	Формирование планов мероприятий для достижения целей и выполнения поставленных задач Определение и обоснование потребностей в ресурсах
Выработка системы управления достижением целей	Определение ключевых показателей деятельности, сроков их исполнения, форматов отчетности, процедур регулирующего воздействия и изменения целей / задач/ мероприятий в зависимости от внутренней и внешней среды
Формирования инвестиционной программы	Выпуск необходимых нормативных актов

Итак, российская нефтехимическая промышленность сейчас подошла к тому моменту, когда решается ее судьба. Либо крупный российский бизнес примет рискованное решение перерабатывать сырье внутри страны и российские нефтехимические фирмы смогут не только полностью вытеснить импорт крупнотоннажной продукции с территории России, но и занять свое место в международном разделении труда, поставляя качественную и конкурентоспособную продукцию. Либо бизнес отступит от амбициозных проектов, сдаст позиции на мировом рынке ближневосточным производителям, которые сначала вытеснят американские, европейские и японские компании с мирового рынка, а затем овладеют и российским рынком. Поэтому действия, которые предпримет государство для поддержки российской нефтехимии на мировых рынках, напрямую повлияют на принятие российским бизнесом того или иного варианта развития, а следовательно, и пути развития всей российской экономики на ближайшие 20-30 лет.

Россия и транзит нефти стран Каспийского региона: среднесрочная перспектива

После распада Советского Союза его нефтепроводная система оказалась разделенной между новыми государствами-наследниками прежних союзных республик. Однако потоки нефти продолжали следовать логике потоков советского времени. В этот период все экспортные потоки нефти, добываемой в Азербайджане и Казахстане, поставлялись транзитом через территорию Российской Федерации по системе магистральных нефтепроводов ОАО «АК «Транснефть». Фактически эти республики не имели иной трубопроводной альтернативы экспорта, и лишь поставки по железной дороге помогали диверсифицировать направления экспорта. Однако со временем ситуация начала меняться. Приток иностранных инвестиций в нефтедобычу Азербайджана и Казахстана способствовал росту добычи нефти в регионе. Увеличение объемов экспорта сопровождалось строительством новых экспортных трубопроводов. Появление альтернативных контролируемых «Транснефтью» направлений не приводит к конкуренции между ними до того момента, пока суммарная мощность экспортных направлений не превысит объем экспорта. Именно профицит пропускных способностей приводит к перераспределению экспортных потоков нефти на наиболее экономически эффективные направления.

По такому пути развивалась ситуация с экспортными потоками в Азербайджане, транзит нефти которого Россия фактически потеряла. И в этом же направлении развивается нефтетранспорт Казахстана, потеря транзита нефти которого была бы для России нежелательной. Чтобы понять, какие меры тарифной политики (или иные меры) необходимы для того, чтобы гарантировать или даже увеличить транзит нефти казахстанских производителей, прежде следует понять, почему был потерян транзит азербайджанской нефти.

Длившийся с конца 1990-х годов период медленного роста добычи нефти был нарушен резким увеличением темпов в 2005 г., когда добыча нефти в Азербайджане выросла на 43%, составив 22,2 млн. т нефти. В 2006 г. добыча нефти составила 32,3 млн. т, что было значительно больше прогноза правительства Азербайджана, в соответствии с которым в 2006 г. добыча нефти в стране ожидалась в объеме 28,55 млн. т.

Резкий рост добычи достигнут за счет блока месторождений Азери, Чираг и Гюнешли – одного из крупнейших морских месторождений, оператором по разработке которого является Азербайджанская международная операционная компания (АМОК). Азери-Чираг-Гюнешли в среднесрочной перспективе должен стать основой роста нефтедобычи. Общие запасы блока составляют около 900 млн. т нефти. В 2006 г. АМОК добыла 20,26 млн. т нефти, что почти вдвое больше, чем в 2005 г. Ожидается, что уже в 2008 г. добыча нефти АМОК может достигнуть 50 млн. т.

В 2007 г. добыча нефти в Азербайджане, по прогнозу правительства, может превысить 43,0 млн. т, а в будущем правительство Азербайджана прогнозирует дальнейший рост объемов нефтедобычи: в 2008 г. – 61,05 млн. т, в 2009 г. – 61,15 млн. т, в 2010 г. – 65 млн. т. Причем рост также будет достигнут за счет АМОК.

Азербайджан располагает тремя основными экспортными трубопроводными коридорами: северным, западным и южным.

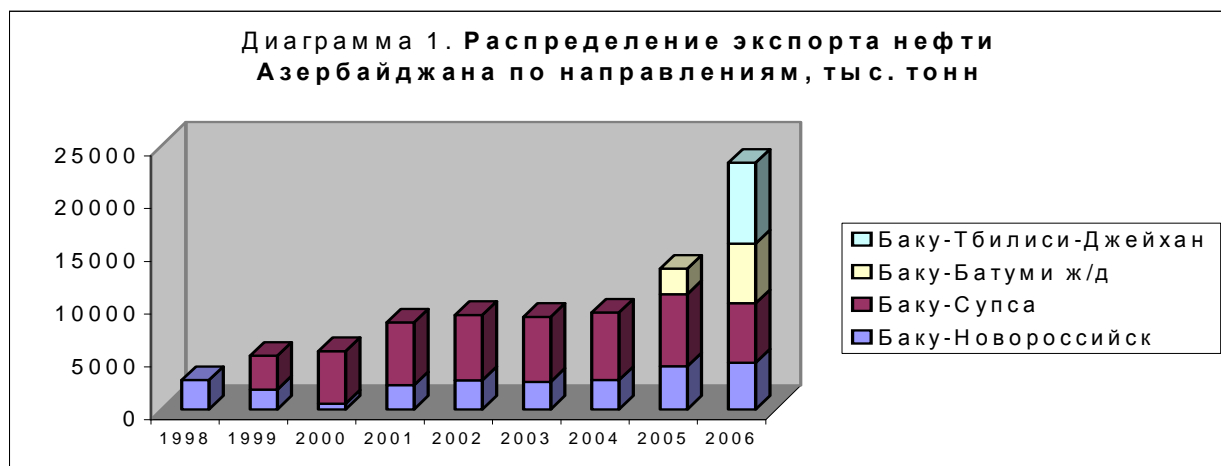
На север страны идет трубопровод Баку – Новороссийск. Мощность трубопровода составляет 7,6 млн. т в год, однако он не полностью находится в распоряжении производителей Азербайджана. В «Договоре между правительством Российской Федерации и правительством Азербайджанской Республики о транзите азербайджанской нефти через территорию Российской Федерации» 1995 г. оговорена квота в 5 млн. т нефти в год. Общая протяженность трубопровода 1411 км, из них 385 км по территории Азербайджана. В порту Новороссийск отгружается нефть качества «Urals» («Юралс»).

* Зимаков Андрей Владимирович – кандидат экономических наук, н.с. ИМЭМО РАН.

Трубопровод Баку – Супса соединяет нефтяные месторождения Азербайджана с терминалом Супса на черноморском побережье Грузии (западное направление). Проектная пропускная способность трубопровода составляет 5 млн. т в год (позднее увеличена до 7 млн. т в год). На нефтяном терминале в Супсе отгружается нефть качества «Azeri Light» («Азербайджанская легкая»).

В ноябре 1999 г. во время саммита ОБСЕ в Стамбуле было подписано соглашение о строительстве трубопровода в Джейхан (южное экспортное направление). Строительные работы начались в апреле 2003 г. Первый танкер с нефтью отгружен в июне 2006 г. Проектная пропускная мощность – 50 млн. т в год. В настоящее время завершается программа расширения пропускной способности трубопровода Баку – Тбилиси – Джейхан (БТД) до 60-65 млн. т нефти в год за счет химических компонентов. Существует также программа расширения до 90 млн. т нефти в год. На терминале в порту Джейхан отгружается нефть сорта «Azeri Light», называемая также «BTC Seyhan» («БТД Джейхан»). Действует банк качества с взаиморасчетами объемами нефти.

Существует также транспортный коридор, по которому нефть может поставляться из Баку по железной дороге до терминалов, расположенных на Черноморском побережье Грузии. Исторически это первый маршрут транспортировки азербайджанской нефти на экспорт. По нему перевозила нефть компания братьев Нобель, с ее участием был основан в 1883 г. нефтяной терминал в Батуми. Сегодня наиболее значительными являются терминалы в Кулеви и Батуми. Одним из терминалов владеет Государственная нефтяная компания Азербайджанской Республики (ГНКАР), а другим – казахстанская компания. Общая протяженность маршрута около 870 км. Поставки по обоим маршрутам составили в 2006 г. 12,8 млн. т. Потенциал азербайджанской железной дороги определяется объемом ежегодной транспортировки 20 млн. т нефти и нефтепродуктов.



Из диаграммы 1 видно, что изначально весь экспорт азербайджанской нефти осуществлялся по трубопроводу Баку – Новороссийск. Межправительственное соглашение между Азербайджаном и Россией на квоту в 5 млн. т подписывалось, когда трубопровода Баку – Супса еще не было и вся добываемая в Азербайджане нефть могла экспортироваться только по маршруту Баку – Новороссийск. В те годы 5 млн. т были реальной цифрой, но это был суммарный объем нефти ГНКАР и АМОК. С появлением в 1999 г. «западного» направления большая часть объемов АМОК пошла по трубопроводу Баку – Супса. Объем перекачки по «северному» направлению с этого момента составил в среднем 2,5 млн. т в год. Так, в 2004 г. объем перекачки составил 2,64 млн. т.

В 2005 г. объем транзита нефти по трубопроводу Баку – Новороссийск составил 4,1 млн. т против обычных 2,5 млн. т. Из общего объема транзита азербайджанской нефти через Россию в 2005 г. 2,7 млн. т составила нефть АМОК с каспийских месторождений Чираг и Азери (против 0,21 млн. т в 2004 г.) и 1,4 млн. т – нефть ГНКАР со старых месторождений. Часть нефти была отправлена по железной дороге в Батуми. В 2006 г. через Новороссийск было экспортировано 1,17 млн. т нефти ГНКАР и 3,28 млн. т нефти

АМОК. Однако этот всплеск объемов перекачки был лишь временным явлением. С пуском трубопровода БТД нефть АМОК перестала поступать в трубопровод Баку – Новороссийск.

С апреля 2007 г. основной объем нефти с каспийских месторождений Азери-Чираг-Гюнешли перенаправлен в нефтепровод БТД, который к тому моменту вышел на проектную мощность 50 млн. т в год. Фактически АМОК полностью потеряла интерес к «северному» маршруту. Это нашло свое выражение в том, что АМОК не только почти полностью прекратила поставки, но и досрочно отказалась от операторства. По соглашению с ОАО «АК «Транснефть» от 1996 г. участник консорциума АМОК компания «Би-Пи – Азербайджан» была оператором этого участка. Срок соглашения истекает 31 декабря 2007 г., однако уже в настоящее время эти полномочия фактически переданы ГНКАР. Причем все это происходит на фоне остановки перекачки по трубопроводу Баку – Супса осенью 2006 г. в связи с необходимостью замены одного участка.

Таким образом, на сегодняшний день незагруженным оказался трубопровод Баку – Новороссийск. В январе-марте 2007 г. ГНКАР доставила в Новороссийск всего около 200 тыс. т нефти со старых месторождений. Остальные объемы ГНКАР направила на переработку на свои НПЗ. Во втором квартале азербайджанская нефть по трубопроводу Баку – Новороссийск не поставлялась. ГНКАР заявляет о намерениях прокачать в 2008 г. через Новороссийск не более 1 млн. т нефти.

Объем экспорта нефти ГНКАР зависит также от конъюнктурных соображений. Основная часть добычи направляется на НПЗ страны, а оставшаяся часть направляется на экспорт. Однако этот поток не стабилен. Например, во втором квартале 2007 г. ГНКАР полностью направила все свои объемы нефти на НПЗ. Это было сделано в связи с возросшей потребностью в мазуте, необходимого для базовых электростанций страны, ранее работавших на российском газе. (Азербайджан с января отказался покупать газ у «Газпрома» из-за ценовых разногласий.)

По-прежнему сохраняет актуальность железнодорожный коридор Баку – Батуми. Так, компания «Эксон-Мобил», не вошедшая в проект Баку – Тбилиси – Джейхан, в ноябре 2004 г. подписала соглашение о транспортировке в течение 5 лет 10 млн. т нефти с каспийских месторождений (объемы нефти приходятся на «Эксон-Мобил» и американскую «Девон» в рамках проекта Азери-Чираг-Гюнешли). По соглашению планировалось поставлять нефть, превышающую квоту «Эксон-Мобил» в Баку – Супса. Однако теперь, с остановкой этого трубопровода, компания отправляет всю свою нефть, добытую в рамках проекта Азери-Чираг-Гюнешли, по железной дороге в черноморские порты Грузии. Поставки нефти «Эксон-Мобил» ожидаются в количестве около 2,5 млн. т в год.

При этом в настоящее время транзит нефти Азербайджана по территории России является наименее востребованным направлением. Оценка экономической эффективности поставок должна прояснить причины сложившейся ситуации и дать прогноз развития ситуации в перспективе.

К 2010 г. Азербайджан планирует добывать около 65 млн. т нефти в год. Причем на экспорт с учетом переработки на НПЗ страны ожидается количество не менее 56 млн. т. Тем самым потребность в экспортных мощностях будет меньше суммарных трубопроводных пропускных способностей БТД (минимум 50 млн. т), Баку – Супса (7 млн. т) и Баку – Новороссийск (5 млн. т), не считая железнодорожной перевалки. Профицит экспортных мощностей обуславливает наличие конкуренции между направлениями.

Для оценки экономической эффективности поставок нефти по различным направлениям, как правило, производится расчет выручки за одну тонну нефти при поставках из одной точки по разным маршрутам. Этот подход вполне применим для анализа эффективности поставок нефти из Азербайджана, где в качестве расчетной точки наиболее целесообразно принять Баку. Сангачальский терминал имеет выход на все три трубопроводных маршрута, а также в непосредственной близости от нее происходит налив в железнодорожные цистерны для поставки на черноморские терминалы Грузии.

Таким образом, необходимо получить информацию по ценам на нефть, поставляемую из Азербайджана по трем трубопроводным и одному железнодорожному на-

правлениям: на Новороссийск, Супса, Джейхан и Батуми. Далее необходимо сопоставить ценовую информацию с затратами на транспортировку, с тем чтобы получить выручку от реализации нефти по разным направлениям, приведенную к общей точке.

В качестве источника исходной ценовой информации выбран информационный бюллетень «Platt's Crude Oil Marketwire», как наиболее авторитетный и популярный источник, используемый в мировой торговле нефтью. Этот бюллетень публикует ежедневные данные о котировках различных сортов нефти, отгружаемых с разных терминалов. Наиболее целесообразным будет взять в расчет данные по поставкам нефти на условиях FOB, т.е. в порту отгрузки. Это позволит получить более объективную картину, так как дает возможность оценить стоимость нефти в порту при всей многовариантности дальнейшей реализации. Фактически цена в порту будет отражать конкуренцию между направлениями поставки морем. При этом необходимо взять котировки в разных портах за один и тот же период, например, за один день. Это нужно для того, чтобы цены были частью одной и той же рыночной конъюнктуры. В противном случае сопоставление выручки в исходной точке не даст объективного результата. В настоящем исследовании в качестве основы расчетов будут использованы котировки от 7 июня 2007 г.

Нас будут интересовать следующие позиции: котировки «Urals (Ex-Novorossiisk)» («Юралс FOB Новороссийск»), «Azeri Light FOB» («Азербайджанская легкая FOB Супса») и «BTC FOB Ceyhan» («БТД FOB Джейхан»). Каждая котировка дается как диапазон верхней и нижней границ цены (см. табл. 1).

Таблица 1.

Котировки цен на нефть разных марок 7 июня 2007 г.

<i>Котировка</i>	<i>Значение, долл. США за баррель</i>
Urals (Ex-Novorossiisk)	68,06 – 68,13
Azeri Light FOB	72,55 – 72,61
BTC FOB Ceyhan	71,79 – 71,85

Источник: Platt's Crude Oil Marketwire Bulletin (www.platts.com).

После получения средних значений котировок и перевода указанных цен из долларов за баррель в доллары за тонну, для каждого направления сделан отдельный расчет путем вычитания из выручки в порту всех затрат на транспортировку (см. табл. 2).

Таблица 2.

Сводный расчет выручки в точке отгрузки (Баку, 7 июня 2007 г.)

Морской порт, завершающий маршрут	Среднее значение котировки, долл. США за тонну	Затраты по маршруту, за тонну	Выручка в Баку, долл. США за тонну
Супса	537,10	3,62	533,48
Батуми	537,10	21	516,10
Джейхан (БТД)	533,73	20	513,73
Новороссийск	496,87	15,67	481,20

Составлено по расчетам автора на основе Platt's Crude Oil Marketwire Bulletin (www.platts.com).

Из приведенного расчета следует, что наименее привлекательный маршрут транспортировки азербайджанской нефти на экспорт – трубопровод Баку – Новороссийск, тогда как наиболее привлекательным является маршрут Баку – Супса.

Трубопровод БТД, на первый взгляд, уступает по эффективности железнодорожным поставкам в Батуми. Однако пропускная способность железной дороги ограничена, периодически возникают проблемы с подвижным составом. Тем не менее вполне понятно решение компании «Эксон-Мобил» воспользоваться именно этим маршрутом вместо БТД, где тариф за прокачку для не участвовавшего в проекте члена консорциума будет около 33 долл. за тонну. В этом случае разница в выручке между Баку – Батуми и БТД составит уже не 1,37 долл., а все 15,37 долл. США за тонну.

Даже в этом случае трубопровод Баку – Новороссийск выглядит наименее привлекательно. Можно предположить, что этим маршрутом будут пользоваться, в основ-

ном, малые производители на старых месторождениях Азербайджана, а также в трубопровод будет поступать нефть ГНКАР, для которой сохранение возможности использовать «северный» маршрут является стратегически важным вопросом.

Снижение транзитного тарифа по территории Российской Федерации для производителей Азербайджана малоэффективно. В силу ухудшения качества легкой азербайджанской нефти в Новороссийске до сорта «Urals», происходит существенная потеря в выручке, составляющая в настоящее время, по приблизительным оценкам, около 35 долл. на тонну. Эта потеря не может быть компенсирована мерами тарифной политики.

Выходом в данной ситуации в свое время могла бы стать организация последовательной перекачки азербайджанской нефти с целью сохранения ее качества. В этом случае при сохранении текущего тарифа маршрут транспортировки становится существенно привлекательнее для азербайджанских производителей (см. табл. 3).

Таблица 3.

**Сводный расчет выручки в точке отгрузки
при сохранении сорта азербайджанской нефти (Баку, 7 июня 2007 г.)**

Морской порт, завершающий маршрут, с учетом сорта нефти	Среднее значение котировки, долл. США за тонну	Затраты по маршруту, за тонну	Выручка в Баку, долл. США за тонну
Супса	537,10	3,62	533,48
Новороссийск («Azeri Light»)	537,10	15,67	521,43
Батуми	537,10	21	516,10
Джейхан (БТД)	533,73	20	513,73

Составлено по расчетам автора на основе Platt's Crude Oil Marketwire Bulletin (www.platts.com).

Однако в настоящее время эта мера нецелесообразна. То обстоятельство, что БТД в этих условиях оказывается наименее привлекательным маршрутом вряд ли послужит причиной переориентации потоков. Члены консорциума, построившего трубопровод в Джейхан, будут поставлять по нему нефть для того, чтобы окупить немалые вложенные средства. Введение последовательной перекачки было бы своевременным в конце 90-х годов, когда строительство трубопровода Баку – Тбилиси – Джейхан лишь обсуждалось. В это время конкурентоспособность российского транзита позволила бы эффективно бороться за транзитные объемы «большой нефти». Сегодня же такая мера может лишь привлечь ресурсы, отгружаемые по железной дороге в Батуми, например, 2,5 млн. т в год компании «Эксон-Мобил». Однако и это на сегодняшний день вряд ли будет интересно для российской стороны: последовательная перекачка более затратна, а трубопровод Баку – Новороссийск в настоящее время и так полностью загружен транзитом казахстанской нефти на участке Махачкала – Новороссийск.

Появление в 1999 г. альтернативного направления транзита не послужило сигналом к принятию мер по гарантированию загрузки транзитных мощностей, что привело впоследствии к потере объемов транзита нефти Азербайджана. Ситуация с транзитом нефти Казахстана развивается по схожему сценарию. Лишь только то обстоятельство, что рост добычи нефти постоянно опережает развитие экспортных направлений, является причиной отсутствия пока серьезной конкуренции между направлениями.

Говоря о транзите казахстанской нефти, мы будем иметь в виду поставки по трубопроводу Атырау – Самара с дальнейшей транспортировкой по системе ОАО «АК «Транснефть», а также трубопроводу Махачкала – Новороссийск. Нефтепровод Каспийского трубопроводного консорциума (КТК) Тенгиз – Атырау – Новороссийск, также проходящий по территории России, не находится полностью в российской собственности, что обуславливает более сложный механизм влияния на принятие тарифных и стратегических решений. Государственная тарифная политика в отношении казахстанского транзита может осуществляться только применительно к трубопроводам «Транснефти».

В настоящий момент Казахстан использует все имеющиеся экспортные мощности: Атырау – Самара (15,5 млн. т в год), КТК (30 млн. т) и Атасу – Алашанькоу (10

млн. т). Последний используется пока не на полную мощность в связи с нехваткой трубных ресурсов в восточной части страны, однако с постройкой трубопровода Кенкияк – Кумколь ресурсы Западного Казахстана получат доступ к этому направлению.

Важнейшим экспортным направлением для казахстанских нефтяных компаний является транскаспийская перевалка через порт Актау. На нефтеналивные терминалы порта нефть поставляется по существующему нефтепроводу Каламкас – Каражанбас – Актау, а также железнодорожным транспортом. Из Актауского порта казахстанская нефть экспортируется в иранский порт Нека, в порт Махачкала с перевалкой в трубопроводную систему ОАО «АК «Транснефть» (Махачкала – Новороссийск), а также в порт Баку с дальнейшей поставкой железнодорожным транспортом до черноморского порта Батуми. В 2006 г. объем перевалки нефти в порту Актау составил 8,5 млн. т.

В 2006 г. в Казахстане добыто 64,8 млн. т нефти и газового конденсата (прирост составил 5,5%). По последним прогнозам правительства республики, уровень добычи в 2008 г. составит 70 млн. т, а в 2009 г. – 78 млн. т. Ожидается, что к 2010 г. добыча нефти в Казахстане составит около 84 млн. т. Уровень 2015 г. будет зависеть от сроков ввода в эксплуатацию месторождения Кашаган (последний прогноз – 130 млн. т)..

При ожидаемом уровне добычи в 84 млн. т нефти в 2010 г., объем экспорта может достигать 70 млн. т. При этом в настоящее время производители Казахстана имеют экспортные мощности лишь на 65 млн. т (см. табл. 4).

Таблица 4.

Пропускная способность казахстанских нефтепроводов

<i>Экспортное направление</i>	<i>Пропускная способность, млн. т в год</i>
Атырау – Самара	15
Атасу – Алашанькоу	10
КТК (Атырау – Новороссийск)	30
Актау (прочие)	10
Всего	65

Очевидно, что расширение экспортных мощностей имеет для Казахстана первоочередное значение. Сейчас Казахстан ведет работу по расширению пропускных способностей практически по всем направлениям. Возможна реализация следующих проектов: расширение КТК до 67 млн. т в год, завершение строительства трубопровода Западный Казахстан-Китай (20 млн. т), создание Казахстанской каспийской системы транспортировки (ККСТ) с перевалкой в порту Курык (до 25 млн. т и подключением к БТД).

Расширение мощности трубопровода Атырау – Самара до 25 млн. т неоднократно обсуждалось с российской стороной. Со стороны Казахстана уже проведены все необходимые для этого работы, остается лишь трехсоткилометровый российский участок. В настоящее время расширение трубопровода Атырау – Самара не планируется. Однако вся проектная документация практически готова и объем мероприятий позволяет выполнить работы по расширению в сжатые сроки.

Наиболее вероятными представляются реализация к 2010 г. проектов по расширению нефтепроводов КТК и Атасу – Алашанькоу. В этом случае суммарная мощность экспортных направлений Казахстана составит свыше 110 млн. т. Это существенно больше планируемых к 2010 г. 84 млн. т добычи (без учета поставок на внутренние нужды). Увеличение добычи до 130 млн. т также не исправит ситуацию в выгодном для России направлении, так как к этому времени ожидается рост внутреннего потребления до 25 млн. т, а также становится вероятной реализация проекта перевалки в порту Курык.

Для оценки конкурентоспособности казахстанского транзита по территории России необходимо произвести предварительный расчет экономической эффективности поставок нефти Казахстана на экспорт по различным маршрутам транспортировки. Расчет производился по той же методике, по которой производилась оценка эффективности поставок нефти Азербайджана. Вместе с тем, осложняющими расчеты факторами являются неоднородность размещения добычи нефти в Казахстане, разрозненность тру-

бопроводной системы, а также разнообразие сортов добываемой нефти. В проводимых расчетах использованы следующие допущения. Исходной точкой для расчета взят терминал Атырау, как имеющий выход в КТК, в Атырау – Самара и Атырау – Кенкияк. Отгрузки из порта Актау рассчитываются отдельно и приводятся к этой точке отгрузки. Предполагается равенство выручки в этих двух точках. Расчеты производятся исходя из предположения о реализации трубопровода Кенкияк – Кумколь, связывающего Западный и Восточный Казахстан. Также ожидается, что качество нефти на основных направлениях поставки сохранится.

При оценке использованы опубликованные 7 июня 2007 г. котировки «Urals (Ex-Novorossiisk)», «Urals (Primorsk)», «Urals (ex-Novo) FOB 80 kt», «CPC blend FOB», «BTC FOB Seyhan» и «Kumkol». Цена на нефть, предлагаемая Китаем, не публикуется, однако все источники указывают на ее сравнительную непривлекательность. Поэтому в настоящих расчетах принято среднее значение между ценами китайских сортов нефти «Nanhai Light» и «Shengli» (см. табл. 5).

Таблица 5.

Сравнение привлекательности маршрутов транспортировки казахстанской нефти

<i>Направление</i>	<i>Выручка в точке отгрузки, долл. США за тонну</i>
КТК (Атырау – Новороссийск)	517,32
Актау – Баку – Батуми	514,65
Актау – БТД	486,02
Атырау – Самара – Одесса	476,87
Актау – Махачкала – Новороссийск	473,31
Атырау – Новороссийск	472,98
Атырау – Самара – Приморск	465,19
Атырау – Атасу – Алашанькоу	461,80
Актау – Иран	461,09

Источник: расчеты автора по: Platt's Crude Oil Marketwire Bulletin; Platt's ChinaWire (www.platts.com).

Наиболее привлекательными направлениями является КТК и Актау – Батуми. На более низкую привлекательность российских направлений из Атырау повлияла высокая стоимость транспортировки нефти по трубопроводу по территории Казахстана.

Обращает на себя внимание низкая конкурентоспособность китайского направления, но это вызвано политикой китайской стороны. Низкие цены КНР планирует компенсировать инвестициями в добычу нефти в Казахстане. В этом случае по трубопроводу пойдет в первую очередь нефть, принадлежащая китайским нефтяным компаниям.

Настораживает более интересная для Казахстана расчетная экономическая эффективность поставок в направлении БТД. Следует принять меры, чтобы российские направления экспорта сохранили и улучшили свою конкурентоспособность. В таком случае возможное расширение направления Атырау – Самара на 10 млн. т могло бы быть реализовано с уверенностью в том, что трубопровод будет полностью востребован.

Решение этой задачи вполне выполнимо при помощи мер тарифной политики. Очевидно, что это будет сопряжено с некоторой потерей тарифной выручки от транзита. Тем не менее целесообразность таких мер оправдана, если снижение тарифов будет сопровождаться увеличением объема транспортировки.

Особую актуальность сохранению существующих и привлечению дополнительных транзитных объемов нефти придает введение в строй ВСТО. В условиях нехватки ресурсов нефти в Восточной Сибири на начальном этапе работы нового трубопровода следует ожидать оттока объемов нефти с западных экспортных направлений в количестве до 20-25 млн. т. В результате на западных экспортных направлениях снизится загрузка трубопроводов, а следовательно, и тарифная выручка. Дополнительные объемы нефти производителей Казахстана могли бы сгладить этот негативный эффект.

Государство и нефтяная политика арабских стран

На протяжении нескольких десятилетий Ближний Восток являлся одним из наиболее стратегически важных регионов мира. Прежде всего это связано с наличием значительных запасов нефти. На долю арабских нефтедобывающих стран приходится около 65% мировых запасов, а также значительная часть ее добычи – 35%.¹ Именно это во многом определило ключевую роль данной группы стран в обеспечении мировой экономики нефтью.

Одной из наиболее важных и преобладающих тенденций в нефтяной политике арабских стран является усиление роли государства. На стадии ее формирования наиболее значимым проявлением этой тенденции стал пересмотр, нередко кардинальный, отношений с иностранными компаниями, действующими в отрасли, а в процессе реализации – стремительное развитие государственного сектора в нефтяной промышленности арабских стран, в том числе и национальных нефтяных компаний и, как следствие, переход практически всей нефтяной промышленности под контроль государства.

Наличие значительных запасов нефти и постоянный рост спроса послужили основой для укрепления позиций государства и государственных нефтяных компаний. Прежде всего это связано с тем фактом, что отрасль является, для большинства рассматриваемых стран стратегической, так как она играет значительную роль в экономике данной группы государств.

В последние годы появился ряд предпосылок и условий, которые привели к усилению роли государства и государственных нефтяных компаний, а также к укреплению нефтяного сектора в арабских нефтедобывающих странах и, соответственно, их положения на мировом рынке нефти.

Во-первых, это связано с постоянным, хотя незначительным, ростом запасов нефти в странах рассматриваемого региона, которые на протяжении многих лет продолжают оставаться самыми крупными в мире.

Во-вторых, важное значение для формирования государственной политики имеют предпосылки роста нефтяной отрасли, которые можно разделить на:

- внешние:
 - 1) высокие и стабильные темпы прироста спроса на нефть;
 - 2) вовлеченность в мировую экономику, основанная на экспорте нефти;
- внутренние:
 - 1) наличие значительных запасов нефти;
 - 2) низкие производственные издержки.

Когда речь заходит о роли государства и нефтяных компаний, то следует отметить, что они выполняют различные функции. К функциям государства относятся:

- принятие решений о допуске иностранных инвесторов в нефтяную отрасль;
- поддержка национальных компаний;
- стимулирование нефтяного сектора;
- создание соответствующей законодательной базы.
- обеспечение безопасности нефтегазового комплекса.

К функциям нефтяных компаний относятся:

- поиск и привлечение иностранных партнеров и инвесторов;
- поиск рынков сбыта;
- обеспечение отрасли соответствующими технологиями.

Таким образом, государственные нефтяные компании являются своего рода инструментом в руках государства, в то время как принятие решений находится полностью в компетенции государства. Стоит отметить, что государство часто использует подкон-

* Сухарев Роман Сергеевич – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ См.: BP Statistical Report 2007. – London, 2007., p. 6–9.

трольные ему компании для решения различных социально-экономических и политических вопросов. В качестве примера можно взять государственную компанию и частную. В частной – заинтересованы в снижении издержек, использовании передовых технологий, автоматизации производства, что служит причиной сокращения штата сотрудников. В государственной – в качестве решения вопросов, связанных с безработицей, создаются дополнительные рабочие места для сотрудников, в которых нет необходимости, а это увеличивает издержки. В первом случае фирмы заинтересованы в получении прибыли, а во втором – это уже не является первоочередной задачей. Таким образом, отсутствие или снижение уровня прибыли является препятствием для привлечения инвесторов.

Немалую роль играет и тот факт, что государственные компании тесно связаны с властями, что во многом определяет эффективность компании, которая довольно часто снижается. Причиной этого является решение текущих социально-экономических проблем и нежеланием смотреть в будущее. В последнее время эта тенденция меняется, так как государство и компании постепенно осознают, что без инвестиций и применения передовых технологий невозможно дальнейшее развитие экономики, в частности, нефтяного сектора.

Отсутствие национального фонда накопления, технологий, инфраструктуры и квалифицированных кадров обусловило то, что на начальном этапе арабские нефтедобывающие государства прибегали к использованию иностранного капитала. Это привело к интенсивной эксплуатации ресурсов в регионе, хотя, вместе с тем, позволило создать основу для дальнейшего и практически самостоятельного развития нефтяной отрасли. В иностранных капиталоемких предприятиях государство также старается осуществлять контроль посредством финансирования данных предприятий и, соответственно, владеет контрольным пакетом акций и имеет в составе правления компаний своих представителей.

Иностранные компании также проявляют интерес к сотрудничеству с арабскими государствами, что прежде всего обусловлено поиском новых территорий и месторождений для применения передовых технологий и, разумеется, получением прибыли. Однако основные сложности и проблемы заключаются в условиях сотрудничества национальных государственных нефтяных компаний и иностранных партнеров, отсутствии благоприятного инвестиционного климата, политической нестабильности региона. Но, несмотря на перечисленные факторы, иностранные компании стремятся в регион, так как в нем сосредоточены наиболее крупные запасы нефти и, соответственно, он является одним из наиболее перспективных.

Не менее важным элементом, являющимся препятствием для сотрудничества и развития отношений с иностранными компаниями и инвесторами, служит традиционное сотрудничество с определенными странами и нежелание расширять горизонты сотрудничества. Одним из наиболее ярких примеров является саудовская компания «АРАМКО», которая изначально принадлежала США. Перейдя под контроль Саудовской Аравии, она продолжает сохранять тесные связи с США. В данном случае речь идет о постепенном адекватном и оправданном, экономически и политически, процессе перехода отрасли под контроль государства посредством выкупа данной компании. Таким образом, нефтяная отрасль стала если не ведущим направлением, то одним из наиболее главных и перспективных в экономической жизни страны.

Стоит отметить, что эффект от инвестиций в страны с разным уровнем экономического развития будет отличаться. Это в равной степени касается как инвесторов, так и принимающей стороны, политики государства в отношении иностранных инвестиций. Очевиден тот факт, что иностранный капитал и поступление инвестиций оказывают благоприятное воздействие на экономическое положение арабских стран, а это, в свою очередь, ведет к укреплению производственно-технического потенциала данной группы стран, что имеет важное значение для нефтяной отрасли.²

² Руденко Л.Н. Арабский восток: проблемы совершенствования законодательной базы регулирования инвестиций // Ближний Восток и современность. 2005. Выпуск 26., с. 251.

В течение нескольких десятилетий основная часть нефти, поступавшей на мировой рынок, добывалась в основном частными транснациональными компаниями. Значительная часть добычи приходилась на долю индустриально развитых государств, за счет инвестиций которых это и осуществлялось. Однако в последние несколько лет ситуация начинает меняться – и, скорее всего, все больший объем добываемой нефти будет приходиться на долю национальных компаний арабских нефтедобывающих стран, большая часть инвестиций также будет направлена этими странами именно в государственные нефтяные компании.

Нефтяная политика, стратегия, роль государства в решении множества вопросов, касающихся нефтяной отрасли, представляет собой важный предмет исследования, что, в свою очередь, как говорилось ранее, обусловлено наличием значительных запасов нефти, которые также служат определяющим элементом в действиях рассматриваемой группы стран.

Очевидно, что роль государства в нефтяной политике арабских стран будет расти и укрепляться, так как нефтяная отрасль в ближайшие годы, а возможно, и десятилетия, будет находиться практически под полным контролем государства и государственных компаний. Соответственно, государство сохранит за собой главную позицию в решении большинства вопросов, касающихся нефтяной политики, ее формирования и реализации.

Важно учитывать и то, что значительная роль в формировании политики принадлежит наиболее крупным производителям и экспортерам нефти, таким как Саудовская Аравия, ОАЭ, Кувейт. Это объясняется тем фактом, что чем больше доля страны в производстве и на мировом рынке нефти, тем более значимое влияние она способна оказывать на формирование тенденций, складывающихся на этом рынке.³

Подводя итог вышесказанному, можно с полной уверенностью утверждать, что государство в нефтяной политике арабских стран продолжит играть основную роль, так как государство наряду с государственными национальными компаниями являются основными элементами и механизмом развития нефтяной отрасли и формирования политики. Эффективность роли государства и проводимой политики в нефтяном секторе арабских нефтедобывающих стран будет зависеть в значительной степени от координации их действий и стратегий развития, которые, как известно, не всегда совпадают, а иногда бывают совершенно противоположными, что во многом определяется экономическими и политическими факторами.

³ *Хамамдех М.* Стратегия нефтяной политики стран-ведущих аравийских нефтеэкспортеров (на примере КСА и Государства Кувейт) // Ближний Восток и современность. 2001. Выпуск 10., с. 342.

Аэрокосмический комплекс в условиях развития глобализационных процессов (на примере проекта «Морской старт»)

Эра освоения космоса началась в середине XX в. С тех пор космическая деятельность вышла на новый, качественный уровень. Сейчас, в условиях коммерциализации космической деятельности, ее глобализации, сотрудничества и интеграции, особенно важным является разработка международных проектов, которые позволят не только создать конкурентоспособный товар или услугу, но и дать множество других преимуществ перед конкурентами. Одним из таких проектов является проект «Sea Launch» («Морской старт») – проект создания ракетно-космического комплекса морского базирования, целью которого является оказание услуг на коммерческой основе по запуску космических аппаратов с мобильной стартовой платформы. В проекте «Морской старт» используются в сочетании космические и морские технологии для запуска коммерческих спутников с переоборудованной морской нефтяной платформы, расположенной в международных водах близ экватора в отдаленном районе примерно 1000 миль к югу от Гавайских островов.¹ В проекте принимают участие четыре страны: США, Россия, Норвегия и Украина. Осуществление данного проекта не только позволит получить высокую прибыль, но и даст первый опыт создания международных проектов в аэрокосмической области, их реализации, нормативно-правового регулирования.

1. Исторический аспект проекта

Проект был разработан и реализован в кратчайшие сроки. В начале 1992 г. ракетно-космическая корпорация (РКК) «Энергия» совместно с рядом предприятий России провела предварительные исследования по созданию ракетно-космического комплекса морского базирования (РККМБ). В 1993 г. специалисты «Энергии» на встрече с американской компанией «Boeing Commercial Space Company» («Боинг коммершел спейс компани») представили проект создания РККМБ. В 1995 г. президентами четырех компаний подписано Соглашение об образовании совместного предприятия «Sea Launch» («Морской старт»). Весной 1997 г. в Выборге после модернизации пришла норвежская стартовая платформа, а к Новому году в Санкт-Петербург – только что построенное сборочно-командное судно. Летом 1998 г. состоялся морской переход сборочно-командного судна, оснащенного системами и оборудованием ракетного сегмента, из Петербурга в базовый порт (г. Лонг-Бич, США). За ним пересекла океан стартовая платформа.

Затем последовали сборочные работы и испытания и, наконец, в феврале 1999 г. состоялась сертификация проекта «Морской старт» с участием заказчиков и подтверждение готовности к проведению первого демонстрационного пуска, который был произведен 28 марта 1999 г. На расчетную орбиту с высокой точностью был выведен макет космического аппарата массой 4,5 т. Первым коммерческим пуском стал успешный запуск 10 октября 1999 г. аппарата DirecTV-1R. В январе 2008 г. состоялся уже 25-й пуск.²

2. Характеристика участников проекта

Для реализации проекта «Морской старт» был создан международный консорциум «Sea Launch Company, LLC» с участием американской компании «Boeing», российской РКК «Энергия», норвежской фирмы «Kvaerner» («Квэрнер»), а также тандема двух украинских предприятий из Днепропетровска – ГKB «Южное» и «Южный машиностроительный завод». Стоимость одного коммерческого запуска оценивается в 70-100 млн. долл., а расходы на программу «Морской Старт» – примерно в 583 млн. долл.³

* Карутц Нина Анатольевна – аспирантка ИМЭМО РАН.

¹ Официальный сайт проекта «Sea-Launch» («Морской старт») (www.boeing.com/special/sea-launch).

² Официальный сайт РКК «Энергия» им. С.П.Королева (www.energia.ru).

³ Афанасьев И. Состояние работ по проекту «Морской старт» // Новости космонавтики. 1998. №11.

Компания «Boeing Commercial Space Company»

(г. Сиэтл, США), дочернее предприятие компании «Boeing» – располагает 40% уставного капитала консорциума. В проекте «Морской старт» выступает в роли головного интегратора, отвечает за создание и эксплуатацию блока полезного груза, производство некоторых компонентов топлива, за организацию и строительство берегового комплекса в базовом порту на территории США (для хранения ступеней ракет-носителей и т.д.), а главное – за проведение маркетинга и взаимодействие с заказчиками.

РКК «Энергия»

(г. Королёв, Россия), ведущее в России предприятие по созданию и эксплуатации ракетно-космической техники – располагает 25% акций. В проекте выступает как головной интегратор ракетного сегмента, в создании которого участвовали более 30 российских предприятий. Корпорация занимается дооснащением стартовой платформы (собрано на шотландской верфи «Kvaerner») и сборочно-командного судна, изготовлением разгонного блока, двигателей ракет-носителей, оборудования ракетного сегмента и других технических систем и отвечает за их эксплуатацию.

Компания «Kvaerner»

(г. Осло, Норвегия), крупнейшая в Европе судостроительная компания – располагает 20% акций. Разрабатывает новые технологии судостроения и нефтебуровые платформы. Ее отделение – компания «Kvaerner Maritime a.s.» в проекте обеспечила создание морского сегмента: модернизацию морской платформы, предназначенной для нефтедобычи, в стартовую платформу и строительство сборочно-командного судна. Другое отделение – компания «Barber Kvaerner» – осуществляет их эксплуатацию.

Государственное конструкторское бюро (ГКБ) «Южное» и производственное объединение «Южный машиностроительный завод»

(г. Днепропетровск, Украина) – располагают 10% и 5% акций соответственно. Осуществляют производство ракет-носителей, спутников, оборудования связи и телекоммуникаций. В проекте «Морской старт» отвечают за изготовление первых двух ступеней экологически чистой ракеты-носителя «Зенит».⁴

В состав ракетно-космического комплекса морского базирования входят **сборочно-командное судно и стартовая платформа «Одиссей»**.

3. Правовое регулирование проекта

Консорциум «Sea Launch» – это организация с ограниченной ответственностью со штаб-квартирой в калифорнийском Лонг-Бич. Корпорация зарегистрирована на Каймановых островах (Брит.) и имеет представительства в Осло (Норвегия) и Сиэтле (США).

В международно-правовом аспекте проект «Морской старт» беспрецедентен – запуск производится из международных морских вод частным юридическим лицом, образованным по закону Каймановых островов и принадлежащим неправительственным организациям четырех стран. С точки зрения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. свобода открытого моря включает, в частности, свободу судоходства и свободу полетов (ст.87 Конвенции). В Конвенции ничего не говорится о старте с морской платформы. Поскольку, однако, перечень «морских свобод» не является исчерпывающим, следует прийти к выводу о том, что запуски ракет с морской платформы вполне совместимы с принципом свободы открытого моря. Более того, в пункте d ст.87 Конвенции говорится о свободе возводить искусственные острова и другие установки, допускаемые в соответствии с международным правом.⁵

В отношении юрисдикции над персоналом платформы и судна в открытом море действует право флага, под которым они ходят. Платформа «Одиссей» и сборочно-командное судно зарегистрированы в Либерии и ходят под либерийским флагом. Соответственно, юрисдикцию над персоналом этих судов осуществляет Либерия.

⁴ РКК «Энергия» / «Морской старт»: партнеры проекта (www.energia.ru/energia/sea-launch/partner.html).

⁵ Конвенция ООН по морскому праву 1982 года.

С точки зрения Конвенции о международной ответственности 1972 г. все запускающие государства несут солидарную ответственность за ущерб, причиненный на поверхности Земли или воздушному судну в полете. В соответствии с Договором о космосе 1967 г. и Конвенции 1972 г. запускающими могут считаться все государства, в той или иной степени участвующие в проекте «Морской старт»: США, Россия, Норвегия и Украина.⁶ Кроме того, Либерия осуществляет юрисдикцию на платформе и сборочно-командном судне, а Великобритания отвечает за космическую деятельность Каймановых островов. В соответствии с законодательством США компания «Sea Launch» должна получать в Госдепартаменте и в Федеральной авиационной администрации (ФАА) лицензию на проведение запусков.

Изменения, которые могут возникнуть в нормативно-правовой среде осуществления проекта, должны прогнозироваться на основе информации, поступающей из органов законодательной власти о подготовке каких-либо нормативных актов, принятие которых прямо или косвенно будет влиять на проект.

В случаях, когда стороны не пришли к согласованному решению возникших проблем, принятие решения об ответственности российской стороны возлагается на международный арбитраж. В таком арбитраже Правительство РФ представляет Федеральный центр проектного финансирования (ФЦПФ) – как сторона, подписавшая соответствующий договор. Состав арбитража, место заседания и язык, на котором будут происходить слушания, определяются в Соглашении между ФЦПФ и компанией «Sea Launch». Федеральный центр проектного финансирования является полностью государственной организацией, созданной в соответствии с постановлением правительства №545 от 2 июня 1995 г. Первоначально ФЦПФ создавался для поддержки проектов, финансируемых из средств займов Всемирного банка, но постановлением правительства №951 от 29 июля 1997 г. он был также уполномочен действовать как представитель правительства в рамках российской части гарантийного проекта «Морской старт».⁷ Общее руководство Центром осуществляет наблюдательный совет, в состав которого входят представители Росимущества, Минэкономразвития, Минфина и аппарата Правительства.⁸

На начальном этапе реализации проекта возникали сложности правового характера, связанные с недостаточным опытом участия российских компаний в крупных международных проектах. Платформа со стартовым оборудованием и техническим комплексом ввозилась на территорию США без сертификации, что явилось, во-первых, причиной запрета на ввоз со стороны Госдепартамента США. Запрет был снят после получения сертификата норвежской фирмы «Veritas» («Веритас») и, соответственно, получения существенных убытков российскими и украинскими партнерами. После этого в техническое задание на совместное с США применение ракеты-носителя «Зенит» с разгонным блоком ДМ был внесен пункт об обязательной сертификации ракетного комплекса. Во-вторых, непроведение сертификации в России на основе Положения РК-98-КТ привело к досадному просмотру при доработках, связанных с подготовкой к запуску космического аппарата (КА) ISO F-1, что в конечном итоге привело к аварийному исходу пуска 12 марта 2000 г. и потере космического аппарата.

4. Финансовые схемы привлечения и гарантирования инвестиций в условиях глобализации

Проект «Морской старт» является пионерным для России не только в смысле технического новаторства и международного сотрудничества в космической области, но и в подходах к инвестированию и снижению политических и финансовых рисков. Его

⁶ Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами от 29.03.1972.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации №951 «О предоставлении Российской Федерацией гарантий по международному проекту создания ракетно-космического комплекса морского базирования "Морской старт"» от 28 июля 1997 г.

⁸ Официальный сайт Федерального центра проектного финансирования (www.fcpf.ru).

разработка и реализация впервые в мировой практике аэрокосмической деятельности осуществляется полностью на коммерческой основе, без использования бюджетных средств. Однако известно, что ни РКК «Энергия», ни украинское ГKB «Южное» не имеют достаточных собственных средств или доступа к долгосрочным коммерческим банковским кредитам для финансирования инвестиций, необходимых для начала производства в рамках проекта «Морской старт». В силу этого под умеренные проценты были привлечены кредитные ресурсы на сумму до 200 млн. долл. на десять лет от консорциума, состоящего из 14 транснациональных банков во главе с нью-йоркским «Chase Manhattan Bank». Выделенные по кредитному соглашению средства перечислены компании «Sea Launch» и выплачены российским и украинским предприятиям в 1998 г. полностью.⁹

Основная цель привлечения разнообразных финансово-экономических институтов к инвестированию объектов морской деятельности состоит в снижении и диверсификации рисков осуществления капиталоемких проектов с длительным отложенным эффектом. При этом возникающие риски как экономические (финансовые, валютные), так и страновые (политические, правовые) разделяются между всеми участниками проекта, которые в этом случае становятся зависимыми уже не столько от объема вкладываемых средств, сколько от осуществимости проекта в принципе.

Участие российских предприятий в проекте стало возможным благодаря первой в России совместной гарантийной операции Всемирного Банка и Правительства РФ. Всемирный банк выступает в «Морском старте» впервые не как собственно кредитор, а как гарант политических рисков для иностранных кредиторов.

Всемирный банк предоставил две одинаковые гарантии (каждая на сумму около 100 млн. долл.) для обеспечения возврата кредитов коммерческих банков, предназначенных для финансирования инвестиционных расходов проекта «Морской старт» соответственно РКК «Энергия» в России и ГKB «Южное» на Украине. Гарантии Всемирного банка распространяются исключительно на инвестиции, осуществляемые в рамках проекта «Морской старт» в России и Украине. Они не распространяются на инвестиции, осуществляемые в рамках проекта «Морской старт» в других странах.¹⁰

Рисунок 1.



Гарантии Всемирного банка основаны на следующих правовых положениях: Правительство каждой страны подписывает с компанией «Sea Launch» отдельное собственное Соглашение о поддержке, в соответствии с которым правительства обеих стран

⁹ Countdown to Sea Launch // Flight International. 17.06.1998.

¹⁰ Официальный сайт Всемирного банка (web.worldbank.org). Project ID: P044233.

принимают на себя обязательства компенсировать компании «Sea Launch» убытки, понесенные в результате перечисленных ниже событий:

- ✓ лишение правительством местного предприятия активов, средств или услуг, необходимых такому предприятию для реализации его договорных обязательств перед компанией «Sea Launch»;
- ✓ введение ограничений на перемещение иностранной валюты внутри страны и за ее пределы;
- ✓ введение исключительно для проекта новых или повышение существующих налогов, пошлин и сборов;
- ✓ отзыв или приостановление действия лицензии, или отказ от продления лицензий и разрешений;
- ✓ военные действия или гражданские беспорядки.¹¹

Любое событие, которое недвусмысленно не указано в качестве события, покрываемого Соглашениями о поддержке, автоматически исключается. Таким образом, Соглашение о поддержке и соответствующая частичная гарантия Всемирного банка не будут распространяться на какие-либо убытки, связанные с неблагоприятными техническими факторами работы компании «Sea Launch», например, на поставки некачественных ракет-носителей, задержки с поставками, вызванные техническими трудностями на заводах-производителях, срывы пусков, или недостаток спроса на услуги, связанные с выводом коммерческих спутников на орбиту.

В случае возникновения реальной финансовой ответственности российской стороны, возмещение ущерба выплачивает ФЦПФ из специального фонда, формируемого из страховых платежей, получаемых от «Sea Launch» в качестве платы за гарантии. В случае если ФЦПФ не может частично или полностью произвести платежи, то выплаты делает Минфин России. Если российская сторона (ФЦПФ, а затем Минфин) не выполняет своих обязательств перед проектом, то недостающую сумму платит Всемирный банк, выставляя России требование о возмещении понесенных расходов.

5. Анализ рисков, возможных при осуществлении проекта

При реализации проекта «Морской старт» важное место занимают операции по страхованию рисков. Это происходит вследствие многих причин. Прежде всего имеют место технические риски, возникающие при транспортировке к месту старта оборудования ракетного сегмента, систем управления ракеты-носителя и разгонного блока, двигателей и других элементов комплекса. Кроме того, технические риски могут возникнуть при пуске ракеты-носителя и функционировании космического аппарата на орбите.

Вследствие специфики проекта и международного характера финансирования велика опасность финансовых рисков, связанных с задержками финансовых средств, несвоевременным возвратом кредитов, последствиями которых могут быть снижение конкурентоспособности и прибыльности проекта, внушительные штрафные санкции и дополнительные издержки.

Также велика опасность возникновения политических рисков, обусловленная случайными изменениями во внутривнутриполитической обстановке стран-участниц проекта. Возникновение разногласий между странами-участницами может привести к отказу от финансирования проекта, расторжению заключенных контрактов и выплатам штрафов.

В таблице 1 приведен перечень возможных рисков при реализации проекта «Морской старт», характерных для этапов его жизненного цикла. При этом риски ответственности перед третьими лицами при реализации проекта «Морской старт» считаются несущественными. Это связано с тем, что ракета-носитель «Зенит-3SL» работает на экологически чистых компонентах топлива, и не отработавшие ступени ракеты-носителя не оказывают негативного влияния на окружающую природную среду. Подобные риски возможны только в случаях аварийного падения отделяемых частей ракеты-носителя вне расчетных территорий или при авариях на старте.

¹¹ Ukraine Commercial Space Launch Guarantee Project // World Bank. 1997. Report №PIC3996.

Таблица 1.

Риски при реализации проекта «Морской старт»

<i>Этапы жизненного цикла</i>	<i>Наименование риска</i>	<i>Причины возникновения риска</i>
Разработка и производство	1. Несвоевременное окончание разработки и изготовления. 2. Невыполнение заданных требований на технические характеристики космического аппарата. 3. Повреждение космического аппарата или производственного оборудования.	Ошибки проектирования. Происшествия на заводах-изготовителях. Нарушение технологического оборудования.
Транспортировка и хранение основных элементов ракеты-носителя.	Повреждение космического аппарата (ракеты-носителя, разгонного блока) при транспортировке и хранении.	Нарушение условий и правил эксплуатации при транспортировке и хранении.
Подготовка к пуску	1. Повреждение элементов ракеты-носителя и средств наземной инфраструктуры. 2. Задержка в проведении запуска. 3. Ущерб здоровью и жизни обслуживающего персонала.	Нарушение правил и условий проведения технологических процессов подготовки. Технические неисправности элементов ракеты-носителя. Происшествия при работах по подготовке ракеты-носителя.
Пуск ракеты-носителя	Гибель ракеты-носителя при старте.	Аварии на старте или активном участке полета.
Ввод космического аппарата в летную эксплуатацию	1. Невыход космического аппарата на расчетную орбиту. 2. Гибель или повреждение космического аппарата на этапе ввода в летную эксплуатацию.	Отказ или внештатная работа ступеней ракеты-носителя или разгонного блока. Нерасчетное воздействие на космический аппарат со стороны ракеты-носителя, или разгонного блока, или факторов космического пространства.
Орбитальное функционирование космического аппарата	1. Полный конструктивный отказ космического аппарата. 2. Частичная потеря работоспособности космического аппарата. 3. Потеря доходов от функционирования космического аппарата. 4. Ущерб, причиненный космическому аппарату или его частями другим космическим объектам или третьим лицам на Земле.	Отказы специальной аппаратуры или служебных бортовых систем космического аппарата. Ошибки персонала пунктов управления.

6. Результаты реализации проекта и перспективы его развития

«Морской старт» – одна из самых амбициозных и уникальных международных космических программ. Согласно программе, запуски ракет производятся с морской платформы. Это исключает необходимость отчуждения земли, как под космодром с соответствующей зоной безопасности, так и под районы падения отделяемых ступеней ракеты-носителя. Данное преимущество позволяет существенно сэкономить на стоимости строительства развитой наземной инфраструктуры космодрома и связанной с ней социально ориентированной сферы (дороги, энергетика, поликлиники и т.п.), что позво-

ляет резко сократить численность персонала, участвующего в проведении работ, и, следовательно, стоимость эксплуатации.¹²

Выводить на орбиту спутники с помощью ракеты «Зенит», стартующей с плавучей платформы «Одиссей» на экваторе выгодней, чем с большинства российских космодромов. Это объясняется отсутствием энергозатратных маневров для разворота плоскости пуска в плоскость экватора, как, например, при запусках с Байконура, расположенного на широте 46°. Чем дальше от экватора расположен космодром, тем в меньшей степени может быть использован эффект от вращения Земли. Ракета-носитель «Зенит» при пуске из экваториального района способна вывести на геостационарную орбиту спутник массой в два раза большей, чем если бы она стартовала с Байконура.

Реализация проекта, как ожидается, приведет к увеличению объема российского экспорта примерно на 700 млн. долл. Это, в свою очередь, позволит в течение ближайших 10 лет обеспечить многие тысячи рабочих мест для высококвалифицированных специалистов по созданию ракетно-космической техники в РКК «Энергия» и его субподрядчиков. Только на стадии создания и оснащения стартовой платформы и сборочно-командного судна российские подрядчики заработали свыше 150 млн. долл.

Реализация проекта «Морской старт» в России и Украине несет в себе огромный экономический и политический эффект в условиях развития глобализации, а именно:

- способствует восстановлению, сохранению и развитию высокотехнологичного аэрокосмического сектора, в котором и РКК «Энергия» и ГKB «Южное» обладают явными преимуществами;
- помогает местным предприятиям, работающим в высокотехнологичных отраслях промышленности, выйти на международный рынок;
- дает компаниям, занятым в проекте, возможность накопить опыт создания международных совместных предприятий через практическую работу в контексте международной предпринимательской и финансовой деятельности;
- дает толчок подготовке новых гарантийных инструментов для высокоприоритетных инвестиционных проектов в обеих странах.

Проект «Морской старт» – это открытие принципиально новых возможностей космической отрасли. Большое значение придается также развитию гарантийных операций, поскольку предоставление гарантии от некоммерческих рисков подразумевает обеспечение частному инвестору гарантий возврата займа в случае невозможности конечного заемщика обслужить долг из-за событий политического или некоммерческого риска, оказавших неблагоприятное воздействие на проект, что, в свою очередь, существенно повышает привлекательность финансирования проекта для частного инвестора.

Проект «Морской старт» является первым опытом создания подобных международных проектов в области аэрокосмической деятельности. Данный опыт очень полезен, в первую очередь, для России. И хотя на данный момент Россия не пользуется морским стартовым комплексом для выведения на орбиту собственных космических аппаратов, участие в проекте принесло ощутимые результаты. В перспективе Россия планирует осуществление собственного проекта по реализации морских стартов, но уже не с тяжелой морской платформы, а с мобильного корабля-ракетоносца морского базирования. Для запуска будут применять твердотопливные ракеты-носители класса «Старт».

Участие России в данном международном проекте высветило также ряд проблем, требующих, по возможности, быстрого разрешения. Одной из них является необходимость принятия дополнительных мер по защите российских технологий при осуществлении проекта «Морской старт», необходимость доработки систем страхования, гарантирования и лицензирования, и другие. Решение данных проблем позволит в дальнейшем России конкурировать и с наиболее крупными представителями в сфере космических услуг и иной космической деятельности.

¹² Официальный сайт РКК «Энергия» им. С.П.Королева

Преимущества и риски валютной либерализации

Изменения, произошедшие в валютном регулировании стран ОЭСР, а также ряда развивающихся стран в 80-е годы, и прогресс в экономическом развитии, достигнутый этими странами, привели к тому, что валютный контроль практически во всех его формах стал рассматриваться как пережиток прошлого, атрибут отсталости и свидетельство неэффективности экономической политики. Позиция в формировании экономической политики развитых и ряда развивающихся стран в то время была однозначной – в поддержку либерализации валютных отношений. Свободное движение капитала признавалось единственным благоприятным вариантом формирования валютной политики.

Серия кризисов конца 90-х годов спровоцировала пересмотр некоторых положений теории и практики. В результате в настоящее время наблюдается бóльшая сбалансированность в оценке плюсов и минусов либерализации и признается целесообразность использования в отдельных ситуациях валютных ограничений.

Отмена ограничений на движение капитала, которые прямо или косвенно предоставляют преимущества одним участникам рынка перед другими, мотивируется не только общеэкономической логикой свободной конкуренции, но и рациональностью построения международных отношений. Согласно теории М. Фридмана, которая является основной для сторонников Вашингтонского консенсуса, оптимальное использование капитала возможно только в том случае, когда его можно свободно перемещать через границы государств. Направляемые стремлением к максимальной прибыли, мировые сбережения должны перетекать в регионы, предлагающие вкладчикам лучшие инвестиционные перспективы, а заемщики выбирают тех кредиторов, которые предлагают самую низкую ставку процента.

Достижение полной конвертируемости национальной валюты является значительным событием для экономики любого государства и содержит немало преимуществ как для экспортеров, так и для импортеров капитала. К очевидным преимуществам валютной либерализации можно отнести следующие моменты:

1. Ключевой выгодой введения конвертируемости валюты, подразумевающей привлечение иностранного капитала, является ослабление ограничений, накладываемых величиной внутренних сбережений на объем производственных инвестиций. Отмена ограничений на движение капитала является одним из условий притока прямых иностранных инвестиций и важным источником снижения стоимости привлечения капитала, она расширяет возможности инвесторов по диверсификации рисков и максимизации доходности инвестиций. Благодаря притоку иностранных инвестиций появляется возможность пополнить дефицит внутренних инвестиций при отсутствии необходимого объема сбережений, обеспечить диверсификацию источников финансирования, привлечь иностранный капитал по низкой процентной ставке. С притоком капитала в форме прямых иностранных инвестиций связаны также инновации и технологический прогресс.

2. Валютная либерализация служит условием притока портфельных инвестиций, которые способствуют развитию и росту ликвидности финансового сектора, следствием чего является повышение эффективности финансового посредничества и снижение стоимости заемных средств для предприятий реального сектора экономики. Все это способствует более продуктивному использованию капитала и, соответственно, достижению более высоких темпов экономического роста.

3. Либерализация капиталных потоков способствует более эффективному распределению ресурсов в рамках глобальной экономики и обеспечивает гибкость рынка капитала. Это является необходимым условием снижения системных рисков, роста капитализации активов, диверсификации финансовых инструментов. Увеличение потоков капитала между странами благоприятно воздействует как на инвестирующую страну, так

* Гершанович Елена Анатольевна – кандидат экономических наук, с.н.с. Института экономики РАН.

и на страну, принимающую капитал. В страны с недостаточным количеством капитала устремляются потоки капитала, рентабельность инвестиций в странах с большим количеством капитала будет возрастать. В конечном итоге увеличиваются внутренние сбережения страны: в странах с низкими сбережениями дополнительные доходы появятся в виде доходов заемщиков, в странах с высокими сбережениями – в виде доходов кредиторов.¹

4. Снятие ограничений на движение капитала приводит к снижению трансакционных и курсовых издержек резидентов во внешнеэкономических операциях, обеспечивает большие выгоды от торговли между странами через реализацию принципа сравнительных преимуществ, облегчает доступ к иностранному капиталу, технологиям, обеспечивает рост конкуренции. Правильное управление конвертируемостью является частью комплекса инструментов, обеспечивающих национальную конкурентоспособность.

5. Открытость финансовых рынков позволяет уменьшать финансовый риск благодаря возможности международной диверсификации портфелей, что в итоге имеет результатом не только увеличение инвестиций, но и уменьшение частоты финансовых кризисов. Диверсификация портфеля бумагами из разных стран уменьшает риск на 15% по сравнению с портфелем, составленным из бумаг одной страны.²

6. В условиях интеграции и динамичного развития мультинационального бизнеса либерализация валютных операций способствует возникновению более тесных экономических и финансовых связей между странами, облегчает экономическую интеграцию страны со своими партнерами. Здесь можно говорить о так называемом «эффекте интеграции» как о результате финансовой открытости, который выражается в увеличении объемов взаимной торговли между странами, не имеющими ограничений на движение капитала, а также в «подтягивании» основных экономических показателей, в частности, ВВП на душу населения, к странам с более высоким уровнем развития.³

7. Валютная либерализация предоставляет преимущества и для развития внутреннего финансового сектора, банковской системы. Она приводит к тому, что во внутренней экономике появляются иностранные банки, что представляет ряд определенных преимуществ. Во-первых, участие иностранных банков во внутренней финансовой системе облегчает доступ на международные финансовые рынки. Во-вторых, вместе с иностранными банками появляются разнообразные новые финансовые инструменты и технологии, которые способствуют улучшению финансовой системы. Появление иностранных банков увеличивает конкуренцию, что, в свою очередь, улучшает качество финансовых услуг и эффективность использования ресурсов, побуждает местные банки к введению новых технологий, улучшению качества работы, повышению качества и количества банковских услуг.⁴ Как только в стране появляются иностранные банки, уменьшаются и прибыли местных банков, и стоимость услуг, тогда как качество их возрастает, в результате общая эффективность банковской системы увеличивается.⁵

8. Выгодой от либерализации капитальных потоков может стать появление серьезных стимулов для правительства проводить взвешенную и устойчивую в долгосрочной перспективе экономическую и валютно-финансовую политику, поскольку лишь такая политика может позволить стране извлечь максимальную пользу из международного дви-

¹ *Abel A.B., Bernanke B.S.* Macroeconomics. – 3d ed. – Reading (Mass.), 1998., p. 143–180; *Obstfeld M., Rogoff K.* Foundations of International Macroeconomics. – Cambridge (Mass.), 1996., p. 143–180, *Obstfeld M.* The Global Capital Market: Benefactor or Menace // *Journal of Economic Perspectives*. 1998. №4 (Fall)., p. 10–58.

² *Solnik B.* International Investment. – Reading (Mass.), 1999., p. 126.

³ *Carmignani F., Chowdhury A.* Does Financial Openness Promote Economic Integration? Some Evidence from Europe and the CIS // United Nations University, World Institute for Development Economic Research. 2005. Research Paper №74 (December).

⁴ *Levine R.* Foreign Banks, Financial Development, and Economic Growth // *International Financial Markets: Harmonization versus Competition* / Ed. by C.E. Barfield – Washington (D.C.), 1996., p. 224–254.

⁵ *Claessens S., Demirgüç-Kunt A., Huizinga H.* How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market? // *World Bank Policy Research Working Paper* 1918 (June 1998).

жения капиталов при минимальных рисках. Негативные последствия неэффективной политики имеют более серьезные проявления в условиях финансовой открытости.⁶ Таким образом, введение конвертируемости валюты увеличит ответственность правительства за проводимую макроэкономическую политику.

В то же время экскурс в историю показывает, что выгоды от свободного перемещения капитала могут оказаться незначительными. Китай и Япония имели высокие темпы роста без либерализации движения капитала, без нее был достигнут и возврат к процветанию стран Западной Европы. Опыт развивающихся рынков подтверждает опасения, что при определенных условиях финансовая либерализация может иметь негативные последствия. Опасности, связанные с либерализацией движения капитала, состоят в том, что в условиях мобильности капитала усиливаются диспропорции и проблемы, вызванные несовершенством рыночных механизмов.

И. Грзбел отмечает, что снятие ограничений на движение капитала в странах с переходной экономикой может послужить причиной финансовой нестабильности. Опыт многих развивающихся стран показывает, что за финансовой либерализацией незамедлительно следовал финансовый кризис. Чем больше степень валютных ограничений, считает автор, тем меньше вероятность возникновения следующих типов рисков:⁷

Валютный риск – риск резкого падения стоимости национальной валюты, вызванный решением инвесторов продать активы. Этот риск может обостряться, если у страны недостаточное количество резервов, и она не может противодействовать процессу оттока активов инвесторов за границу.

Риск утечки капитала – риск того, что держатели ликвидных финансовых активов массово начнут их продавать.

Риск переноса проявлений кризиса из одной страны в другую – чем больше финансовая открытость, тем больше этот риск.

Риск финансового кризиса – заемщики – физические лица, компании и государства, уязвимые к внутренним и внешним шокам, могут не выполнить обязательства в ситуации слабой финансовой системы.

Несмотря на общую тенденцию к сокращению валютных ограничений, во многих странах они действуют до сих пор. Ограничение движения капитала может способствовать улучшению размещения ресурсов и увеличению национального дохода отдельно взятой экономики в краткосрочной перспективе. Это может быть желательно или даже необходимо при низком реальном курсе национальной валюты, большом дефиците текущего баланса, сильной зависимости какой-то одной отрасли / производства от импорта, значительной доли в экспорте какой-либо одной группы товаров. Каждая из перечисленных проблем может быть как следствием плохой экономической политики в прошлом, так и результатом структурных диспропорций экономики. В данном случае ограничения на движение капитала необходимы как компенсация несовершенств рынка для обеспечения экономического благосостояния.⁸

Таким образом, можно выделить следующие доводы против введения полной конвертируемости:

1. Одним из важнейших рисков, связанных с международным движением капитала, является риск увеличения ликвидных средств, находящихся в распоряжении нерезидентов, что создает предпосылки для стадного поведения инвесторов и переноса в условиях кризиса его проявлений из одной страны в другую.⁹ Изменение в настроениях инвесторов и их стремление вывезти капитал со всех рынков одного типа при возникно-

⁶ Gourinchas P.-O., Jeanne O. The Elusive Gains from International Financial Integration // IMF Working Paper. 2004. №74 (Washington: International Monetary Fund).

⁷ Grabel I. Averting crisis? Assessing measures to manage financial integration in emerging economies // Cambridge Journal of Economics. 2003, №3 (May), p. 317–336.

⁸ Ariyoshi A. et al. Capital Controls: Country Experiences with Their Use and Liberalization // IMF Occasional Paper 190. May 17, 2000.

⁹ Bikhchandani S., Sharma S. Herd Behavior in Financial Markets: A Review // IMF Working Paper. 2000. №48 (March).

влении проблем на одном из них увеличивают вероятность внезапного оттока иностранного и отечественного капитала из страны. Сохранение валютных ограничений позволяет обеспечить защиту национальных рынков от внешнего негативного влияния, связанного, в частности, с притоком спекулятивных портфельных и прочих инвестиций, а также с возможным их оттоком в дальнейшем.

Степень влияния на страну стадного поведения инвесторов и кризисных явлений в других странах зависит от доступности адекватной информации обо всех типах инвестиций в экономику. Факторы, улучшающие прозрачность, своевременность и качество информации в экономике, включают в себя: повышение прозрачности бюджетной и денежной политики; повышение прозрачности и качества, а также своевременности опубликования макроэкономических показателей; повышение требований к раскрытию информации частным сектором.

Независимо от степени прозрачности политики и финансовой информации, вероятность внезапного оттока капитала из страны зависит от устойчивости макроэкономической ситуации и финансового сектора экономики. Риски выше, когда существуют сомнения инвесторов относительно:

- способности властей поддерживать текущий уровень валютного курса (часто отток капитала по этой причине возникает в условиях режима фиксированного курса, когда экономические агенты перестают верить в возможность властей поддерживать заявленный уровень курса);
- стабильности финансовой системы или корпоративного сектора, качества банковских активов, адекватности уровня иностранных обязательств и капитализации банковской системы;
- эффективности макроэкономической политики, например, в условиях высокой инфляции или большого дефицита бюджета;
- устойчивости бюджетной ситуации и особенно способности правительства исполнять обязательства в иностранной валюте и проводить внешние заимствования для финансирования бюджетного дефицита;
- политической стабильности или политических и экономических путей развития страны в будущем.

2. Внезапный отток капитала может спровоцировать финансовый кризис со значительными отрицательными последствиями для экономики.¹⁰ Эти последствия включают в себя затраты на рекапитализацию банковской системы за счет налогоплательщиков, долгосрочное снижение возможностей банковской системы по кредитованию реального сектора экономики и уменьшение степени доверия инвесторов к экономике, ведущее к снижению инвестиций и росту стоимости заимствований. Отток капитала вызывает наибольший ущерб, если: доля краткосрочного долга в обязательствах банков и корпораций велика; банки и корпорации имеют значительный объем нехеджированных обязательств в иностранной валюте (такая ситуация более характерна для стран с режимом фиксированного валютного курса); финансовая система изначально ослаблена в силу слабых институциональных основ, неадекватного управления рисками, низкого качества активов и низкой капитализации.¹¹

3. С установлением конвертируемости валюты и последующим притоком иностранного капитала может проявиться риск увеличения инвестиций в малопроизводительные или излишне рискованные сектора экономики.¹² Важно отметить, что риск экономически неоправданных инвестиций напрямую не связан с международным движением капитала, он определяется несовершенством рыночных механизмов, существующих

¹⁰ *Williamson J., Mahar M. A Survey of Financial Liberalization // Essays in International Finance. 1998. №211, November (Princeton University).*

¹¹ *Kaminsky G., Lyons R., Schmukler S. Managers, Investors, and Crisis: Mutual Fund Strategies in Emerging Markets // World Bank Working Paper. 1999. №2399 (Washington: World Bank).*

¹² *Fischer B., Reisen H. Towards Capital Account Convertibility // OECD Development Centre. 1992. Policy Brief №4.*

в экономике независимо от наличия или отсутствия конвертируемости валют. К искажениям, способным привести к экономически неоправданным инвестициям, относятся асимметричность информации, доступной экономическим агентам, вызванная недостатком прозрачности в отношении финансового положения экономических агентов, рисков и доходности вложений; отсутствие адекватных и достаточных стимулов для инвесторов и менеджеров к максимизации прибыльности их инвестиций и полному учету рисков.

4. Приток иностранного капитала может создавать риск нарушения макроэкономической стабильности, особенно в случаях, когда он сопровождается проведением неадекватной или непоследовательной макроэкономической политики. Так, например, массированный приток капитала может вызвать сильное укрепление национальной валюты, ведущее к потере конкурентоспособности экспортным сектором и увеличивающее стимулы для инвестиций в потенциально менее производительные сектора экономики. В отсутствие стерилизационных мер попытки центрального банка воспрепятствовать укреплению национальной валюты путем наращивания международных резервов ведут к усилению инфляционного давления. Попытки же стерилизовать влияние роста международных резервов на денежные агрегаты не обязательно приводят к успеху, так как рост процентных ставок может стимулировать дальнейшее увеличение притока иностранного капитала. Кроме того, стерилизация, как правило, влечет за собой финансовые издержки для правительства страны и центрального банка. Риск того, что приток капитала приведет к избыточному укреплению национальной валюты или к высокой и нестабильной инфляции выше в тех странах, где банки и корпорации имеют неограниченные возможности заимствований за рубежом и недостаточные стимулы к полному учету рисков; внутренние процентные ставки значительно выше, чем мировые, с поправкой на инфляцию и валютный риск (эта ситуация характерна для стран, где борьба с инфляцией не сопровождается адекватным ужесточением бюджетной политики); денежная политика недостаточно последовательна и не пользуется доверием.

5. Различия в уровне развития и эффективности финансовой сферы развитых и развивающихся стран свидетельствуют о пользе сохранения в последних на данном этапе ограничений и контроля. Являясь стержневым элементом экономической структуры, финансовая, и, в первую очередь, банковская система концентрирует на себе основные риски, связанные с несовершенством рыночных механизмов, несимметричностью информации, неадекватностью экономической политики. В развивающихся странах в условиях слабой банковской системы, информационной закрытости, неэффективности контроля, отсутствия институциональных предпосылок для стабильности финансовой системы все указанные проблемы, связанные, в частности, с несимметричностью информации, многократно усиливаются. Свободный рынок капитала еще больше их усугубляет.

6. Различия в уровне развития системы социального обеспечения и защиты развитых и развивающихся стран также говорят о целесообразности сохранения в развивающихся странах валютных ограничений. В индустриальных странах нейтрализация и перераспределение рисков, связанных со свободным движением капитала, происходят через систему рыночных механизмов страхования, а также через трансферты и другие формы государственного регулирования. Так, расходы государства на здравоохранение, образование и социальные выплаты в странах ОЭСР составляли в конце 90-х годов порядка 25% ВВП. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой такими цифрами похвастаться не могут. В результате социальные издержки финансовых кризисов в них несоизмеримо выше, и эту сторону вопроса также следует принимать во внимание, оценивая возможности и последствия финансовой либерализации.

Таким образом, отмена ограничений на движение капитала является необходимым условием для увеличения потока инвестиций, способствует сокращению издержек, связанных с привлечением капитала и диверсификации рисков, путем интеграции страны в мировой финансовый рынок. Выравнивание торговых балансов, нормы прибыли, насыщение товарных рынков и улучшение внутреннего макроэкономического равновесия как следствие введения конвертируемости валют позволяют рассматривать данный

процесс в качестве позитивного для поступательного развития отдельных стран. Свобода международного движения капиталов дает странам возможность активно использовать ресурсы мирового финансового рынка, что может содействовать ускорению экономического роста, повышению уровня конкурентоспособности страны, укреплению ее конкурентных позиций в мировом хозяйстве.

Вместе с тем, при недостаточном уровне конкурентоспособности страны введение конвертируемости национальной валюты может представлять определенные риски для стабильности финансовой системы. Поэтому можно утверждать, что преимущества от валютной либерализации могут получить страны с достаточным уровнем конкурентоспособности экономики, стабильной и эффективной институциональной системой, совершенным законодательством, а также высоким уровнем открытости внешней торговли.

Этапу введения полной конвертируемости валюты должно предшествовать создание благоприятных условий функционирования экономики страны и ее широкое вовлечение в систему международного разделения труда. К основным предпосылкам введения полной конвертируемости (обратимости) валют относят: общую стабилизацию экономики; сокращение дефицита государственного бюджета; низкие темпы инфляции; уменьшение дефицита счета текущих операций; урегулирование внешней задолженности страны; накопление достаточных официальных золотовалютных резервов; нормализацию социально-политической обстановки в стране; высокую степень интеграции национального хозяйства в мировую экономику; доверие к национальной денежной единице внутри страны и за рубежом.

В качестве условий конвертируемости выделяют также следующее: реалистичный валютный курс в соответствии с равновесием платежного баланса, достаточные валютные резервы для обеспечения обратимости иностранной валюты, отсутствие потенциального излишка ликвидных средств, адекватные мировому уровню заработные платы. Необходимо создать высокий экспортный потенциал и, как следствие, прогрессирующее производство, нужна товарная обратимость, т. е. насыщенность внутреннего рынка, позволяющая беспрепятственно обращать национальную валюту в товары.

Создание этих предпосылок позволяет получить положительный эффект от перехода к полной конвертируемости.

Гречко Е.А.*

Транснациональный менеджмент – управление ТНК в условиях глобализации

Транснациональные компании приобретают все больший вес в мировом хозяйстве – масштабы осуществляемой ими экономической деятельности ставят их в один ряд со странами.¹ По оценкам ЮНКТАД, в 2006 г. в мировой экономике действовало уже около 77 тыс. ТНК и более 770 тыс. их иностранных филиалов. Доминирующее положение занимают страны «триады» – ЕС, Япония и США, где базируются 85 из 100 крупнейших ТНК по стоимости зарубежных активов, причем 53 из них представляют ЕС, а на 5 стран – США, Японию, Германию, Францию и Великобританию – приходится 73 компании из этого списка. Почти 19% суммарного объема активов 100 лидирующих компаний составляют активы трех постоянных лидеров – «Дженерал электрик», «Водафон» и «Форд».² Список 100 крупнейших нефинансовых ТНК, ежегодно публикуемый ЮНКТАД, отличается стабильностью: «Дженерал электрик», «Форд», «Ройал Датч – Шелл», «Тойота» и «Дженерал моторс», меняясь местами, они из года в год присутствуют в первой десятке (см. табл.1).

Конкуренция между ТНК в условиях глобализации все более переходит в сферу организационных факторов: необходимость действовать одновременно во многих странах, связанных между собой сложными взаимодействиями, заставляет компании пересматривать традиционные основы своей организации, принимая значительные поправки в соответствии с конкретными условиями принимающих стран. Таким образом, с одной стороны, подтверждается точка зрения о том, что глобализация приносит с собой «глобальное» понимание экономического пространства, приводящее к унификации не только в области экономики, но и в общественной, политической и культурной жизни, а с другой, с углублением глобализации все более явным становится и локальный аспект этого процесса.

Как пишет У. Бек: *«Глобально» в буквальном смысле слова производить не может никто. Именно те фирмы, что производят и продают свою продукцию в глобальных масштабах, вынуждены развивать локальные связи, во-первых, производя и совершенствуя свой товар в конкретных локальных условиях, и, во-вторых, изымая сырье для своих глобальных символов из локальных культур, благодаря чему эти символы получают живыми, яркими и хорошо продаются. «Глобально», если перевести это слово на нормальный язык, означает «во многих местах одновременно», т.е. транслокально».*³ Иными словами, как наглядно показывают крупнейшие ТНК, в эпоху глобализации значение местных условий не только не снижается, но напротив – возрастает, делая компании, обладающие наиболее гибкой системой управления, способной адаптироваться к разнообразным местным условиям, более конкурентоспособными.

Адаптация к условиям принимающих стран так же, как само существование феномена ТНК, стала возможной благодаря накопленному теоретическому опыту управле-

* Гречко Елена Александровна – кандидат географических наук, н.с. кафедры географии мирового хозяйства географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ По своим экономическим характеристикам (темпам роста, объемам продаж) некоторые ТНК опережают многие страны. В составленном ЮНКТАД комбинированном списке стран (по показателю ВВП) и ТНК (по показателю добавленной стоимости) из 100 позиций 29 приходится на ТНК. Например, добавленная стоимость, произведенная американской компанией «Дженерал моторс», сопоставима с ВВП Пакистана, а японской компанией «Тойота» – с ВВП Кувейта. Добавленная стоимость компании «Эксон-Мобил» составляет 0,6% ВВП страны базирования – США, немецко-американской компании «Даймлер-Крайслер» – 1,7% ВВП Германии и 0,4% ВВП США соответственно, англо-голландской «Ройал Датч – Шелл» – 9,7% ВВП Нидерландов. См.: World Investment Report 2002 / UNCTAD. – N.Y., Geneva, 2002., p. 90 (Box table IV.1.1).

² World Investment Report 2006 / UNCTAD., p. 8.

³ Бек У. Что такое глобализация? – М.: Прогресс-Традиция, 2001., с. 87.

ния.⁴ Компании, в свою очередь, приобрели в области трансформации своих подсистем к социально-экономическим и культурным условиям функционирования обширный опыт, который складывается в отдельную модель управления – модель управления ТНК или транснациональный менеджмент.

Таблица 1.

Крупнейшие нефинансовые ТНК по объему зарубежных активов, 2005 г.

Ранг	Корпорация	Страна базирования	Отрасль	ИТ, % ⁵	ИИ, % ⁶
1	«Дженерал электрик»	США	Производство электрооборудования и электронная промышленность	50,1	77,5
2	«Водафон»	Великобритания	Телекоммуникации	82,4	36,7
3	«Дженерал моторс»	США	Автомобилестроение	42,9	57,6
4	«Бритиш петролеум»	Великобритания	Нефтепромышленность	79,4	69,3
5	«Ройал Датч – Шелл»	Нидерланды / Великобритания	Нефтепромышленность	71,1	52,6
6	«Эксон-Мобил»	США	Нефтепромышленность	67,1	77,3
7	«Тойота мотор»	Япония	Автомобилестроение	51,6	36,1
8	«Форд мотор»	США	Автомобилестроение	47,6	70,5
9	«Тоталь»	Франция	Нефтепромышленность	72,5	70,7
10	«Электриситэ де Франс»	Франция	Электроэнергетика, коммунальное хозяйство	32,4	79,0

Составлено по данным World Investment Report 2007 / UNCTAD., Annex table A.I.13.

Транснациональный менеджмент представляет собой совокупность всех управленческих достижений, существующих в мировом хозяйстве, причем любой элемент этой совокупности доступен и может быть использован в определенный момент времени в соответствии с конкретными географическими условиями для наилучшей адаптации к ним⁷. Наиболее полно представить себе состав этой совокупности можно, рассмотрев элементы, характерные для управленческих моделей крупнейших ТНК (см. табл. 2).

⁴ Теоретическая основа современного менеджмента, несмотря на значительные межстрановые различия в системах управления, принадлежит американским ученым. США стали локомотивом в развитии новых управленческих теорий за счет целенаправленной работы американских ученых по созданию именно управленческого «продукта», который внедряется как в США, так и в компаниях других стран благодаря деятельности консультационной «индустрии». (Хажински А. Гуру менеджмента. – СПб.: Питер, 2002).

⁵ Индекс транснациональности (ИТ), используемый для характеристики масштабов процесса транснационализации, отражает вовлеченность ТНК в мировое хозяйство и рассчитывается как среднее между тремя показателями: 1) доля зарубежных активов в общей сумме активов компании; 2) доля зарубежных продаж в общей сумме продаж ТНК; 3) доля занятых на зарубежных филиалах в общей численности занятых в компании. Чем выше значение индекса, тем большую роль для компании играют зарубежные филиалы и иностранные рынки. Как правило, наибольшие значения индекса характерны для ТНК небольших высокоразвитых стран, которые в значительной мере вовлечены в мировое хозяйство (например, Швейцарии, Бельгии). Средний индекс транснациональности 100 ведущих ТНК превышает 55% (т.е. транснационализация или, иначе говоря, зарубежный сектор «средней» ТНК составляет более 50%), причем наблюдается почти постоянный рост по этому показателю.

⁶ Индекс интернационализации (ИИ) рассчитывается как доля зарубежных филиалов в общей численности филиалов и отражает развитие сети зарубежных филиалов.

⁷ В принципе транснациональный менеджмент не является прерогативой только транснациональных компаний. Здесь скорее делается упор на транснациональные характеристики управления, чем на его принадлежности ТНК. В принципе этот тип менеджмента может быть характерен и для национальных фирм, которые демонстрируют высокую степень адаптивности своего управления.

Таблица 2.

Элементы транснационального менеджмента и их происхождение

<i>Элемент модели</i>	<i>Японские ТНК</i>	<i>Европейские ТНК</i>	<i>Американские ТНК</i>
<i>Роль государства</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Согласование глобальной долгосрочной стратегии ТНК со стратегией развития экономики страны. 	<ul style="list-style-type: none"> * Очень тесная связь с государством: некоторые ТНК являются государственными. 	<ul style="list-style-type: none"> * Партнерские взаимоотношения: взаимодействие на основе федеральной контрактной системы.
<i>Структура акционерного капитала</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Значительная роль банков; * Перекрестное владение акциями; * В частном владении до 20% голосующих акций. 	<ul style="list-style-type: none"> * В акционерном капитале участвуют частные лица, банки, финансовые структуры, профсоюзы, государство. 	<ul style="list-style-type: none"> * Основной акционерный капитал в частном владении; * Запрет для банков на владение акциями нефинансовых компаний.
<i>Управление персоналом</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Долговременные контракты; * Нечетко сформулированные обязанности; * Зарплата – функция стажа; * Коллективная ответственность; * Групповые формы принятия решений по принципу консенсуса; * Продвижение по службе – результат старшинства и стажа. 	<ul style="list-style-type: none"> * Кратковременные контракты; * Четкое определение обязанностей, определенность контракта; * Зарплата – функция результата; * Индивидуальная ответственность; * Решения принимаются на основе индивидуальной инициативы; * Формализованные методы контроля со стороны руководства; * Жесткая должностная конкуренция на всех уровнях; * Продвижение по службе – результат индивидуальных достижений. 	
<i>Оптимизация производства</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Размытые границы между НИОКР и производством; * Система «точно-в-срок» и тотальное качество. 	<ul style="list-style-type: none"> * НИОКР и производство разделяются функционально и в пространстве с целью усиления специализации. 	

<p><i>Взаимодействие с зарубежными филиалами</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> * Внедрение адаптированной японской системы управления; * Руководят менеджеры-японцы; * Организация профсоюзов по японскому образцу; * Технологический контроль над филиалами; * Тесное взаимодействие: зарубежные филиалы – часть производственной системы материнской компании. 	<ul style="list-style-type: none"> * Руководят местные менеджеры; * Относительная автономность филиалов; * Менеджеры зарубежных филиалов хорошо информированы о стратегических решениях; * Тесное взаимодействие с менеджерами зарубежных филиалов, учет их мнения при принятии стратегических решений. 	<ul style="list-style-type: none"> * Внедрение принципов американского менеджмента практически без модификации; * Руководят местные менеджеры; * Бегство от профсоюзов; * Финансовый, контроль над филиалами; * Большой объем формального оперативного взаимодействия с филиалами; * Мнения местных менеджеров мало учитываются.
--	---	---	--

В современном мировом хозяйстве выделяется большое число типов управленческих систем и моделей управления, их разнообразие отражает многообразие культур «глобальной деревни». Тем не менее в отношении ТНК наиболее целесообразно выделять три модели управления: американскую, европейскую и японскую, в основе которых лежат принципы, принадлежащие управленческой культуре, сформированной в рамках национальных экономик. ТНК этих стран ведут активную и успешную транснациональную деятельность и потому элементы именно этих моделей наиболее широко представлены в транснациональном менеджменте.

Американская модель управления ТНК наиболее близка к практике американских компаний в США и отличается слабым взаимодействием с управленческой культурой принимающей страны. Слабая конкуренция на ранних стадиях зарубежной экспансии американских компаний сделала практически весь мир полигоном для их транснациональной деятельности, а значительные различия в законодательстве штатов дали возможность американским компаниям хорошо подготовиться к ней. Тем не менее средний индекс транснациональности американских компаний – 43% – позволяет говорить о том, что зарубежный сегмент для этих ТНК не является ведущим, чему в немалой степени способствует емкий внутренний рынок. Стратегия «глобальных поставок», разделяющая в пространстве различные стадии производственного процесса по принципу наименьших издержек, привела к тому, что филиалы американских ТНК распределились по всему миру, представляя собой глобальную производственную сеть: высокотехнологичные производства и научно-исследовательские подразделения – в развитых странах,⁸ а производства, требующие меньшей квалификации рабочей силы, – в новых индустриальных и развивающихся странах. Таким образом действует, например, корпорация «Интел», создавшая производственную систему с жесткой иерархией и технологическим контролем за счет размещения большого числа практически идентичных производств в странах с наиболее приемлемыми характеристиками, а технологические преимущества сохраняя на предприятиях в США, Израиле и Ирландии⁹.

Зарубежный сегмент для японских ТНК всего лишь «не такой, как традиционный», тем не менее значение индекса транснационализации за последние годы возросло до

⁸ Вообще, на зарубежных предприятиях внедряются лишь технологии, уровень которых не выше необходимого для производства выпускаемой продукции, а научно-исследовательские разработки главным образом концентрируются на специальных предприятиях материнских компаний в США, где оседает 87% средств, расходуемых американскими ТНК на НИОКР (World Investment Report 2002., p. 19).

⁹ World Investment Report 2002.

43%, что, вероятно, отражает определенную демократизацию японской модели управления, происходящую в последние годы.¹⁰ Начало японской зарубежной экспансии проходило в условиях жесткой конкуренции со стороны европейских и американских компаний, что стало одним из важнейших факторов развития японской модели. Сделав ставку на производство большого разнообразия дорогостоящей и высококачественной продукции, японские компании нашли свой сегмент в дифференцированном спросе 1980-х годов благодаря стратегии «гибкой специализации». Для японской модели управления характерно применение коллективных форм ответственности и принятие решений «снизу вверх» – таким образом достигается сильное вовлечение работника в деятельность компании и отождествление себя с ней. Ориентация на долгосрочную перспективу в значительной степени поддерживается перекрестным владением акциями между крупнейшими японскими компаниями и банками, участвующими в акционерном капитале. Немаловажную роль в японской модели управления играет государство: планы развития ТНК Японии должны соответствовать общей стратегии развития страны. Концентрация предприятий в пространстве, необходимая для реализации системы поставок «точно-в-срок» приводит к образованию таких пространственных структур как «трансплантный коридор» в автомобильной промышленности США.¹¹ Этому в немалой степени способствует также свойственное для японской модели сохранение всех организационных и технологических преимуществ при организации зарубежных филиалов, и их максимальная адаптация к местным условиям. Наиболее ярким примером японской модели управления является автомобилестроительная корпорация «Тойота».

Европейская модель управления отличается дифференциацией, связанной с неоднородными социокультурными условиями внутри региона, что определило разнообразие стилей управления, практикуемых европейскими компаниями. Большое число стран, многие из которых обладают ограниченным внутренним рынком, обусловило значительный интерес к зарубежной экономической активности, особенно внутри региона – зарубежный сегмент в деятельности европейских компаний является чуть ли не ведущим, что отражает средний индекс транснациональности – 68%. В целом, можно сказать, что европейская модель управления ТНК занимает промежуточное положение между японской и американской моделями. Глобальная структура международных операций и господство традиций индивидуализма сближает американскую и европейскую модели управления ТНК. В то же время для европейских компаний характерно более тесное сотрудничество с зарубежными филиалами и их менеджерами и, соответственно, большее взаимодействие с управленческими культурами принимающих стран, что позволяет лучше учитывать условия местных рынков и гибче реагировать на их изменения, а относительно более емкий рынок европейских стран по сравнению с японским, определил большую стандартизацию продукции и соответствующую производственную стратегию. Надо сказать, что многие ведущие европейские компании провели масштабную реорганизацию с целью повышения соответствия своей системы управления усло-

¹⁰ Успех японских ТНК за рубежом сопровождается кризисом в самой Японии, что существенно пошатнуло авторитет японской модели управления в мире: чрезмерная централизация и регулирование не соотносятся с требованиями глобальной экономики. Изменения затронули основы японского управления: развивается тенденция отказа от повозрастной оплаты труда и связанной с ней системы пожизненного найма с целью повышения притока молодежи на японские предприятия, развивается система материального стимулирования; растет роль акционеров в принятии управленческих решений. См.: *Матрусова Т.Н.* Переживет ли японская система управления тяжелые времена? // Материалы междунар. конф. «Японский феномен: взгляд из Европы». 28-29 сентября 2001; *Матрусова Т.* Прошлое и настоящее управления персоналом // Япония сегодня. 2002. №33-34 (www.japantoday.ru).

¹¹ Японские предприятия в других странах часто называют «трансплантами», поскольку они, в соответствии со стратегией «глобальной локализации», практически полностью копируют все возможные элементы производства и управления, характерные для японских ТНК в Японии. В США вдоль федерального шоссе I-75 сформировался так называемый «трансплантный коридор», в пределах которого сосредоточены основные сборочные и производственные комплексы японских автомобилестроительных ТНК в США, организованные по системе «точно-в-срок».

виям глобализации¹², среди них германские компании «Фольксваген», «Сименс», «БМВ», приступившие к созданию новой корпоративной культуры в борьбе с устаревшим бюрократическим стилем управления. Основными направлениями реорганизации стали: модернизация производственной системы в соответствии с принципами постфордизма-тойотизма, строгая ориентация на прибыль и глобализация операций.¹³

Вообще, именно транснациональные компании являются проводниками управленческих достижений, принадлежащих региональным моделям управления: распространяя свои управленческие принципы на филиалы в принимающих странах, ТНК делают их доступными не только для фирм этой страны, но и для других ТНК. Благодаря широкому освещению достижений американских менеджеров в соответствующей литературе и активной экспансии американских ТНК, начиная с 1950-х годов американская модель управления приобрела известность во всем мире, и ее основные принципы активно внедрялись компаниями разных стран. Появившаяся точка зрения, что американский менеджмент станет универсальной моделью для компаний любой отрасли во всем мире, была опровергнута лишь за счет успехов японских ТНК, доказавших, что существуют и другие эффективные методы управления. Однако в условиях глобализации, как уже отмечалось, значение локальных факторов играет все большую роль, поэтому уже нельзя говорить об инвариантности какой-либо из региональных моделей управления – американской, европейской или японской. Теоретические принципы и практические управленческие подходы, присущие региональным моделям, распространяются в другие регионы на зарубежные филиалы ТНК, где происходит взаимодействие с местной управленческой культурой.

Одним из самых ярких примеров взаимовлияния управленческих моделей стала «японизация» системы управления американских компаний за счет внедрения филиалов японских ТНК в США. Работа японских фирм в США дала возможность конкурентам перенять прогрессивные методы управления: немалую роль в этом сыграл тот факт, что японские компании, чрезвычайно тесно сотрудничающие и со своими зарубежными поставщиками, постепенно привлекли в свои производственные цепочки как крупные, так и небольшие американские компании,¹⁴ которые, работая в условиях долгосрочных контрактов по системе «точно-в-срок», оказались вынужденными воспринять японские методы организации за счет непосредственного контакта с их носителями. Активно внедряя и изучая эти методы американцы сыграли немаловажную роль в их продвижении и в другие регионы. Так, наряду с локомотивом «японизации» – японскими ТНК, значительный импульс этому процессу придали ставшие всемирно известными работы американских исследователей У. Оучи, Т. Питерса и Р. Уотермена, в которых подробно изложены основные принципы управления «по-японски».¹⁵ По своей сути процесс «японизации» затронул американский менеджмент значительно раньше. Вероятно, имело бы смысл назвать подобным образом процесс становления японской системы управления: многие достижения японской системы управления базируются на идеях американских ученых и менеджеров, не всегда получавших широкий резонанс в США и потому впоследствии ставших визитной карточкой японского менеджмента. Например, идея системы «тотального качества» была заимствована у американских менеджеров, разработавших концепцию «нулевых дефектов» в одном из отделений фирмы «Мартин» в нача-

¹² Ключевым здесь является вопрос реальной транснационализации европейских компаний – их деятельности вне ЕС, которая долгое время носила второстепенный характер, а потому многие европейские компании, являясь ТНК и имея значительный зарубежный сектор, практически не имели опыта работы за пределами ЕС.

¹³ Кони́на Н. Реинжиниринг компаний ФРГ и их глобальная конкурентоспособность // Проблемы теории и практики управления. 2000. №4., с. 94–97.

¹⁴ Kenney M., Florida R. Beyond mass production. The Japanese system and its transfer to the United States. – N.Y., Oxford, 1993.

¹⁵ См.: Ouchi W.G. Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge. – Reading (Mass.), 1981; Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. (Опыт лучших компаний): Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1986.

ле 1970-х годов. Впервые этот вопрос теоретически был разработан в 1961 г. в США А. Фейгенбаумом в работе «Комплексное управление качеством», а Дж. Джуран и Э. Дэминг, которые внесли большой вклад в разработку этой концепции, познакомили японцев с ее основами, прочитав в 1950-е годы в Японии ряд лекций. Прототипом гибкой структуры японских компаний, как отмечает Д. Мерсер, стала структура «ИБМ», подробно описанная в хорошо известных в Японии работах П. Друкера¹⁶. Тем не менее историко-географические условия, включая осознанную работу японских менеджеров, настолько сильно изменили американскую теорию – другими словами, подвергли ее «японизации», что сами создатели американской модели управления не сразу распознали ее происхождение, и лишь спустя почти десятилетие признали, что в основе японской модели управления лежат достижения американского менеджмента.

В условиях глобализации конкуренция между крупнейшими компаниями переходит на уровень конкуренции между альянсами. Стратегические альянсы, слияния и поглощения (СиП) крупнейших компаний в различных сферах деятельности также приводят к серьезным изменениям в управленческой модели сначала поглощаемой компании, а затем и компании поглотителя.¹⁷ Характерные до 1980-х годов лишь для стратегий американских и британских компаний, которые и сейчас являются лидерами в этом процессе, СиП в настоящее время охватили и германские, и французские и даже японские ТНК, традиционно избегавшие такой формы решения проблем.¹⁸ Реструктуризация компаний после трансграничных СиП, оптимизация их международной цепочки производственной кооперации или логистики в рамках транснационального производственного комплекса требует глубокого знания не только общих принципов управления, но и специфики бизнес-среды разных стран, и потому создаются международные команды консультантов¹⁹, в связи с чем возрастает спрос на транснациональные консультационные услуги. В результате за счет деятельности консультантов, предлагающих в каждом конкретном случае наиболее эффективное решение и владеющих наиболее полной информацией, происходит развитие управленческих систем ТНК, их взаимовлияние, и как следствие развивается транснациональный менеджмент в качестве отдельной категории.

Можно говорить о том, что транснациональный менеджмент – представляет собой универсальную модель управления, полностью соответствующую условиям глобализации. Универсальность ее заключается в гибком и своевременном применении необходимых методов управления, что достигается путем создания и развития адаптационного потенциала, т.е. возможности транснациональной системы гибко приспосабливаться к конкретным условиям мирового хозяйства. Являясь результатом глобализации, одновременно транснациональный менеджмент стимулирует ее, усиливая взаимодействие между организационными культурами разных стран.

¹⁶ См.: Мерсер Д. «ИБМ». Управление в самой преуспевающей корпорации в мире. – М.: Прогресс, 1991; Друкер П.Ф. Практика менеджмента: Пер. с англ. – М.: Изд. дом «Вильямс», 2002 и др.

¹⁷ Bresman H., Birkinson A., Nobel R. Knowledge transfer in international acquisitions // Journal of International Business Studies. 1999. №3., p. 439–462.

¹⁸ World Investment Report 2004.

¹⁹ Например, германская «Сименс» воспользовалась консультационными услугами «ИБМ Глобал Сервисиз» при разработке и внедрении управленческих решений, связанных с интеграцией логистической цепочки внутри компании с целью повышения оперативности реагирования на изменения внешней среды (www.ibm.com).

Австрало-американское соглашение о свободной торговле: приоритеты государств и интересы бизнеса

Преимущества и недостатки процесса либерализации торговли сегодня широко обсуждаются в контексте различных тем, таких как межгосударственные торговые отношения, интеграционные процессы, глобализация и т.п. Для Австралии вопрос либерализации торговли напрямую связан с действиями в рамках ВТО и региональных организаций, формированием в Азиатско-Тихоокеанском регионе зон свободной торговли, заключением соглашений о свободной торговле со странами региона. На сегодняшний день Австралия не участвует в многосторонних соглашениях о зонах свободной торговли, однако является участницей и инициатором двусторонних соглашений о свободной торговле с Новой Зеландией, Таиландом, Сингапуром, США, и в перспективе планирует заключить подобные соглашения с Японией, КНР, Чили, Малайзией, АСЕАН, Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива, Республикой Корея.¹

Впервые Австралия встала на путь либерализации торговли со своим ближайшим соседом Новой Зеландией. Две страны исторически связывают особые отношения, в том числе и экономические. Собственно Австрало-новозеландское соглашение о более тесных экономических отношениях (АНЗСЕРТА) базируется на ранее заключенных между двумя странами соглашениях. Среди них особенно выделялось соглашение между Новой Зеландией и Австралией о свободной торговле 1966 г. К концу 70-х годов данное соглашение и его предшественники легли в основу тарифных сдвигов и количественных 80-процентных ограничений по «транстасманийской» торговле. Однако Новозеландско-австралийское соглашение о свободной торговле было громоздким и не имело механизма для гибкого приспособления к новым условиям. В марте 1980 г. в совместном коммюнике премьер-министром Австралии М. Фрейзером и премьер-министром Новой Зеландии Р. Малдуном была заявлена новая концепция «более тесных экономических отношений». Официально АНЗСЕРТА было подписано 28 марта 1983 г. Далее последовало три пересмотра соглашения, с учетом требований времени и обстоятельств.²

Соглашения с Сингапуром и Таиландом были заключены и вступили в силу значительно позже (в июле 2003 г. и январе 2005 г. соответственно). Самым ожидаемым и дискуссионным стало Австрало-американское соглашение о свободной торговле (АЮСФТА). Документ был подписан 18 мая 2004 г., а с января 2005 г. соглашение вступило в силу. Переговоры по АЮСФТА длились 11 месяцев.

Позитивный эффект, который Австралия получила от действия этого соглашения, связан в первую очередь с расширением торговых отношений с самым крупным в мире экспортером и импортером промышленной продукции и услуг. Это создает новые возможности для австралийских экспортеров и долгосрочные выгоды австралийской экономике. Необходимо отметить, что Австралия уделяла особое внимание заключению соглашения о свободной торговле с Соединенными Штатами, ориентируясь на уже действующие двусторонние соглашения, в которых одной из сторон выступают США. С точки зрения австралийского правительства и представителей бизнеса, Австралия находилась не в равных конкурентных условиях на американском рынке по сравнению с Канадой, Чили, Мексикой или другими странами, которые уже имели на тот момент преференциальный доступ к американскому рынку благодаря соглашениям о свободной торговле. Сегодня прибыль от преференциального доступа австралийских экспортеров к американскому рынку, который является объектом поддержки федерального правительства США, оценивается более чем в 200 млрд. долл. (здесь и далее – долларов США).

* Буденкова Анна Валентиновна – кандидат исторических наук, доцент Политехнического института Сибирского федерального университета.

¹ Подробнее см.: Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade (www.dfat.gov.au).

² См.: Free Trade Agreement Agency (www.fta.gov.au). The Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA).

Преференции на американском рынке, естественно, подразумевают расширенный доступ к особенно важному для австралийских экспортеров сегменту – рынку сельскохозяйственной продукции. АЮСФТА предоставило Австралии некоторые выгоды в сфере торговли сельскохозяйственными товарами. Как известно, преимущественно в данной области торговли сконцентрированы основные противоречия между Австралией и США, особенно на рынках сахара, говядины, баранины и ягнятины. По соглашению в сельскохозяйственной области австралийские производители могут рассчитывать на существенное повышение цены на американском рынке. Две трети всех тарифов на сельскохозяйственную продукцию, включающую ягнятину, баранину и овощи, будут аннулированы немедленно, а оставшиеся будут сведены к нулю в течение 4 лет. Австралийские производители молочных продуктов и говядины приобретут существенный доступ к американскому рынку. Однако представители США отказались вести переговоры по вопросу о доступе к рынку сахара, и он для австралийских экспортеров по-прежнему ограничен.³ Как известно, право на экспорт сахара в США предписывает саму возможность получения сахарного импорта Соединенными Штатами, равно как и его общий объем. Это право является гарантированным лишь для избранных стран, в число которых входит и Австралия. Распределение рыночных долей в данном режиме импорта сахара отличается от распределения, которое бы имело место, если бы тарифы были назначены, чтобы обеспечивать текущие объемы импорта (тарифный эквивалент квоты). Австралия, наряду с другими странами, которые разделяют американский рынок импортируемого сахара, осуществляет поставки в США только потому, что ей гарантированы экспортные права. Лидеры Австралии заявили, что это «слишком чувствительный вопрос для США», и, чтобы не ставить под угрозу переговоры и заключение соглашения, было решено, что Австралия будет апеллировать по этому вопросу в ВТО.

Тем не менее австралийское правительство осталось довольно результатами переговоров по АЮСФТА, так как предусматривается расширение экспорта молочных продуктов и говядины. Эти сегменты рынка тоже являлись предметом многочисленных споров между Австралией и США. Для молочных продуктов австралийский доступ по квоте немедленно возрастет почти в 3 раза по объему с продолжающимся ростом в среднем на 5% в год. Этот рост будет характерен для всех категорий молочных продуктов и может быть оценен в 41 млн. долл. дополнительного экспорта за первый год. К тому же АЮСФТА гарантирует доступ к тем сегментам рынка, из которых Австралия изначально была исключена (по поставкам сыра, масла, молока, сливок, мороженого и др.).

Что касается говядины – одного из главных экспортных товаров Австралии – АЮСФТА тоже будет обеспечивать большой доступ. Внутриквотные тарифы были упрощены немедленно после вступления АЮСФТА в силу, а сверхквотные сборы будут прекращены в течение 9-18 лет по действию соглашения. В дополнение Австралия получит 18,5-процентный рост объемов квоты за 18 лет, который оценивается в 245 млн. долл. (в ценах 2004 г.).

Оценивая выгоды АЮСФТА, австралийское правительство прибегло к независимому экономическому моделированию выгод соглашения для того, чтобы определить прежде всего его эффект на австралийскую экономику в целом. Такое моделирование было поручено Центру по изучению международной экономики. В соответствии с произведенным моделированием сделан вывод о том, что через 10 лет после вступления в силу АЮСФТА (когда его позитивный эффект проявится в наибольшей мере) благодаря действию соглашения ВВП Австралии будет ежегодно возрастать примерно на 6 млрд. долл. Это означает, что прирост динамики ВВП составит почти 1 проц. пункт. Кроме того, по подсчетам Центра, австралийский экспорт в Соединенные Штаты будет возрастать ежегодно более чем на 3 млрд. долл.

Значимость и важность АЮСФТА для австралийского правительства связана не только с экономическими, но и с политическими интересами. Как известно, отношения с

³ См.: Free Trade Agreement Agency (www.fta.gov.au). The Australia-United States Free Trade Agreement (AUSFTA).

США имеют особый для Австралии статус вот уже более полувека, хотя за этот период между государствами возникали разногласия по многим вопросам и в экономической, и в военно-политической сферах. Премьер-министр Австралии Дж. Говард в 1996 г. провозгласил курс на «усиление австрало-американских отношений». По заявлениям австралийских лидеров, этот курс останется неизменным даже в случае прихода к власти оппозиционной партии. Австралия получает от этих отношений преимущественно военно-политические выгоды, к тому же надеется посредством совместной с США внешней политики укрепить свои позиции в Азиатско-Тихоокеанском регионе и даже принять на себя функции лидера в его южной части. Соглашение о свободной торговле должно не только способствовать укреплению австрало-американских связей, но и появлению общих экономических интересов, что стимулирует продвижение как совместных австрало-американских, так и собственно национальных австралийских интересов в регионе.

Преследуя политические цели, правительство Австралийского Союза заявляет о продвижении интересов бизнеса. При этом в рамках действия АЮСФТА немаловажную роль для бизнеса играет государственная поддержка. Программы поддержки экспортеров продолжают действовать и в Австралии, и в США. Более того, американские программы всегда были объектом разногласий между Австралией и США.

Один из главных барьеров, стоящих на пути австралийского экспорта, – Программа увеличения экспорта (Export Enhancement Program – ЕЕР). Результатом ее действия является реальное увеличение доли экспорта США на внешних рынках сбыта. В рамках Программы увеличения экспорта Министерство сельского хозяйства США выплачивает наличные экспортерам в качестве добавочного вознаграждения, что позволяет продавать американские сельскохозяйственные товары в намеченных странах по ценам, не превышающим затраты на их производство. В действительности на экспортных рынках американские товары оказываются более дешевыми и не теряют своего высокого качества, а соответственно, являются более конкурентоспособными, чем австралийские.

Программа увеличения экспорта была провозглашена Министерством сельского хозяйства США 15 мая 1985 г. и применяется в силу действия Акта о сельскохозяйственной торговле 1978 г. (с внесенными поправками), Акта Уругвайского раунда соглашений и Акта федеральной сельскохозяйственной реформы 1996 г. Администрированием данной программы занимается отдел Министерства сельского хозяйства – Служба сельского хозяйства за рубежом (Foreign Agricultural Service – FAS). Товары, которые попадают под действие этой программы – пшеница, пшеничная мука, замороженная птица, ячмень, ячменный солод, столовое яйцо и растительное масло. Большинство товаров из этого перечня относится к австралийской внешнеторговой специализации.

Американская Программа стимулирования экспорта молочных продуктов (Dairy Export Incentive Program – DEIP) дополняет Программу увеличения экспорта. Она развивает экспортные рынки для молочных продуктов и по ней предоставляются льготы в качестве добавочного вознаграждения производителям молочного жира (масло животного происхождения различных видов), различных сыров и сухого концентрата, произведенного из молока (сухие сливки, сухое молоко, молочные смеси). Программа стимулирования экспорта молочных продуктов была запущена одновременно с Программой увеличения экспорта, имеет сходный с ней механизм действия и, так же как и она, администрируется Службой сельского хозяйства за рубежом.

Много нареканий у австралийской стороны вызывают также программы экспортных кредитных гарантий (Export Credit Guarantee Programs – GSM-102/103). Эти программы помогают гарантировать доступность кредита для финансирования коммерческого экспорта американских сельскохозяйственных продуктов. В то же время эти программы обеспечивают конкурентоспособные условия кредита для покупателей. Уменьшая финансовый риск стороны, предоставляющей кредит, кредитные гарантии содействуют экспорту американских сельскохозяйственных товаров в пользу покупателя. Покупателями, которым предоставляются такого рода кредиты на покупку американских товаров, являются в основном развивающиеся страны. В этих странах кредит просто необходим для увеличения американских продаж и не возможен без таких гарантий.

Программы GSM-102/103 гарантируют кредит, предоставленный частным банковским сектором Соединенных Штатов утвержденному перечню зарубежных банков, использующих выраженные в долларах, не подлежащие отмене аккредитивы для закупок американских пищевых и сельскохозяйственных продуктов зарубежными покупателями. Программа GSM-102 предоставляет кредиты сроком до 3 лет, а GSM-103 – сроком до 10 лет. Эти программы администрирует Служба сельского хозяйства за рубежом и Ведомство по выдаче кредитов на производство первичных товаров (Commodity Credit Corporation – CCC), которое выписывает кредитные гарантии.

Таким образом, с помощью программ GSM-102/103 правительством обеспечивается потребительский рынок фирмам США. Австралийская же сторона не имеет возможности предоставления такого рода кредитов иностранным покупателям, поэтому австралийские экспортеры оказываются в неравных условиях с экспортерами из США. Все эти американские программы (увеличения экспорта, стимулирования экспорта молочных продуктов, кредитных гарантий GSM-102/103) согласовывались с принципами ГАТТ и действуют в рамках требований по либерализации торговли, предъявляемых ВТО.

Если обратить внимание на наличие подобных программ в Австралии, то можно выделить Программу развития нового экспортера (New Exporter Development Program – NEDP). Программа представляет собой пакет документов, разработанных для того, чтобы помочь мелким и средним австралийским компаниям развить торговую деятельность за рубежом и сделать первые экспортные продажи. Это, с точки зрения австралийских чиновников, дает австралийскому бизнесу лучший из возможных стартов для экспорта продукции, так как обеспечивает широкий спектр бесплатных услуг для новых экспортеров, которые включают советы и информацию о том, как вплотную заняться внешнеторговой деятельностью, и помощью в базировании на зарубежных рынках.

Необходимо отметить, что Австралийский центр международных сельскохозяйственных исследований курирует ряд программ, в которые входит от 10 до 20 разного рода проектов. Они не заявлены как программы экспортной политики, но имеют косвенное влияние на нее. В качестве примера можно назвать Программу по политике сельскохозяйственного развития, которая поддерживает исследования в области политики в сфере торговли, сельского развития и управления природными ресурсами, и сотрудничество в этих сферах со странами-партнерами. Ряд программ имеют узкую географическую направленность. Так, по программе «Сельскохозяйственные системы экономики и менеджмента» Австралия сотрудничает только с Камбоджей и Папуа – Новой Гвинеей.

Ежегодный доклад Парламенту – министерский отчет, дает более четкое представление о выгодах, получаемых Австралией от подобных программ, которые курируют Австралийский центр международных сельскохозяйственных исследований и Консультативная группа Всемирного Банка по международным сельскохозяйственным исследованиям. Из доклада следует, что австралийские фермеры получили доступ к генотипам пшеницы, выведенным этими организациями. Стоимость последующего роста продуктивности в этой области производства зерна была умеренно оценена в 2 млрд. долл. Другая косвенная выгода – это рост в сельскохозяйственном секторе развивающихся стран – австралийских партнеров по торговле. Улучшенная сельскохозяйственная производительность в развивающихся странах увеличивает повсеместный рост, повышая доходы горожан, и порождает спрос на австралийские статьи экспорта, такие как пшеница и говядина. Например, австралийский экспорт пшеницы в Индонезию вырос более чем на 50% в реальном исчислении с 1980-81 гг. по 1989-90 гг. В этот же период объемы сельскохозяйственного производства Индонезии увеличились более чем на треть.⁴

Кроме этого, такие программы позволяют Австралии путем сотрудничества изучать возможные экспортные рынки изнутри и, зная проблемные области стран – партнеров по торговле, расширять свою долю экспорта. Естественно, эти инструменты не имеют такого мощного влияния как американские экспортные программы, представляющие собой изрядную финансовую поддержку.

⁴ Australia. Parliament. House of Representatives. 1991. №18., p. 2624.

Тем не менее даже при наличии этих программ Соглашению по свободной торговле удалось изменить ситуацию в отношении австралийского бизнеса к экспорту в США. С 2004 г. увеличилось количество экспортеров из числа мелкого и среднего бизнеса, выбирающих экспорт в США. Так, в 2004 г. их число составляло 19%, а в мае 2007 г. – 29%.⁵ При этом 33% представителей бизнеса оценивают АЮСФТА и его эффект положительно и лишь 8% относятся к соглашению негативно. Эти данные дают надежду на увеличение количества австралийских экспортеров, предпочитающих в качестве рынка сбыта Соединенные Штаты. Более того, в 2005 г. правительство учредило программу Австралийской торговой комиссии по курированию экспорта в США. Цель данной программы – помочь австралийскому бизнесу пробиться на американский рынок. С момента введения в действие программа напрямую помогла около 450 фирмам получить более 280 млн. долл. прибыли посредством экспорта на американский рынок.⁶ Совокупные прибыли австралийских компаний под воздействием АЮСФТА достигли 200 млрд. долл. Помимо того, отмечен рост экспорта услуг, в особенности увеличился доступ к рынку профессиональных услуг. Во многом мобильности персонала способствовала Рабочая группа по профессиональным услугам, учрежденная в рамках АЮСФТА. Ее действие направлено на увеличение мобильности специалистов. Целью является обеспечение поддержки профессионально ориентированных инициатив.

Таблица 1.

15 ведущих товарных позиций в австралийском экспорте в США

Товарная позиция	Экспорт за год, млн. долл.				Изменение, % в год	
	В среднем 2001-2006	2001	2005	2006	2006 к 2005	в среднем за 5 лет
1. Говядина	1417	1715	1208	1209	0,1	-0,7
2. Алкогольные напитки	802	552	907	848	-6,5	8,1
3. Сырая нефть	542	791	285	99	-65,3	-33,3
4. Легковые автомобили	414	592	368	248	-32,6	-12,9
5. Мясо (кроме говядины)	374	324	421	434	3,1	6,5
6. Самолеты и части к ним	340	312	267	271	1,5	-9,4
7. Лекарственные средства	243	509	213	94	-55,9	-21,8
8. Части к автомобилям	241	290	168	146	-13,1	-14,4
9. Медицинские инструменты	236	144	285	399	40,1	18,1
10. Алюминий	208	350	161	209	29,8	-8,8
11. Специальные трансакции (в основном реэкспорт золота после обработки)	184	133	158	523	231,0	30,1
12. Контрольно-измерительная техника	148	174	131	177	35,1	-2,4
13. Плоский стальной прокат	137	27	156	259	66,0	43,2
14. Крахмал, инулин и клейковина	117	119	91	112	23,1	-4,4
15. Телекоммуникационное оборудование	112	131	74	103	39,2	-9,1

Составлено на основе: ABS trade data on DFAT STARS database (www.dfat.gov.au).

Однако если рассмотреть секторы внешней торговли, в которых наблюдалось большее количество разногласий между Австралией и США, то результаты действия соглашения оставили ситуацию практически неизменной. Экспорт говядины в США, который в 2005–2006 гг. более или менее удерживался на уровне 1,2 млрд. долл., несколько

⁵ Charpentier N. Australia-United States trade: recent trends. – Trade and Economics Analysis Branch / Department of Foreign Affairs and Trade. 2007., p. 12.

⁶ Ibid.

снизился за последние годы. То есть фактически продолжилось постепенное уменьшение, которое имело место с 2001 г., в котором экспорт составил 1,7 млрд. долл. (см. табл. 1). Снизился и экспорт сельскохозяйственных товаров в целом (в частности, также и за счет сокращения поставок молочной продукции). Если ранее он составлял 19% от экспорта в США, то в 2006 г. он снизился на 2 проц. пункта.⁷ Помимо того, серьезно сократилась доля экспорта минеральных ресурсов и неочищенного топлива в США.

При этом сохранилась диспропорция между импортом из США и экспортом в США. Эта проблема между Австралией и США имеет место практически с начала установления отношений между странами. Баланс можно было наблюдать только в 1940-х годах. Под воздействием АЮСФТА австралийский импорт только возрос (см. табл. 2), причем рост по разным позициям в 2005–2006 гг. составил от 11% (контрольно-измерительная техника) до 70% (неэлектрические двигатели и моторы).

Таблица 2.

15 ведущих товарных позиций в австралийском импорте из США

Товарная позиция	Экспорт за год, млн. долл.				Изменение, % в год	
	В среднем 2001-2006	2001	2005	2006	2006 к 2005	в среднем за 5 лет
1. Самолеты и части к ним	2448	1670	1572	2017	28,3	-7,3
2. Контрольно-измерительная техника	812	865	806	897	11,3	1,6
3. Телекоммуникационное оборудование	794	1096	729	722	-1,0	-7,1
4. Лекарственные средства	713	711	773	759	-1,8	3,5
5. Компьютеры	709	798	628	895	42,5	0,4
6. Двигатели внутреннего сгорания	664	759	587	545	-7,2	-6,6
7. Гражданское инженерное оборудование	590	430	669	929	38,9	16,5
8. Части к автомобилям	532	542	503	513	2,0	-2,0
9. Медицинские инструменты	501	480	522	608	16,5	4,4
10. Грузовые автомобили	486	287	534	969	81,5	26,5
11. Легковые автомобили	436	352	422	522	23,7	4,9
12. Органно-неорганические химикаты	416	405	601	894	48,8	24,2
13. Части к компьютерам	401	631	274	353	28,8	-12,4
14. Электрическое оборудование прочих категорий	341	358	326	370	13,5	-0,2
15. Сельскохозяйственная техника (кроме тракторов)	330	250	372	347	-6,7	7,0

Составлено на основе: ABS trade data on DFAT STARS database.

На сегодняшний день еще рано делать выводы о влиянии АЮСФТА на австралийскую экономику в силу его краткосрочного действия (всего чуть больше двух лет). Тем не менее несмотря на то, что некоторые изменения касаются среднего и мелкого бизнеса, очевидна приоритетность политических интересов и интересов в большей мере крупного бизнеса. Практически ни в одной из сфер, являющихся предметом давних противоречий между государствами, не произошло очевидных сдвигов. К тому же процент мелкого и среднего бизнеса, выбравшего экспорт в США, не так уж велик, с его стороны предпочтение по-прежнему (и даже в большей мере) отдается странам Азии и южной части Тихоокеанского региона.

⁷ Ibid., p. 10.

Трансформации государственного суверенитета в новом мироустройстве

*Соколова П.С.**

Феномен протектората международного сообщества: Босния и Герцеговина и Косово

При исследовании Балканского региона в целом и проблемы статуса государств Западных Балкан в частности часто употребляется термин «протекторат международного сообщества» или «протекторат международных организаций». В настоящей статье этот феномен современных международных отношений представлен на примере западнобалканских территориальных образований. Определяются и более широкие проблемы современного мирового устройства, с которыми он неразрывно связан.

В первую очередь, необходимо разъяснить термин «протекторат». Суммируя определения, встречающиеся в международно-правовой литературе, можно сформулировать исторически сложившуюся дефиницию. Протекторат – форма объединения государств, существовавшая в XIX – первой половине XX вв., которая предполагала полуколониальную зависимость одного государства от другого. Такая форма объединения государств появилась в связи с возникновением новых государств с неопределенным правовым и политическим статусом. Государство-протектор обычно брало на себя такие сферы государственной деятельности, как внешние сношения, верховное военное командование, правосудие, взимание некоторых налогов. Таким образом, протекторат означает такой политико-правовой союз между государствами, при котором одно государство оказывает внешнеполитическое и военное покровительство другому, фактически зависимому от него государству. Во внутренней политике последнее обладает определенной самостоятельностью.¹ Протекторат возможен на начальном этапе отношений между бывшими колониями и их метрополией. По характеру отношений между государствами-участниками объединения данный вид международно-правовых отношений схож с сюзеренитетом. Однако при возникновении сюзеренитета (как в империи) присутствовал фактор подавления политической самостоятельности слабого государства. Протекторат чаще возникал тогда, когда слабому государству требовалась помощь. При этом как сюзеренитет, так и протекторат могли быть лишь переходным этапом к полной колониальной зависимости. Такой характер объединения государств в настоящее время встречается крайне редко, поскольку в отношениях между государствами действуют такие принципы международного права, как суверенное равенство государств, невмешательство во внутренние дела, сотрудничество между государствами, равноправие и права народов распоряжаться своей судьбой. То есть протекторат представляет собой нарушение общепризнанных принципов современного международного права и, прежде всего, принципа самоопределения наций, закрепленных в Уставе ООН. Сохранение или попытки возрождения режима протектората противоречат также Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г.

В литературе по государству и праву как последний пример такого рода отношений между государствами приводится протекторат, установленный нацистской Германией в Чехии, Моравии и Словакии после того, как они подверглись немецкой военной оккупации. Несмотря на то, что в настоящее время протекторатов (как и других форм колониальной зависимости) практически не существует, в отдельных работах можно встретить примеры современных протекторатов: Италии над Сан-Марино (с 1862 г.), Франции над Монако (с 1861 г.), Швейцарии над Лихтенштейном (с 1924 г.). Приводятся и другие примеры протекторатов, называемых квазиконфедерациями: Дания и Фарерские острова, Гренландия; Нидерланды и Антильские (Нидерландские) острова (Кюра-

* Соколова Полина Сергеевна – кандидат политических наук, м.н.с. ИМЭМО РАН.

¹ См.: Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: НОРАМ, 2001., с. 624–626.

сао и др. в Карибском море); США и Пуэрто-Рико; Великобритания и острова Пролива, остров Мэн (имеющие свои парламенты и вековую государственность).² Однако отношения между названными государствами строятся либо на международно-правовой основе как между юридически равными субъектами, либо менее развитому государственному образованию предоставляется статус автономии в более сильном государстве.

Что все же позволяет говорить на сегодняшний день о государствах – протекторатах международного сообщества на Балканах как новом феномене? Безусловно, это не протекторат в его прямом понимании, как форма взаимоотношений между двумя государствами. В данном случае протектором является не государство, а международные организации, т.е. институты созданные на основе объединения государств – ООН, ЕС и НАТО. По сути же это – протектораты. Во-первых, на территории Западных Балкан не завершен процесс определения границ и формирования государств, вызванный в 1990-е годы распадом Социалистической Федеративной Республики Югославия, т.е. это практически ситуация появления новых государств с неопределенным правовым и политическим статусом и крайне слабыми правительствами. Во-вторых, в регионе можно наблюдать прямую зависимость отдельных государств от международных организаций в сфере внешней политики и безопасности. В-третьих, появление новых государственных образований в результате югославских войн 1990-х годов сопровождалось созданием новых конституционных рамок для их существования, т.е. их законодательной базы. Такие документы были приняты при непосредственном участии международных посредников, буквально были ими продиктованы. Это позволяет говорить о неполном суверенитете государств, которые имеют такого рода конституции.

Между 1994 и 2002 гг. международные переговорщики в сотрудничестве с местными партиями создали в 1994 г. конституционные рамки для существования Федерации Боснии и Герцеговины, которая планировалась как одна из составляющих частей внутри Боснии. Они также разработали конституцию для самой Боснии и Герцеговины, явившуюся частью Дейтонских соглашений 1995 г. Внесли изменения в конституцию Республики Сербской в 1996 г. Предоставили конституционные рамки для Косово в 2001 г. Подготовили новые конституционные рамки для Македонии, известные как Охридское соглашение 2001 г. Кроме того, международные переговорщики в рамках Белградского Соглашения в 2002 г. структурировали новый Государственный союз Сербии и Черногории, обсуждавшийся при интенсивной вовлеченности ЕС.

Все эти документы оформили слабые и нежизнеспособные государства с неопределенным статусом. В них и без того крайне децентрализованной и слабой власти было необходимо строить отношения с параллельными структурами негосударственных образований, а также со всесторонне вовлеченными международными структурами, выполняющими обязанности собственно центральной власти. Именно международные представители практически обладают монополией на власть, не справляясь, однако, с важнейшими областями государственного строительства, включая безопасность. Особенно актуальны конституционные проблемы, а также проблемы статуса для Сербии, Черногории, Косово, Боснии и Герцеговины, Македонии.

Опыт Государственного союза Сербии и Черногории и Македонии показывает, что на определенных этапах государственного развития они представляли собой протектораты международных организаций. Однако особенно четко понять то, что представляет собой феномен протектората международного сообщества, позволяет ситуация, сложившаяся к настоящему времени в автономной сербской провинции Косово и Метохия³, а также в республике Босния и Герцеговина.

² См.: Якушев А.В. Конституционное право зарубежных стран. – М.: ПРИОР, 2000., с. 31.

³ Косово и Метохия – конституционное название южного сербского края. В этом названии заложена принадлежность большей части края православной церкви, так как «метох» или «метоха» – греческое слово, означающее церковные, монастырские земли. Албанцы это название не употребляют (область Метохии они называют «Дукаджин») и говорят только «Косова», албанизируя сербский топоним («кос» на сербском – «дрозд», Косово поле – поле дроздов).

Косово в ожидании окончательного урегулирования управляется Миссией ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК). Безопасность в крае обеспечивает 20-тысячный (с учетом пополнения после трагических событий весны 2004 г.) контингент миротворцев НАТО, так называемые Силы для Косово (КФОР). Резолюция ООН №1244 является здесь в настоящее время высшим законом, а структура политической системы края разработана Миссией ООН и представлена в «Конституционных рамках временно-го самоуправления в Косово» (распоряжение МООНК №2001/9 от 15 мая 2001 г.). В соответствии с ними, Косово является неделимой территорией, находящейся под временным международным управлением и имеет общие исторические, юридические, культурные и языковые атрибуты. Конституционные рамки регламентируют временные институты самоуправления и их деятельность. Таковыми институтами являются парламент (Скупщина), президент, правительство, суды всех уровней и органы местного самоуправления в муниципалитетах (общинах). Самостоятельность политических институтов местного самоуправления Косово жестко ограничена необходимостью согласования с главой МООНК, специальным представителем Генерального Секретаря ООН всех законов и постановлений Скупщины, утверждений или отклонений кандидатур на руководящие посты края, международных контактов государственных институтов.

Несмотря на то, что государство Босния и Герцеговина в отличие от Косово, чей статус до сих пор не определен, является признанным независимым суверенным государством, республика существует до настоящего времени на схожих с Косово условиях – также при фактическом отсутствии статусной определенности. Государственная Конституция, выработанная не национальным правительством, а международными посредниками мирного урегулирования в республике, является частью Дейтонских мирных соглашений. Эти соглашения были приняты в целях скорейшего прекращения кровопролития в стране и не были рассчитаны на долгую перспективу. Как ни парадоксально, они продолжают определять современную конфигурацию республики. В то же время существование по этим соглашениям несет в себе угрозу территориальному единству страны. Договор предусматривает возможность выхода из состава государства его частей. Учитывая то, что ни война, ни дальнейшие переговоры так и не привели к созданию карты этнического раздела, приемлемой для всех сторон, вопрос нового территориального перекроя и, соответственно, сецессионистские настроения частей республики актуальны до сегодняшнего дня. Реализация мирных инициатив по возвращению беженцев и переселенцев, т.е. воссоздания многонационального состава населения в границах единого государства является одним из самых сложных вопросов. Она может оказаться ни чем иным как возвратом к прежней этнополитической ситуации, уже приведшей к войне.

Мало кто из экспертов верит и в эффективность государственного устройства современной Боснии и Герцеговины. Официально республика состоит из двух автономных образований (субъектов федерации): Мусульманско-хорватской федерации (51% территории) и Республики Сербской (49%), разделенных на кантоны и муниципалитеты, которые подчиняются единому центральному правительству.⁴ Президиум представляет собой триумвират представителей от сербов, хорватов и мусульман. Фактически же государство продолжает быть разделенным на три сферы влияния по этническому принципу, где негласно присутствует ориентация на присоединение к другим более крупным и близким по этническому составу государственным образованиям. В связи с этим независимость Черногории и неопределенность статуса Косово могут стать катализатором устремлений к объединению с Сербией со стороны властей Республики Сербской, возбуждаемых сербскими националистами, требующими компенсации «за потерю сербских территорий» в результате югославского конфликта. Во многом, Дейтонские соглашения были направлены именно на то, чтобы не допустить отделения Республики Сербской и ее объединения с Сербией. Поэтому вряд ли черногорский сценарий возможен для этой части Боснии. Выступления представителей Республики Сербской лишь дестабилизирует как региональную ситуацию в целом, так и обстановку в Боснии.

⁴ Making federalism work: A Radical proposal for practical reform // ESI. January 2004 (www.esiweb.org).

Главой страны фактически является Верховный Представитель Генсека ООН – спецпредставитель ЕС. Он возглавляет Офис Верховного представителя, центральный международный орган, координирующий на постоянной основе ход мирного процесса в стране, с кем согласуется назначаемое правительство, внешняя политика и политика безопасности. Его цементирующая роль подкреплена присутствием европейских военных и полицейских сил. 1 января 2003 г. полицейская миссия ЕС (ПМЕС) пришла на смену Международным специальным полицейским силам ООН. 2 декабря 2004 г. началась военная операция Сил ЕС «Алтея», сменивших Силы НАТО по стабилизации.

И в Косово, и в Боснии фактически воссоздана ситуация классического протектората, в котором сферы их внешней политики, безопасности и правосудия находятся под контролем международных организаций. Эти примеры интересны тем, что вписанные в контекст развития процесса формирования постбиполярной системы европейской и международной безопасности, позволяют сделать выводы, выходящие за пределы Балканского региона, увидеть в произошедших на Балканах событиях предпосылки военных операций в Афганистане и Ираке, позволяют прогнозировать использование механизма установления протекторатов международного сообщества в других регионах мира.

Фактически, Косово и Босния являются примерами установления режима протектората международных организаций в результате вмешательства международного сообщества в межнациональные конфликты, т.е. как реакция международного сообщества на случаи сецессии. Однако эти протектораты служат достижению диаметрально противоположных целей. В случае Косово – протекторат – это закрепление фактического отделения части территории от суверенного государства, а в Боснии – протекторат – попытка сохранить территориальную целостность государства, недопущения отделения Республики Сербской и ее присоединения к Сербии. Замечания о наличии геноцида албанского населения и гуманитарной катастрофы на территории Косово в отличие от Боснии, где таковых не было, разбиваются о пример Хорватии, где хорватские вооруженные силы физически уничтожили непризнанное государство Республика Сербская Крайна, вынудив около полумиллиона сербов покинуть Хорватию. Однако вытеснение сербов и уничтожение Сербской Краины не сопровождалось авиаударами НАТО по Хорватии и дальнейшим установлением там протектората, подобного косовскому.

Принимая во внимание международно-политический контекст событий, происшедших на Балканах в 1990-е годы, а также то, что основной акцент международного сообщества, локомотивом которого являлись США, был сделан на политическую и идеологическую борьбу с режимом С. Милошевича, можно сделать вывод о том, что именно на Балканах начал применяться новый политико-правовой механизм. Его суть – в использовании международных организаций для смены политических лидеров и изменения политического строя суверенных государств. Заложенная в Уставе ООН дихотомия между суверенитетом государств и возможностью внешнего вмешательства до последнего времени не позволяет четко выработать стратегию вмешательства международных организаций во внутреннее развитие отдельных стран. Существующие случаи интервенции, практика установления международной администрации над частью национальной территории, а также вероятность того, что случаи могут иметь повторяющийся характер, заставляет юристов-международников, политологов и политиков обращаться к необходимости разработки адекватного правового и политического инструментария.

Очевидно, что политико-правовой инструментарий до конца не разработан и позволяет трактовать каждый конкретный случай по-новому, апеллируя не к праву, а к морали в международных отношениях. Уже очевидно и то, что косовский прецедент (агрессия НАТО 1999 г.) сместил баланс в противопоставлении морали и международного права в сторону морали, причем в специфическом ее понимании. Опыт временных протекторатов на Балканах укрепил имперскую идею «благотворного» вмешательства, которую идеологи внешней политики США составили, оправдывая гегемонию своей страны. Это подкрепляется мессианским инстинктом демократических стран способствовать распространению своей государственной модели, расширяя границы вмешательства и позволяя в будущем продолжать устанавливать режимы международных протекторатов.

Идейно-концептуальные основы политики США на постсоветском пространстве**

Руководство США на современном этапе не сформулировало обобщающей концептуальной схемы доктринального характера для своей политики в отношении бывших республик СССР. Однако это не означает, что они не следуют в отношении государств региона общей долгосрочной внешнеполитической стратегии. Хотя целостная программа действий на этом направлении американской внешней политики пока не продекларирована, единство подходов в отношении всего постсоветского пространства просматривается как в официальных внешнеполитических документах и выступлениях официальных лиц, публикациях влиятельных экспертов, так и непосредственно во внешнеполитических действиях США. В условиях дальнейшей активизации конкуренции США с другими действующими на постсоветском пространстве ведущими международно-политическими субъектами, прежде всего с Россией и КНР, формирование американским внешнеполитическим сообществом целостной долгосрочной стратегии по отношению к региону выглядит закономерным. Обострение конкурентной борьбы на территории бывшего СССР за доступ к сырьевым ресурсам, за контроль над путями их транспортировки и международными транспортными коридорами, а также за военное и политическое присутствие неизбежно потребует от американского истеблишмента выработки нового концептуального фундамента политики в регионе. Такого, который бы позволил соединить идеологические мобилизационно-политические возможности с эффективным объяснением и оправданием достижения прагматических экономических, политических и военных целей США. Для возникновения концепций, отвечающих задачам такого соединения, уже сложились политические и идейно-теоретические предпосылки.

Отсутствие на современном этапе целостного доктринального оформления политики США по отношению к бывшим республикам СССР не означает, что у нее нет общей политической логики, объединяющей различные ее направления. Она подчиняется общим закономерностям выстраивания современной американской внешнеполитической идеологии и практики. Политика США в различных районах Евразии¹ выстраивается под влиянием политической конъюнктуры, которая зачастую определяется ситуацией вне этого региона. В зависимости от масштаба политических, военных и экономических задач, стоящих перед американским руководством и политическим истеблишментом, доминируют те или другие факторы. Однако приоритет, пусть и не всегда явный, сохраняется за глобальными, долговременными целями американской внешней политики.

Специфика внешней политики США заключается в том, что она всегда имеет долгосрочное и даже сверхдолгосрочное целеполагание, основанное на сочетании прагматических стратегических политико-экономических и военных интересов с идеологическими установками – политическими гипотезами. По этим причинам концептуальные императивы американской внешней политики на каждом направлении в большинстве случаев выходят за пределы определенного региона или сферы деятельности. Подобное комплексное по охвату направлений, глобальное и долгосрочное по характеру целеполагание американской внешней политики не всегда очевидно на каждом обозримом этапе, но четко прослеживается на длительных временных отрезках. Поэтому и для политики на постсоветском пространстве приоритетное значение будут иметь долгосрочные мотивы действий США и глобальные американские внешнеполитические цели.

* Войтоловский Федор Генрихович – кандидат политических наук, с.н.с. ИМЭМО РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФНФ, проект №06-03-02057а.

¹ В последние годы постсоветское пространство, включая Россию, а также сопредельные территории, не входившие в состав СССР, стало обозначаться американским экспертно-идеологическим сообществом именно как «Евразия». Такое обозначение является не столько географическим, сколько политическим понятием – Восточная Европа и Прибалтийский регион, как правило, в него не включаются.

Подобные подходы лежат в основе сложившейся в США практики долгосрочного внешнеполитического планирования – выработки многолетних взаимодополняющих программ действий в различных регионах мира и сферах деятельности, которые корректируются в соответствии с текущей международно-политической ситуацией, но сохраняют общую стратегическую ориентацию. Уже в годы «холодной войны» внешнеполитическое планирование в США стало глобальным по масштабу постановки целей (прежде всего в сфере безопасности), по охвату региональных направлений, долговременным по принципам выработки программ и концепций действий. Завершение биполярного противостояния позволило Соединенным Штатам обрести уникальное положение единственной сверхдержавы, обладающей интересами практически во всех регионах мира и в глобально значимых сферах деятельности, располагающей средствами их осуществления, стремящейся контролировать мировые политико-экономические процессы, влиять на внутреннее развитие других стран и регионов, а также на международные отношения. Необходимость обеспечения и поддержания американского глобального политико-экономического, военного, научно-технологического лидерства и превосходства, а также сдерживания развития потенциальных конкурентов диктует долгосрочные внешнеполитические цели и формирует характер мышления американской элиты.

Несмотря на отсутствие консолидирующих ее различные направления единых программных целей, политика США на постсоветском пространстве укладывается в эту логику долгосрочных прагматических интересов американского истеблишмента и государства, а также следует за общей направленностью глобального целеполагания американской внешнеполитической деятельности. В основе этой политики лежит характерный для современного американского внешнеполитического мышления и практики подход к обеспечению «национальной безопасности» США. Современная интерпретация концепции «национальной безопасности», на которую опирается американский внешнеполитический истеблишмент, военное, экспертное и политическое сообщества, с помощью которой строится идейное обоснование действий США на разных направлениях, объясняются, мотивируются и оправдываются эти действия, существенно отличается от того, как «национальная безопасность» понимается в других странах. В США толкование «национальной безопасности» (военной, также как экономической, энергетической, политической) базируется на представлениях о том, что она может быть обеспечена не только с помощью военно-оборонительных средств, размещенных на американской территории, а также за ее пределами, но и благодаря распространению политических ценностей и организационно-экономических принципов, на которых выстроены США. Именно с перманентным распространением этих политических ценностей и принципов идеологи и практики внешней политики США связывают рост американского влияния в мире, увязывая их с гарантиями национальной безопасности. При этом «национальная безопасность» США все больше отождествляется с «международной безопасностью».

Такая направленность современной внешнеполитической идеологии Соединенных Штатов фундирована двумя традиционными для американской политической мысли тезисами. Во-первых, верой в то, что распространение принципов рыночной экономики в других государствах является залогом формирования в них либеральной политической демократии в ее американском понимании. Во-вторых, вера в то, что демократии не воюют друг с другом, потому что придерживаются общих ценностей и политических принципов. На основе этих двух тезисов идеологи и разработчики американской внешней политики традиционно делают вывод о том, что рыночные демократии безопасны для США, готовы следовать с ними общим целям, а значит, выступать в роли союзников и сателлитов. То есть, служить опорой для их интересов и обеспечения американской национальной безопасности по всему миру. Исключение, правда все чаще кратковременное, делается для некоторых лояльных к США авторитарных режимов, которые определяются как «подготовка к переходу к демократии».

Международные условия обеспечения «национальной безопасности» США уже на протяжении нескольких десятилетий рассматриваются американским внешнеполитическим истеблишментом как сфера, которую можно трансформировать в любом регионе

мира в соответствии с американскими интересами, нуждами и представлениями. Уже во времена биполярного противостояния в мышлении политического сообщества США американская национальная безопасность все больше стала связываться с обеспечением внешних условий для безопасности США и их интересов.² С окончанием «холодной войны» формирование комфортной для США международной среды стало рассматриваться уже не только как задача, осуществимая в тех географических ареалах, в которых американское прямое и косвенное присутствие закрепилось в предшествующий период. Действия по обеспечению такой среды стали планироваться и проводиться и в тех регионах, которые были прежде ареной конкуренции между сверхдержавами, между ними и другими странами (Ближний Восток, Южная Азия, Африка), а также там, где в прошлом была сфера влияния и контроля военно-политического и идеологического оппонента. Соединенные Штаты начали осуществлять глобальную политику, направленную на реорганизацию и даже дробление государств (как в случае с Югославией, а в перспективе, вероятно, и с Ираком), правящие режимы которых не соответствовали американскому пониманию внешних условий собственной «национальной безопасности», а также долгосрочным экономическим и политическим целям США. Эти действия основываются на применении военной силы и средствах политико-идеологического давления.

После окончания «холодной войны» в американской внешнеполитической идеологии и практике такие подходы к обеспечению «национальной безопасности» / «международной безопасности» совместились с нацеленностью на глобальное лидерство США, а также с концепциями, предполагающими переосмысление принципов «государственного суверенитета». В основе этого переосмысления лежит несколько идейно-политических и политико-практических линий, прямо и косвенно связанных с американской внешней политикой в постбиполярном миропорядке.

Во-первых, это традиционные для внешней политики США представления о взаимосвязи легитимности политического режима в том или ином государстве с тем, как устроена его политическая система, носит ли она демократический характер (в американском понимании), а также с тем, как строит это государство свое поведение по отношению к другим государствам. На таком понимании критериев «легитимности» режимов в других государствах строятся аксиоматические для внешней политики США принципы допустимости искоренения «неправильного поведения» (wrongdoing) государств, которые им не соответствуют и представляют реальную или даже потенциальную угрозу для международной безопасности или же для американской национальной безопасности.

Во-вторых, это сформировавшиеся в 1960-е годы концепции взаимозависимости, а в 1980-е – 1990-е годы – экономической и политической глобализации, которые предполагают, что суверенитет государств неизбежно размывается, а потому многие из их полномочий и функций могут или должны быть переданы или перенесены на наднациональный уровень. На основе таких идей в начале 1970-х годов возникла концепция «функционального суверенитета»³, которая сформировалась в европейской либерально-реформистской идейно-политической традиции, но затем, пусть и без употребления самого этого термина, была переосмыслена теоретиками и практиками американской внешней политики. В соответствии с ней государства могут и должны осуществлять свою внутреннюю и внешнюю политику в той мере суверенно, в какой их действия не затрагивают интересы других государств («международного сообщества» или «всего человечества»). Для США – это, прежде всего, их собственные интересы, идеологически прикрытые демократическими ценностями и принципами, а также интересы их союзников и лояльных к ним стран. Если в либерально-реформистской версии идеи «функционального суверенитета» подразумевают возможность вмешательства во внутреннюю и

² Подробнее об англо-американском понимании «национальной безопасности» и его трансформациях в XX – XXI вв. см.: Косолапов Н.А. Безопасность международная, национальная, глобальная: взаимодополняемость или противоречивость? // МЭиМО. 2006. №9.

³ Сам термин впервые употребил в 1976 г. лауреат нобелевской премии по экономике Я. Тинберген. См.: Tinbergen J. (co-ordinator). RIO Report: Reshaping the International Order. – N.Y., 1976., p. 44–45.

внешнюю политику государств со стороны наднациональных институтов (международных организаций), то в американской интерпретации – такое вмешательство вполне возможно со стороны США, как глобального лидера, опирающегося на своих союзников (неоконсервативный подход) или на подконтрольные международные институты (либерально-институционалистский подход). На таких принципах выстроена важнейшая для американской внешней политики идеология и практика «распространения демократии».

В-третьих, в основе современных американских внешнеполитических подходов, предполагающих относительный характер суверенитетов других государств (в том числе и на постсоветском пространстве), лежит убежденность мессианского характера. Суть ее в том, что США как глобальный лидер, преуспевший более других государств в деле продвижения к эффективной демократии, могут или даже обязаны способствовать преобразованию государств, правящие режимы которых не соответствуют критериям «легитимности», а также представляют гипотетическую угрозу. Те государства, которые не могут быть адекватно реорганизованы в соответствии с такими установками, стали после окончания «холодной войны» открыто рассматриваться идеологами и практиками американской внешней политики как потенциально опасные, представляющие угрозу для распространения американских интересов и/или ценностей и принципов, а, следовательно, для национальной безопасности США и международной безопасности. Предполагается, что правящие в них режимы подлежат устранению на основе применения глобальным лидером военной силы (как в Югославии, Ираке, Афганистане) или использования политических средств. В отношении стран, подпадающих под такие действия, в особенности в случае силового смещения режима, предполагается практика «выстраивания государств» (nation-building).⁴ В случае если «смена режимов» невозможна, такие государства подлежат рестрикциям, экономическому и политическому давлению.

Такие внешнеполитические подходы, направленные на обеспечение «национальной безопасности» США, а также международной безопасности и основанные на триединстве этих линий, все более активно применяются и на постсоветском пространстве. Еще в 1990-е годы они стали фундаментом стратегии «перемалывания»⁵ политических систем других государств и региональных систем международных отношений. Впервые она была сформулирована применительно к бывшему социалистическому лагерю и постсоветским государствам еще идеологами первой администрации У. Клинтона в концепции «расширения демократии». Обозначенная в 1993 г. в ряде выступлений президента США и других официальных лиц, концепция «расширения демократии» в 1995 г. была уже положена в основу специальной директивы СНБ США «Стратегия национальной безопасности посредством вовлечения и расширения».⁶ Она стала одной из важнейших концептуальных основ расширения НАТО за счет бывших соцстран, а затем – бывших прибалтийских республик Советского Союза. Была сформирована первая зона безопасности в сфере непосредственной близости от бывшего противника.

Политическая стратегия, намеченная в 1990-е годы в концепции «расширения демократии», получила дальнейшее развитие с приходом к власти республиканской администрации Дж.В. Буша при незначительной смене фразеологии. Теперь в список стран, которые должны войти в сферу укрепления американского влияния на постсоветском пространстве, были включены уже не только страны Балтии, но и многие другие бывшие советские республики. В принятой в 2002 г. первой администрацией Дж.В. Буша «Стратегии национальной безопасности США» говорилось: «Сегодня разделение между внутренними и внешними делами уменьшается. В глобализовавшемся мире события за пределами границ Америки имеют все большее влияние на ситуацию внутри них».⁷

⁴ См.: *Dobbins J.F. America's Role in Nation-building: From Germany to Iraq // Survival. 2003-2004. №4.*

⁵ Подробнее об этом в отношении постсоветского пространства см.: *Богатуров А.Д. Стратегия «перемалывания» в международных отношениях и внешней политике США. – М.: УРСС, 2004.*

⁶ См.: *The National Security Strategy of Engagement and Enlargement. The White House. February 1995 (www.nsc.gov).*

⁷ *The National Security Strategy of the USA. September 2002 (www.nsc.gov).*, p. 31.

При этом по отношению к постсоветским государствам делался достаточно осторожный вывод о необходимости их дальнейшего преобразования с целью создания вокруг Российской Федерации зон безопасности, которые могли бы скорректировать и ее внешнеполитические ориентации: «Мы будем продолжать поддерживать независимость и стабильность государств бывшего Советского Союза, возлагая надежды на то, что процветающее и стабильное окружение усилит рост стремления России к интеграции в Евроатлантическое сообщество».⁸ В ряде официальных выступлений 2003–2006 гг. президент США Дж.В. Буш, неоднократно называл Украину, Грузию, Киргизию, Азербайджан, Молдавию и даже Казахстан зонами распространения или укрепления «демократии и свободы», которые могут рассчитывать на американскую поддержку.⁹ Список этих государств варьировался в зависимости от того, как складывались их отношения с США, а также как развивались российско-американские отношения.

Принципы обеспечения национальной/международной безопасности, в сочетании с идеями об их взаимосвязи с «распространением демократии» получили развитие в следующей «Стратегии национальной безопасности США», принятой в 2006 г.: «Вследствие того, что демократические страны выступают как наиболее ответственные участники международной системы, распространение демократии является наиболее эффективной долгосрочной мерой для усиления международной стабильности... Для того, чтобы защитить наше государство и отстоять наши ценности, Соединенные Штаты стремятся продвигать свободу по всему миру, возглавив международные усилия, и распространять эффективную демократию».¹⁰ По отношению к постсоветским государствам этот подход получил интерпретацию, связанную с изменениями, произошедшими в американо-российских отношениях, с укреплением внешнеполитических позиций России и ростом российских политико-экономических амбиций. В новой «Стратегии» подчеркивалось, что «цветные революции» в Грузии, на Украине и в Киргизии открывают новые возможности для распространения демократии на «пространстве Евразии».¹¹ В сочетании с такими идейно-политическими установками относительно успешное использование «революционных технологий» в Грузии, на Украине, а также пусть менее удачное – в Киргизии и провал проекта американских инициатив по демократизации Узбекистана¹², служат основанием для дальнейшего применения практики подобного рода.

Представления о том, что такой подход к распространению усредненных демократических стандартов и созданию потенциальных государств-оплотов американского присутствия и влияния не только оправдан, но и эффективен, являются важной частью мышления значительных групп внешнеполитического истеблишмента США. Подтверждением этому может служить происходящее при активной американской поддержке развитие политической ситуации в Пакистане. Оно разворачивается по довольно мягкому сценарию не только потому, что президент П. Мушарраф пришел к власти и удерживался не без американской поддержки.¹³ Существенные сдерживающие факторы состоят здесь в наличии у этой страны ядерного оружия и в потенциальной угрозе исламиза-

⁸ Ibid., p. 27.

⁹ См., например: *Bush G.W. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union.* – 2005. February, 2. (www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=58746); *Joint Statement by President George W. Bush and President Viktor Yushchenko. A New Century Agenda for the Ukrainian-American Strategic Partnership.* – 2005. April, 4. (www.whitehouse.gov/news/releases/2005/04/20050404-1.html); *Bush G.W. President's Radio Address.* – 2005. May, 7 (www.whitehouse.gov/news/releases/2005/04/20050404-1.html).

¹⁰ *The National Security Strategy of the USA.* March 2006 (www.nsc.gov), p. 3.

¹¹ Ibid., p. 2.

¹² После волнений в Андижане, направленных на смещение президента Каримова, произошедших в 2005 г. если не при участии, то при активной поддержке США, в том числе информационно-пропагандистской, узбекское руководство, убедившееся, что лояльность не всегда гарантирует от американского вмешательства и обеспечивает несменяемость режима, начало резко менять внешнеполитические ориентиры. Оно даже добилось удаления с территории страны американской военной базы.

¹³ *Markey D., Haqqani H. The FP Debate: Should the U.S. Abandon Pervez Musharraf?* // *Foreign Policy.* 2007. November.

ции Пакистана.¹⁴ Однако политическое давление, оказываемое на пакистанский режим со стороны США, позволяет предположить, что администрация Дж.В. Буша не отказывается от долгосрочной программы демократизации «Большой Центральной Азии». Эта концепция не зафиксирована ни в одном официальном внешнеполитическом документе США, но получала в 2005–2006 гг. серьезную политическую обкатку на самом высоком экспертно-идеологическом уровне.¹⁵ Она рассматривалась американским экспертно-идеологическим сообществом как единая метарегиональная программа реорганизации политического ландшафта бывших советских среднеазиатских республик, а также Афганистана и Пакистана, как якобы единого политико-экономического региона, посредством содействия переориентации элит большинства государств на сотрудничество с США.¹⁶

О кризисе применения этой концепции российские политологи писали после достижения российско-туркменских договоренностей о развитии системы Прикаспийского газопровода через Казахстан и Россию, а также в связи с созданием в августе 2007 г. Энергетического клуба при ШОС. Однако развитие ситуации в Пакистане показывает, что американские проекты демократизации Центральной Азии еще далеки от завершения. Политика США в Центральной Азии нацелена не только на получение контроля над энергоресурсами и сырьем данного региона (в том числе стратегическим – таким как уран), но и на расширение влияния США на мировой топливно-энергетический и сырьевой рынок в целом. Такой контроль позволяет Соединенным Штатам получить дополнительные рычаги политико-экономического воздействия как на американских международно-политических оппонентов (в их число все более явно стали включаться Россия и КНР), так и на союзников (ЕС, Индию). Одновременно с этим политика в Центральной Азии направлена на обеспечение военного и политического плацдарма для возможных боевых действий в отношении Исламской Республики Иран, для ведения еще более активной политики на Ближнем Востоке, а также для более эффективного экономического, а, возможно, в перспективе и военно-политического «сдерживания» России и КНР.

Политика «распространения демократии» и смены режимов осуществляется США на постсоветском пространстве разными средствами. Это и прямое создание режимов-сателлитов, как в Грузии, и содействие развитию управляемых политических кризисов, как на Украине, и политико-пропагандистский и финансово-экономический прессинг, как по отношению к Белоруссии. С помощью всех этих средств преследуются несколько взаимосвязанных прагматических целей, которые согласуются с идеологическим пониманием условий обеспечения американской «национальной безопасности» в Евразии:

1. Установление контроля над потоками энергоресурсов, идущими из регионов, за счет создания политически мотивированных систем обеспечения альтернативных российским и китайским международным маршрутов движения сырья (трубопроводов, транспортных коридоров). Цель – сдерживание экономического развития КНР, ограничение использования Россией экономических инструментов во внешней политике, получение рычагов политико-экономического влияния на ЕС. Кроме того, такая политика укладывается в долгосрочную логику обеспечения энергетической безопасности США.¹⁷

2. Предотвращение дальнейшего развития политической, экономической и военной активности России в республиках бывшего СССР и по возможности вытеснение ее присутствия оттуда. Создание политических основ для обеспечения долгосрочного американского военно-политического присутствия – создания сети военных баз, а также инфраструктуры для быстрого развертывания военных группировок и обеспечения высо-

¹⁴ Об американском участии в развитии политической ситуации в Пакистане см.: *Блинов А.* Вовлечение в войну через демократизацию. Соединенные Штаты подвергли Пакистан опасному эксперименту // НГ-Дипкурьер. 2007. 26 ноября.

¹⁵ См.: *Starr F.* A Partnership for Central Asia // *Foreign Affairs*. 2005. №4. July/August.

¹⁶ См.: *Звягельская И.Д.* Ключи от счастья, или Большая Центральная Азия // Россия в глобальной политике. 2005. №4.; *Евстафьев Г.* Некоторые размышления об эволюции подходов США к проблемам региональной безопасности Центральной Азии // Вопросы безопасности. 2006. №1 (164).

¹⁷ См.: *Корнеев А.В.* Энергетическая стратегия США: различия в подходах республиканской и демократической партий (www.iskran.ru/publish.php?id=231).

кой мобильности вооруженных сил США и НАТО на случай возможных операций в сопредельных регионах. Приоритетное для США значение в этом отношении имеют Прикаспийский и Центрально-Азиатский регионы, а в ближайшей перспективе – также Причерноморский регион и Закавказье.¹⁸

3. Превентивное ограничение развития процессов политико-экономической и военно-политической интеграции, которые развиваются по неконтролируемым Соединенными Штатами сценариям (ШОС, ОДКБ, ЕврАзЭС) и внедрение собственных моделей региональной интеграции – с помощью альтернативных интеграционных проектов – ОДЭР-ГУАМ (Организация за демократию и экономическое развитие), а также в рамках партнерских и более углубленных программ сотрудничества с НАТО. Программы осуществляются Альянсом и США со многими странами СНГ (включая Россию). Однако в отношении Грузии и Украины запущены особые подготовительные схемы к вступлению в НАТО, подобные тем, которые использовались при расширении за счет бывших членов Организации Варшавского Договора, а также стран Балтии.¹⁹

4. Создание зон американского политического и экономического влияния вокруг Российской Федерации, а также политических и военно-технологических механизмов, гарантирующих возможности для оказания давления как собственно на Россию и ее поведение в регионах бывшего СССР, так и на другие постсоветские государства. В большинстве случаев усилия США в этом направлении нацелены на вытеснение Российской Федерации и препятствование наращиванию российских возможностей для расширения экономического, военно-политического и культурно-идеологического присутствия в постсоветских государствах и влияния на их элиты и общества.

Необходимость решения всех этих взаимосвязанных задач на постсоветском пространстве ставит перед Соединенными Штатами цели создания таких устойчивых политических механизмов, официальных и неформальных отношений, которые в дальнейшем позволяли бы постоянно обеспечивать присутствие (военное или гуманитарно-политическое) и политико-экономическое влияние США. Проводимая на сегодняшний момент в отношении большинства государств СНГ политика «распространения демократии», принимающая как форму вмешательства во внутренние процессы, так и воздействия на их отношения с Россией, КНР и другими государствами, фактически является единственным возможным средством достижения этих целей. С высокой вероятностью эта линия будет и далее осуществляться не только в отношении тех государств, в которых она уже приносит свои политические плоды, но и тех, которые пока в меньшей степени проявляют склонность к сотрудничеству с США и НАТО (Армения и Таджикистан) или вовсе не проявляют (Белоруссия и Узбекистан). В перспективе нескольких лет весьма вероятной является активизация действий по укреплению американского политического влияния в тех странах, отношения которых с Российской Федерацией смогли нормализоваться после недавних кризисов, как в случае с Молдавией или Азербайджаном. Весьма возможно, что в условиях наметившегося отказа США от односторонних политических инициатив эти действия в отношении постсоветских стран будут опираться на структуру НАТО, приближающуюся к новому расширению, и идейно-политическую базу модифицированного атлантизма.

¹⁸ О том, что Причерноморье должно вслед за Прибалтикой стать сферой «распространения демократии», т.е. присутствия США и НАТО, открыто заявил на сессии Альянса в 2006 г. вице-президент Р. Чейни. См.: Vice President's Remarks at the 2006 Vilnius Conference Reval Hotel Lietuva Vilnius. Office of the Vice President. – 2006. May, 4 (www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060504-1.html).

¹⁹ На Украине при американской поддержке ведется активное обсуждение, в том числе уже и на уровне законодательной власти, полного или хотя бы частичного перехода армии на военные и технические стандарты НАТО. Грузия уже фактически их приняла. 9 апреля 2007 г. президент США Дж.В. Буш подписал «Акт о консолидации свободы», создающий политико-правовую инициативу со стороны США для дальнейшего расширения НАТО за счет стран, получающих статус кандидатов на вступление – Албании, Хорватии, Македонии, Грузии и Украины. См.: NATO Freedom Consolidation Act of 2007. – 2007. April, 9 (www.whitehouse.gov/news/releases/2007/04/20070410.html).

Конституционные реформы в Грузии и становление государственности (1989–2004 гг.)

Позиции политического режима, установившегося в Грузии, крайне противоречивы. С одной стороны, в СНГ нет стран, политическая элита которых столь единодушно как грузинская высказывалась бы в поддержку ценностей либеральной демократии во внутренней политике, европейской и евроатлантической интеграции в политике внешней. Среди сколько-нибудь влиятельных грузинских политиков нет ни одного, кто выступал бы против укрепления связей страны с ЕС и НАТО вплоть до вступления в эти организации. Важно подчеркнуть, что это не ситуативные цели. Идея «европейского выбора» была популярна среди грузинских национал-демократов еще на рубеже 80–90-х годов, а «постучаться в двери НАТО» пообещал еще Э. Шеварднадзе осенью 1999 г. С другой стороны, ни одна страна в СНГ, за исключением Таджикистана, в последние 15 лет не переживала такого глубокого кризиса государственных институтов, как Грузия. Военный переворот в январе 1992 г., последовавшая за ним гражданская война, кровопролитные этнические конфликты в Абхазии и Южной Осетии, фактическая потеря части территории и ослабление контроля центральных властей над оставшейся частью, неэффективный и коррумпированный государственный аппарат, глубочайший экономический кризис. В такой обстановке либеральные ценности можно декларировать, но трудно воплощать.

Грузинский политический режим эпохи Э. Шеварднадзе заслужил весьма нелестные оценки исследователей. Д. Апраксидзе писал о «бюрократически-патримониальном государстве» в Грузии: «формальные институты: конституция, органы власти и самоуправления стали фасадом современной государственности, необходимым для демонстрации их существования в республике и на международной арене. За этим фасадом скрывался реальный фактор стабильности персонифицированной системы Шеварднадзе – неформальная сеть старой номенклатуры, а также связанная с ней система коррупции и патронажа». ¹ Он также задавался вопросом, приведет ли «революция роз» к настоящему укреплению государственных институтов, и какой общественный базис может лечь в основу таких перемен. ²

Можно долго спорить о том, в какой мере действующему президенту Грузии М. Саакашвили удалось обуздать коррупцию. Согласно рейтингу «Индекс восприятия коррупции», который ежегодно составляет международная организация Transparency International, Грузии удалось подняться с 124-го места в 2003 г. ³ до 79-го – в 2007 г. ⁴ (чем выше место, тем ниже уровень коррупции). Это не мешает политическим оппонентам Саакашвили обвинять его в «жадности, коррупции, паранойе и злоупотреблениях властью». ⁵ Можно предположить, что, хотя грузинские власти смогли резко снизить коррумпированность низовых звеньев госаппарата, в верхних эшелонах власти коррупция остается значимым фактором. Но как бы то ни было, политический кризис, разразившийся в стране осенью 2007 г., свидетельствует, что демократический транзит еще далеко не завершен, а политический режим проявляет тенденцию к «закрытию», отсечению любых возможностей для влияния на власть из-за пределов самой власти. В Грузии существует и в обозримом будущем будет существовать разрыв между риторикой «европейского выбора» и политической реальностью. Страна не избежит не слишком приятных для ее

* Силаев Николай Юрьевич – кандидат исторических наук, с.н.с. Центра кавказских исследований МГИМО (У) МИД России.

¹ Апраксидзе Д. Бюрократически-патримониальное государство в Грузии: новые шансы после «революции роз»? // Центральная Азия и Кавказ. 2004. №1., с. 54.

² Там же., с. 55.

³ Индекс восприятия коррупции. 2003 (www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/CPI/CPI2003PressReleaseRus.doc).

⁴ Индекс восприятия коррупции. 2007 (www.transparency.org.ru/doc/1RUS_CPI_2007_ful_01000_235.pdf).

⁵ Bakuria. T. Unfulfilled expectations // Washington Times. 2007. November, 19.

правлящих кругов аналогий с другими государствами СНГ, в подавляющем большинстве которых действуют более или менее жесткие формы «управляемых демократий».

Но означает ли это, что при анализе внутриполитических процессов в Грузии следует вовсе исключить из рассмотрения систему ее государственных институтов в том виде, как они описаны в законодательстве, рассматривать эту систему лишь как «фасад» или формальность и делать акцент на разного рода неформальных механизмах осуществления власти? С одной стороны, многие факты и тенденции грузинской политики буквально навязывают утвердительный ответ. Но, с другой, неформальные властные механизмы существуют не в безвоздушном пространстве. Они находятся в сложном взаимодействии с системой формальных государственных институтов и в этом смысле сильно зависят от этой системы. Не случайно в центре внутриполитического кризиса осени 2007 г. оказался вопрос о смене конституционного строя страны с президентской республики на парламентскую. Одно это заставляет серьезно отнестись к формальной стороне государственного устройства Грузии – и при анализе современных событий, и при исследовании ее истории последних пятнадцати – двадцати лет.

К концу 1980-х годов в Грузинской ССР существовало мощное общественное движение за выход из состава Советского Союза и создание независимого государства. Примечательно, что, в отличие от многих других советских республик, в Грузии не было острого конфликта между «неформалами» и партийной номенклатурой. Последняя, в общем, разделяла политическую программу неформальных лидеров. Разногласия касались не столько сути, сколько степени радикальности политических изменений.

Но в то же время Грузия была относительно слабо интегрирована. На ее территории проживало много национальных меньшинств. Имелись значительные различия внутри самого картвельского этноса, как языковые (мегрелы, сваны), так и конфессиональные (аджарцы-мусульмане). Грузинское политическое единство было скорее проектом, чем реальностью. Причем проектом, задуманным в среде относительно узкого слоя столичных интеллектуалов, умозрительным, далеким от реальности и предельно насыщенным эмоциями. Это обусловило три важные черты грузинской политической культуры, актуальные до сих пор. Во-первых, потребность во внешнем враге (им стал вначале союзный центр, а позже – Россия) как инструменте консолидации. Во-вторых, идею мощной неразделенной центральной власти, способной реализовать национальную программу. В-третьих, глубокое недоверие к региональным и местным элитам, в особенности иноэтничным.

Реформирование советской государственности в конце 1980-х годов представляло собой попытку наполнить реальными полномочиями систему советов. Поправки в конституцию Грузинской ССР, принятые в ноябре 1989 г., лежали в этом русле. Однако реформаторы не учли ряда важных обстоятельств. В рамках государственно-правовой модели, рассматривавшей Верховный Совет как высший орган власти, способный принять к рассмотрению и решить любой вопрос, ни о каком разделении властей и механизмах сдержек и противовесов речи идти не могло. Советы исторически рассматривались как органы власти непрофессиональные. На практике это выражалось в том, что Верховный Совет Грузии (как и верховные советы других союзных республик) собирался лишь на короткие, от одного до нескольких дней, сессии. Это означало, что реальная работа по подготовке законопроектов и постановлений лежала на президиуме Верховного Совета и его аппарате. При этом полномочия президиума были весьма широки. Например, он мог ввести чрезвычайное положение на части территории страны, правда, с условием «незамедлительного внесения принятого решения на утверждение сессии Верховного Совета», отменить или продлить режим чрезвычайного положения.⁶ Именно в рамках этого механизма 12 декабря 1990 г. чрезвычайное положение было введено на территории города Цхинвали и Джавского района, что стало сигналом к началу вооруженного конфликта в Южной Осетии.

⁶ Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР. 1989. №12., с. 152, 153.

Не менее существенным было и то, что Верховный Совет Грузии, где в октябре 1990 г. большинство завоевали сторонники З. Гамсахурдиа, рассматривал себя в качестве единственного выразителя политической воли всей нации, по сути, отказывая в таком праве не связанным с ним фракциям и группам политического класса, в первую очередь, региональным. Закон о выборах Верховного Совета, принятый 18 августа 1990 г., разрешал выдвигать кандидатов только таким партиям и организациям, «действие которых распространяется на всей территории Грузии».⁷ Тем самым вводился фактический запрет на участие в общенациональной политике для региональных политических организаций (кстати, создание региональных политических партий запрещено в Грузии и сейчас). В конце января 1991 г. Верховный Совет Грузии принял закон о местном управлении в переходный период, согласно которому упразднялась старая советская система районных и городских советов и исполкомов. Вместо них вводились префектуры. По своему статусу префекты были чем-то вроде комиссаров революционных времен. Они назначались президиумом Верховного Совета Грузии. Префекты могли назначать и освобождать от должности руководителей предприятий местной собственности, отменять принятые собраниями (местные органы представительной власти) акты. Кроме того, они ставили перед республиканским Верховным Советом вопрос о прекращении полномочий собраний, руководили местной милицией и т.д.⁸

К этой картине надо добавить создание нескольких силовых структур, нередко с неопределенным статусом, как «Мхедриони» Д. Иоселиани или «Тетри Гиорги». Национальная гвардия под командованием Т. Китовани формировалась в соответствии с законом от 20 декабря 1990 г. и этим выгодно отличалась от прочих действовавших в Грузии вооруженных формирований. Однако она отличалась низкой дисциплиной, местничеством, командиры ее отдельных подразделений пользовались большой самостоятельностью, и в итоге уже к августу 1991 г. гвардия раскололась.⁹

Когда первого президента Грузии З. Гамсахурдиа упрекают в построении диктатуры, это справедливо лишь отчасти. Условия для создания режима личной власти существовали и помимо личности самого Гамсахурдиа, причем условия эти были заложены в самих институтах новой грузинской государственности. В этом смысле введение в апреле 1991 г. поста президента с широкими полномочиями¹⁰ стало не началом, а лишь финальной точкой этого процесса.

Выбор, перед которым оказалась Грузия в конце 1980-х годов (впрочем, тогда не осознававшийся), заключался в следующем: или путем длительного и болезненного торга с широким участием различных групп интересов создавать политическую систему, способную обеспечить компромисс и интегрировать страну, или концентрировать максимум властных полномочий в руках одной из групп и проводить интеграцию силой. Выбор был сделан в пользу второго варианта. Власть сконцентрировалась в одних руках, причем многие группы политического класса были жестко «выставлены за дверь». Возможно, здесь сказалось и советское политическое сознание подавляющего большинства политического класса, и фактор давления со стороны союзного центра, провоцировавшее Тбилиси на жесткие шаги. Но как бы то ни было, цена этого выбора оказалась для Грузии очень велика: этнические конфликты, повлекшие за собой потерю части территории, гражданская война и глубочайший кризис всех государственных институтов. Стоит при этом отметить, что мятеж против президента Гамсахурдиа начали именно те структуры, которые создавались с целью силовой интеграции и консолидации страны – Национальная гвардия и «Мхедриони».

⁷ Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР. 1990. №8., с. 100.

⁸ Ведомости Верховного Совета Республики Грузия. 1991. №1., с. 140–141.

⁹ *Апрасидзе Д.* Указ. соч., с. 53.

¹⁰ Президент вносил на утверждение в Верховного Совета республики кандидатуры председателя правительства, главы Верховного суда, генерального прокурора, имел право распускать Верховный Совет, вводить чрезвычайное положение

Свержение З. Гамсахурдиа 6 января 1992 г. поставило политическую элиту страны в трудную ситуацию. Режим, раздражавший самые разные слои общества, рухнул, но вместе с ним исчезла и сама государственность. Высшим органом власти стал Военный совет, объединивший лидеров переворота. После возвращения в Грузию Э. Шеварднадзе он был заменен на Государственный совет, где командиры вооруженных формирований были «разбавлены» представителями политических партий. Оба эти органа обладали весьма сомнительной легитимностью.

21 февраля Военный совет объявил о «верховенстве» конституции Демократической Республики Грузия 1921 г. «и ее задействовании с учетом нынешних реалий».¹¹ Что именно и в какой мере предполагалось «задействовать», декларация Военного совета умалчивала, однако из ее текста следовало, что действие прежней конституции прекращено. Выборы парламента Военный совет обещал провести не позднее осени 1992 г. (они были проведены в октябре). После этого функции основного закона выполнял «Акт о государственной власти», принятый 6 ноября 1992 г. Грузия получила новую конституцию только в августе 1995 г.

Создание государственных структур шло, по сути, заново и сопровождалось острой внутриполитической борьбой. Э. Шеварднадзе и Государственный совет не повторили ошибки своих предшественников и сумели сформировать парламент, в котором были максимально широко представлены различные группы интересов. «В соответствии с действовавшим законом о выборах доступ в парламент был максимально облегчен для слабых и малочисленных партий. В результате в него вошли 26 партий и блоков. Это обеспечило некоторую консолидацию общества, так как дало возможность всем основным политическим силам получить парламентскую трибуну и перейти к легальным методам политической борьбы».¹² Однако перед Шеварднадзе стояли и другие, более сложные и во многом взаимоисключающие задачи. Во-первых, ему необходимо было подавить сопротивление сторонников свергнутого З. Гамсахурдиа, чьей базой стала Западная Грузия. Во-вторых, снизить политическое влияние военных, «силовых» лидеров, таких как Д. Иоселиани и Т. Китовани (а позже министр безопасности И. Георгадзе). Причем все это – на фоне развязанной и проигранной войны в Абхазии.

Можно только удивляться политическим способностям Шеварднадзе, который вышел из этой ситуации победителем. Однако характер внутриполитической борьбы в Грузии в 1992–1995 гг. был таков, что способствовал актуализации теневых, коррупционных структур и механизмов власти. Источники силы таких фигур, как Китовани и Иоселиани лежали в подконтрольных им вооруженных формированиях, построенных на принципах личной преданности, и в разветвленных коррупционных сетях. В условиях крайне слабых государственных и политических институтов пытаться конкурировать с такого рода лидерами, опираясь лишь на механизмы публичной политики, для Шеварднадзе было бы самоубийством. Он, конечно, сделал все для того, чтобы поле публичной политики тоже осталось за ним, но основным своим источником силы сделал те старые номенклатурные сети, о которых пишет Д. Апраксидзе.

Конституция 1995 г. содержала нормы, направленные на то, чтобы не допустить монополизацию власти президентом. Так, она не давала президенту права распускать парламент. Кандидатуры министров, генерального прокурора, председателя Верховного суда проходили утверждение в парламенте. У парламента была возможность принять закон или поправки к конституции вопреки воле президента. Правда, для этого требовалось большинство в три пятых списочного состава (для законов) или две трети списочного состава (для поправок в конституцию).

Вместе с тем политический вес парламента в целом был невелик. Импичмент президента допускался лишь в том случае, если Верховный суд обнаружит в его дейст-

¹¹ Региональные конфликты в Грузии – Юго-Осетинская автономная область, Абхазская АССР (1989 – 2005). Сборник политико-правовых актов. – Тбилиси, 2005., с. 98.

¹² Скаков А.Ю. Внутриполитическая ситуация в Грузии // Грузия: проблемы и перспективы развития / Под ред. Е.М. Кожокина. Том 2. – М.: РИСИ, 2002., с. 268.

виях состав преступления или Конституционный суд – нарушение конституции. Для отстранения от должности министров парламенту также требовалось получить заключение Верховного или Конституционного судов о составе преступления или нарушения конституции в их действиях. Президенту мог отправить министра в отставку, не спрашивая мнения парламента на этот счет.

Это была система относительно сильного президента при слабом парламенте. Предоставляя некоторые гарантии от попыток выстроить очередную диктатуру, она в то же время не способствовала развитию парламентаризма. Несмотря на бурную политическую жизнь Грузии во второй половине 1990-х – начале 2000-х годов, в стране так и не сложились институты открытой и публичной конкуренции между различными политическими силами. Политические игроки нуждались в партийных механизмах постольку, поскольку их административное влияние необходимо было «достроить» в сфере законодательной власти. Но контроль над большим или меньшим числом парламентских мандатов был вторичным по отношению к ключевым властным ресурсам, лежавшим, по-прежнему, в области неформальных экономико-бюрократических сетей. Не случайно на парламентских выборах в Грузии в 1995 г. и 1999 г. победила партия «Союз граждан Грузии», а второе место на выборах 1999 г. занял «Всегрузинский союз возрождения» («Агордзинеба»); обе партии представляли собой клиентелы старых номенклатурных лидеров – президента Грузии Э. Шеварднадзе и главы автономной Абхазии А. Абашидзе. Д. Бердзенишвили писал о «финансово-экономических кланах», поделивших между собою Грузию, а также о стоящей перед страной угрозой «превратиться в заповедник местечковых номенклатур».¹³

Шеварднадзе осознавал те ограничения для президентской власти, которые содержались в Конституции. Весной 2001 г. он выдвинул предложение создать в Грузии правительство во главе с премьер-министром, чья кандидатура будет вноситься президентом и утверждаться парламентом. Предполагалось наделить парламент правом выносить вотум недоверия правительству, а президента – правом распускать парламент.¹⁴ Это позволило бы президенту, с одной стороны, усилить себя институционально, а с другой – переложить на премьера ответственность за текущую социальную и экономическую ситуацию в стране. Тем самым конституционный строй Грузии приблизился бы к тем стандартам, которые уже имелись в других странах СНГ, и, в частности, в России. Впрочем, оппозиция воспротивилась этому проекту. А ресурсов для того, чтобы провести его вопреки оппозиции, у Шеварднадзе уже не было.

Парадокс «революции роз» заключается в том, что в результате отстранения от власти президента, пытавшегося фальсифицировать результаты выборов, были приняты те самые поправки в конституцию, которые президент, объявленный недемократическим и коррумпированным, предлагал несколькими годами раньше. 6 февраля 2004 г. парламент Грузии проголосовал за поправки, предусматривавшие введение должности премьер-министра, назначаемого президентом, который затем должен получить доверие парламента. При этом парламент получил возможность потребовать от премьер-министра отставки отдельных членов правительства, хотя такое требование не обязывает премьера ни к чему, кроме необходимости мотивировать свой отказ. Президент получил право распускать парламент, если тот трижды выражает недоверие назначенному президентом премьеру и программе правительства. При этом премьер может быть назначен и без согласия парламента.

Эти поправки резко уменьшили институциональную основу для открытой и публичной конкуренции в грузинской политике. Политическая борьба была загнана в тень. До тех пор, пока премьером был влиятельный З. Жвания, можно было говорить о наличии некоторых, пусть и сугубо неформальных, сдержек и противовесов власти президента М. Саакашвили и его ближайшего окружения. Смерть Жвания в феврале 2005 г.

¹³ Бердзенишвили Д. Региональные партии в Грузии // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2001. №2., с. 65.

¹⁴ Скаков А.Ю. Указ. соч., с. 300.

сделала грузинскую политику однополярной. Сам конституционный порядок провоцировал президента к отказу от диалога и компромиссов, непрозрачности властных рычагов – вещам, столь свойственным большинству других постсоветских режимов. Рано или поздно это не могло не вызвать кризис, модельно (к счастью, не буквально) сходный с тем, который в свое время вызвал Гамсахурдиа – кризис, связанный с недовольством групп, не представленных во власти. Вопрос сейчас в том, сумеют ли различные группы грузинского политического класса перевести противостояние друг с другом в конструктивный режим поиска новых, более сбалансированных форм государственного устройства, или политический кризис повернет в традиционное для постсоветских режимов русло бескомпромиссного и бесперспективного личностного противостояния.

Национальное самоопределение и перспективы международной интеграции Украины

В эпоху глобализации, когда ведущую роль в мировом политическом и экономическом процессе стали играть интеграционные группировки, чтобы соответствовать новым требованиям времени и не оказаться в стороне от этого процесса, каждое из государств вынуждено определяться относительно того, в какую из подобных группировок ему вступать. Выбор этот не прост, поскольку терять часть своего суверенитета в пользу наднациональных органов ни одно из них с легкостью не готово. Мы знаем, как тяжело этот процесс идет среди имеющих длительную историю своей государственности инициаторов европейской интеграции – западноевропейских стран. Не просто складывается ситуация и для бывших стран «Восточного блока», хотя для них вхождение в ЕС было давно ожидаемым «возвращением в Европу», к которому они стремились на протяжении длительного периода времени.

На постсоветском пространстве началу интеграции (которое практически совпало с наиболее важным этапом углубления европейской интеграции – заключением в 1992 г. Маастрихтского договора) во многом мешал одновременно идущий противоположный процесс дезинтеграции, связанный с распадом СССР и становлением новых независимых государств. Существование в недавнем прошлом единого Советского государства, с одной стороны, могло бы очень облегчить интеграционный процесс на постсоветском пространстве, более того, для него не надо было уже ничего делать: все, что нужно – тесные экономические связи, общая институциональная основа – уже существовали. Но, с другой стороны, «образ» СССР довлел над всеми интеграционными проектами на постсоветском пространстве. И подобная интеграция означала бы возвращение в прошлое. Кроме того, начавшийся процесс дезинтеграции и становления новых независимых государств входил с постсоветской интеграцией в противоречие. После обретения независимости руководителям новых государств, почувствовавшим себя полноправными хозяевами своей страны, чем дальше, тем труднее было отказаться хотя бы от части своих полномочий в пользу наднациональных органов нового объединения. К тому же с течением времени стали исчезать и общие, объединяющие некогда эти государства черты. А каждое из государств стало развиваться согласно своему собственному историческому опыту и памяти, своей национальной культуре и традициям.

Во многом из-за этого СНГ (как и многие другие интеграционные проекты на постсоветском пространстве) осталось исключительно формальной организацией, своего рода «клубом» лидеров новых государств, в котором развитие и углубление интеграционных связей постоянно пробуксовывало и оставалось лишь на бумаге. Следует отметить, что после обретения независимости практически все новые государства, вышедшие из общего советского прошлого, поставили перед собой цель, пусть зачастую и чисто декларативно, достижения демократии, построения рыночной экономики, соблюдения прав человека. В своем большинстве эти страны в идеале хотели присоединиться к остальному «цивилизованному миру», в частности, достичь уровня европейских государств, которые составляют ядро ЕС, и, если повезет, присоединиться к ним. Их стремление интегрироваться в ЕС, таким образом, можно воспринимать как стремление «подтянуться» до уровня политических стандартов европейских государств.

В то же время естественным центром любого постсоветского объединения является Россия – страна с не слишком развитой экономикой и испытывающая трудности на пути демократического развития. Стремление войти в союз с ней могло скорее восприниматься как намерение зафиксировать теперешний уровень развития рыночных и политических институтов. Тем более что на постсоветском пространстве Россия практически всегда поддерживала существующие политические режимы.

* Фурман Екатерина Дмитриевна – кандидат политических наук, с.н.с. Института экономики РАН.

Сейчас интеграция в евроатлантические структуры НАТО, а также в Евросоюз – официальная государственная цель нескольких стран постсоветского пространства. Это касается, прежде всего, европейских государств СНГ, которые тяготеют к Европе по своей культуре и истории. Среди них и Украина. Однако здесь их скорому присоединению мешает несколько факторов, главным из которых, собственно определяющим готовность общества к такой интеграции, является отсутствие согласия всего общества относительно цели достижения именно этого типа интеграции.

Это отсутствие консенсуса может стать основой сепаратистских тенденций, когда одна часть страны объявляет о своей независимости, как в случае с «непризнанными республиками» в Молдове и Грузии. Или может принять форму открытого внутреннего политического противостояния, как в случае с Украиной. Причем в каждой из этих стран подобное противостояние связано со сложным процессом усвоения своего исторического опыта и национальным самоопределением.

На Украине же отсутствие подобного консенсуса по вопросу евроинтеграции связано даже не столько с уровнем готовности общества к ней, хотя, несомненно, этот момент присутствует, сколько с особенностями ее исторического развития, которое разделило страну на несколько разных регионов. Они отличаются по своей истории, культуре, традициям, религии и даже языку. Западная Украина более ориентирована на Европу, тогда как Юго-Восточный регион – на Россию. При этом две культурные традиции никогда не имели возможности взаимодействовать в условиях демократического общества и существовали довольно обособленно друг от друга. Для их гармоничного сосуществования необходимы были, во-первых, собственное независимое государство, которого Украина никогда не имела, кроме последнего постсоветского периода, а во-вторых, наличие определенных демократических институтов, с помощью которых такое взаимодействие и гармоничное сосуществование могло бы быть достигнуто.

С обретением независимости в 1991 г. Украина впервые в своей истории получила возможность интегрировать эти различные традиции в единое целое и выработать свою национальную идентичность.

То, что украинское общество нуждается и приспособлено к иному политическому устройству, нежели то, что существовало ранее, нашло подтверждение уже в том, что здесь прошла одна из первых на постсоветском пространстве демократических ротаций власти, когда на президентских выборах Л. Кравчука сменил Л. Кучма. Однако наиболее ярко особенность украинской внутривластной жизни проявилась в событиях «оранжевой» революции, которая ознаменовала отказ от режима единоличной власти, формировавшегося при Л. Кучме, и переход к построению демократического общества.

Однако несмотря на цель построения демократии, достижению консенсуса и мирного сосуществования различных культурных традиций в рамках единого государства на Украине препятствует несколько факторов. Прежде всего, это, конечно, отсутствие опыта и привычки у политических сил двух регионов взаимодействовать друг с другом. Это приводит к непониманию и откровенной вражде противоборствующих лагерей. Межрегиональный субэтнический конфликт налагается на конфликт победившего прозападного лагеря над побежденным пророссийским. Кроме того, эти противоречия совмещаются с наличием различных конкурирующих между собой финансово-промышленных группировок, которые активно участвуют в политической жизни страны через политические партии. Это усугубляется тем, что благодаря переходу на пропорциональную избирательную систему партии стали главными политическими игроками. Зачастую, прежде всего «оранжевыми» политическими силами, вся эта сложная система противоречий упрощенно интерпретируется как конфликт прогрессивных и реакционных сил.

Длительное время углублению политического кризиса и дестабилизации политической обстановки способствовало также проведение политической реформы и нечетко прописанное в Конституции распределение полномочий между различными ветвями власти. Политическая реформа грозила забрать у «оранжевых» все их завоевания, поскольку подразумевала перераспределение полномочий в пользу парламента в ущерб президенту. При этом следует учитывать, что оба враждующих лагеря, «оранжевых» и

«бело-голубых», по своей силе и влиянию на население страны практически равны, и их сторонники практически делят страну надвое. Это, с одной стороны, усиливало страхи каждого из лагерей относительно возможной победы соперника, а значит и их агрессивность и непримиримость, но с другой, создавало условия для того, чтобы такая победа не произошла. Дело в том, что при таком соотношении враждующих сил ни одна из сторон никогда не сможет набрать подавляющее большинство голосов. Это значит, что при победе одной из них в глухой оппозиции окажется половина населения страны, что неминуемо приведет к еще большей дестабилизации политической обстановки, если не к реальному расколу страны, чего никто из них не хочет.

О стремлении не допустить подобное развитие событий говорят действия, прежде всего идущие со стороны президента В. Ющенко, которые были направлены на достижение компромисса и выработки единого курса развития страны, с которым бы были согласны все участники политического процесса. Это и Меморандум о сотрудничестве с оппозицией, подписанный с В. Януковичем в сентябре 2005 г., и многочисленные соглашения между всеми парламентскими партиями, и призывы к единению, и наиболее заметное событие – подписание Универсала национального единства между парламентскими партиями, а также назначение Януковича премьер-министром. Однако эти инициативы не имели успеха в условиях, когда нечетко прописаны властные полномочия. Каждая сторона пыталась неконституционными методами поделить их в свою пользу. Этим были обусловлены указы президента о роспуске парламента и проведении внеочередных выборов, и длительные переговоры после них, сопровождающие формирование правительственной коалиции и имеющие целью выработку некоего компромисса и нахождения баланса сил.

Однако кроме желания самой политической элиты найти пути к взаимовыгодному сотрудничеству, существуют и другие признаки того, что процессы сближения «оранжевых» и «бело-голубых» продолжаются, а тотальный раскол страны исчезает. Мы видим, что программы партий уже мало отличаются друг от друга. Почти все согласны с курсом «на Европу», и уже нет категорического отказа от вступления в НАТО со стороны Партии Регионов, которая говорит о том, что нужно отложить решение этого вопроса (не говоря уже о том, что никто не оспаривает проведение демократических выборов). А «оранжевые» силы подчеркивают необходимость партнерства с Россией и учета ее интересов.

В то же время внутри самих враждующих лагерей возникают различные направления, которые их начинают дробить. Одновременно привязанность политических партий к определенным регионам также начинает слабеть. Исчезает географическая связка между политическими партиями и финансово-промышленными группами, которые их поддерживают. Кроме того, следует отметить, что постепенной выработке консенсуса относительно цели достижения европейской интеграции способствует и то, что изначально носителем национальной культуры и идеи национальной государственности выступал победивший на президентских выборах 2004 г. лагерь «оранжевых». Он был лагерем, прежде всего ориентированным на интеграцию в Европу. «Бело-голубые» всегда чувствовали слабость своих позиций в этой сфере и не могли представить альтернативный национальный проект.

Сближению позиций соперников во многом способствовала и сама Россия посредством своей политики по отношению к Украине, приведшей к газовому конфликту в январе 2006 г. Вместо того, чтобы приблизить Украину к себе, Россия еще больше ее от себя отделила. Это заставило даже пророссийски настроенные силы более сдержанно выступать в пользу участия страны в интеграции на постсоветском пространстве. Консенсусу относительно цели европейской интеграции способствует постепенное понимание и признание всеми участниками политического процесса и украинским обществом того, что неотъемлемой составляющей внутривнутриполитической жизни Украины является невозможность развиваться вне рамок демократического общества. Стремление достичь его неразрывно связано со стремлением достичь уровня политических стандартов европейских стран и присоединиться к их интеграционному процессу.

*Кузьмичева Л.О.**

Влияние интеграции Словакии в структура НАТО на формирование идентичности в сфере безопасности**

Согласно широко распространенному среди экспертов убеждению, идентичность стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) в сфере безопасности формировалась в 1990-е годы под влиянием общей идеи – желания как можно скорее интегрироваться в евроатлантические и европейские структуры (НАТО и Европейский Союз). Только полноправное членство в этих институтах, по мнению руководства самих стран ЦВЕ, могло обеспечить экономическое процветание и гарантировать безопасность. Хотя, в целом, это мнение разделялось многими и в Словацкой Республике, тем не менее путь в евроатлантические институты для этой страны не был прямым и безоблачным. И даже сегодня, спустя три года после вступления Словакии в ЕС и НАТО, нельзя сделать однозначных выводов о ее роли и участии в деятельности этих институтов. Безусловно, Словакия не относится к числу ключевых игроков на европейском континенте, однако, как показывают последние события, Россия не может полностью игнорировать и не учитывать возможное влияние «новичков» в НАТО и ЕС, которые с полноправным членством приобрели и право слова, и право вето в политике этих международных институтов.

В рамках настоящей статьи предлагается ряд выводов и наблюдений, как идентичность Словакии в сфере безопасности формировалась в условиях интеграции страны в евроатлантические структуры. В этой связи заслуживают внимания три компоненты: национальная безопасность Словакии и восприятие угроз в контексте евроатлантической интеграции; практическое участие Словакии в деятельности НАТО и ЕС в рамках Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО); дискуссии в экспертном сообществе Словакии по проблемам безопасности. Анализ строится на привлечении традиционных источников – официальных документов Словакии по внешней и оборонной политике, политике обеспечения безопасности, а также на результатах неформализованных интервью с дипломатами и сотрудниками Министерства иностранных дел, Министерства обороны Словакии и Постоянного представительства Словакии в ЕС. В исследовании учтены мнения и выводы словацких экспертов по вопросам интеграции Словакии в ЕС и НАТО.

1

Важным источником по данному вопросу являются концепции безопасности, а также оборонные стратегии Словацкой Республики. Показательно, что они пересматривались трижды в течение последних 15 лет (в 1994–1996 гг.; в 2001 г.; в 2005 г.). Пересмотр был вызван не только сменой приоритетов в деятельности различных национальных правительств, но и разной степенью влияния ЕС и НАТО, а также принимаемых в них документов на понимание Словакией угроз и вызовов в сфере безопасности.

Так, первая доктрина в области обороны принималась в условиях, когда Словакии необходимо было сформулировать основные принципы в качестве самостоятельного субъекта международных отношений после распада Чехословакии. Разработанная в сжатые сроки и, в основном, узким кругом сотрудников Минобороны доктрина не смогла стать сбалансированным и последовательным документом.¹ Признавая НАТО в качестве основной и наиболее эффективной организации в области безопасности, доктрина не

* Кузьмичева Лариса Олеговна – кандидат исторических наук, доцент исторического факультета Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

** Статья подготовлена при поддержке Фонда Фольксвагена (грант II/82 001) в рамках программы European Foreign and Security Policy Studies, финансируемой совместно Compagnia di San Paolo (Турин, Италия), Riksbankens Jubileumsfond (Стокгольм, Швеция) и VolkswagenStiftung (Ганновер, ФРГ).

¹ Цит. по: The Security Strategies of the Austria, Czech Republic, Hungary and Slovakia in the context of the European Security Strategy / Ed. by Nečej E. – Bratislava, 2005., p. 44–45.

предполагала практического участия Словакии в операциях НАТО в рамках программы «Партнерство ради мира», а также совместных действий или учений на уровне армий. В целом, документ в очень общей форме обозначил желание Словакии получить полноправное членство в НАТО и участвовать в процессе европейской интеграции, в котором также усматривалось определенное измерение в сфере безопасности.²

Показательно, что положения первой Стратегии национальной безопасности Словакии (1996 г.) тоже разрабатывались Министерством обороны. В документе, получившем название «Основные принципы и цели национальной безопасности Словакии», основной акцент был сделан на определении национальных интересов страны, а именно: сохранение независимости, национального суверенитета, территориальной целостности, а также международном признании Словакии. Стратегия оказалась еще более размытой в отношении НАТО и ЕС. В ней лишь указывалось о необходимости создания условий для постепенной интеграции Словакии в общеевропейские экономические и политические структуры, а также евроатлантические и европейские институты безопасности, однако без конкретизации, о каких именно организациях идет речь.³ Такая небрежность и отсутствие необходимых условий стали причинами того, что в 1997 г. Словакия не получила приглашения в НАТО вместе с Чехией, Венгрией и Польшей. На декабрьском саммите ЕС в Люксембурге (1997 г.) Словакию ждало еще одно унижение: ее поместили во вторую группу кандидатов на вступление в ЕС.

Временное исключение Словакии из евроатлантических интеграционных процессов стало прямым следствием политического курса коалиционного правительства В. Мечиара (1994–1998 гг.). Реакция на изоляцию вылилась в попытки правящей элиты убедить граждан, что Словакия не нуждается в интеграции, а «западная модель» трансформации не подходит для страны. Исследователь В. Тарасович писал в этой связи о том, что миф о собственном пути модернизации должен был оправдать неудачи внешнеполитического курса В. Мечиара, нереализованность интеграционных амбиций.⁴ Однако исключение страны из интеграционных процессов и смена правительства в 1998 г. привели к кардинальному пересмотру внешнеполитических ориентиров Словакии.

Новое правительство во главе с М. Дзуриндой приступило к пересмотру стратегий обороны и безопасности, к выработке дополнительно военной стратегии. Работа, начавшаяся в 1998 г., была во многом ускорена юбилейным саммитом НАТО в Вашингтоне в апреле 1999 г., который выработал новый – глобальный подход к определению пространства безопасности, вызовов и угроз в XXI в. Словакия сразу же после саммита разработала план подготовки к членству в НАТО. Принятая в 2001 г. новая концепция безопасности во многом повторяла положения стратегической концепции НАТО в части определения вызовов безопасности и характеристики пространства безопасности. Хотя в документе в качестве приоритетных задач выдвигалось членство в ЕС и НАТО, вступление в Североатлантический альянс явно было первоочередной целью. Зарождавшаяся Европейская политика безопасности и обороны ЕС рассматривалась лишь как дополняющая систему коллективной безопасности в рамках НАТО.⁵ В том же году получили одобрение Стратегия обороны и Военная стратегия Словакии. Основной упор был сделан на развитие оборонного и военного потенциала Словакии, достаточного для обороны собственной территории, до вступления страны в НАТО. Одновременно ставилась задача выполнения военно-политических критериев, прежде всего, в части модернизации армии, в соответствии со стандартами НАТО для возможного участия в операциях

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Necej E., Tarasovič V. Development of Security and Defence Policy of the Slovak Republic in the Context of Transatlantic Dimension and European Security and Defence Policy. – Bratislava: Institute for Security and Defence Studies of Ministry of Defence of the Slovak republic. Friedrich Ebert Stiftung. 2005., p. 9.

⁵ Security Strategy of the Slovak Republic. Approved by the Parliament on 27 March 2001. (merln.ndu.edu/whitepapers.html#QtoT).

Альянса.⁶ Таким образом, в документах 2001 г. явно наметилась смена приоритетов в политике Словакии. В них значительно больше внимания уделяется Североатлантическому альянсу. Именно нацеленность на членство в НАТО определяла задачи, стоящие перед Словакией, а также восприятие угроз идеологами словацкой внешней политики.

Вступление Словакии в НАТО и ЕС в 2004 г. привело к очередному пересмотру национальных внешнеполитических документов. В 2005 г. получили одобрение парламента новые Стратегия безопасности и Стратегия обороны. Согласно первой стратегии, НАТО остается основной платформой для развития сотрудничества в евроатлантической зоне. Европейская политика безопасности и обороны явно дополняет НАТО, хотя Словакия и выражает свою готовность развивать необходимые инструменты и активно участвовать в миссиях в рамках ЕПБО. Появляется в стратегии и упоминание «временных коалиций», в рамках которых Словакия готова участвовать в качестве союзника США. Словакия выражает поддержку дальнейшему расширению как НАТО, так и ЕС.⁷

В Стратегии обороны определялись те силы, которые Словакия собиралась предоставить для полноценного участия в НАТО и ЕПБО. Характерно, что на политическом уровне Словакия декларировала готовность зарезервировать равные силы для возможных военных операций по урегулированию кризисов и поддержанию мира – как в рамках НАТО, так и в рамках Европейской политики безопасности и обороны.⁸

Также необходимо отметить, что Стратегия безопасности Словакии 2005 г. по своей структуре и содержанию очень напоминает Европейскую стратегию безопасности (ЕСБ), одобренную Евросоюзом в декабре 2003 г. на саммите в Брюсселе.⁹ Так, Словакия достаточно широко определяет вызовы международной безопасности, среди которых называются такие явления как глобализация, усиление роли негосударственных акторов, бедность, болезни, неравномерное демографическое и экономическое развитие, а также энергетическая зависимость. В качестве угроз рассматриваются и другие явления – терроризм, распространение оружия массового уничтожения, региональные конфликты, нестабильные режимы и организованная преступность.¹⁰ Об этих же угрозах идет речь и в Европейской стратегии безопасности. Меры по реагированию на эти вызовы и угрозы предполагается искать через развитие взаимодействия в рамках международных институтов, а также сотрудничество с другими государствами. Как и в случае с Европейской стратегией безопасности, стратегия безопасности Словакии имеет региональное измерение. В ней подчеркивается необходимость формирования стабильной и предсказуемой среды безопасности. Однако вслед за ЕСБ данное положение распространяется, прежде всего, на такие регионы как Ближний Восток, Балканы и Средиземноморье, в то время как восточные соседи (Украина, Молдова, Россия), а также конфликты на Кавказе упоминаются позднее.

Итак, правовая основа политики безопасности Словакии с конца 1990-х годов формировалась под непосредственным влиянием основных документов НАТО и ЕС. И если накануне вступления в эти организации в 2004 г. приоритет был явно за Альянсом, то в последних документах усиливается влияние Евросоюза, который одобрил общий стратегический документ в области безопасности, а также все более активно развивает идею Европейской политики безопасности и обороны. В 2004 г. для Словакии пришло время перейти от политических деклараций к полноценному участию в деятельности НАТО, а также в осуществлении Европейской политики безопасности и обороны.

⁶ Defence Strategy of the Slovak Republic. Approved by the Parliament on 25 May 2001 (merln.ndu.edu/whitepapers.html#QtoT); Military Strategy of the Slovak Republic. Approved by the Parliament on 25 October 2001 (merln.ndu.edu/whitepapers.html#QtoT).

⁷ Security Strategy of the Slovak Republic. Approved by the Parliament on 13 July 2005 (www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/25EE0E111893509BC1257034003C3161?OpenDocument).

⁸ Defence Strategy of the Slovak Republic. Approved by the Parliament on 13 July 2005. (www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/07934884E18441EBC12570380033E95F?OpenDocument).

⁹ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels. 12 December 2003 (www.iss-eu.org/solana/solanae.pdf).

¹⁰ Security Strategy of the Slovak Republic. Approved by the Parliament on 13 July 2005.

Наличие двух альтернатив, получивших название «Евроатлантизм» и «Евроавтономия», представляло серьезный вызов для выработки ориентиров в сфере безопасности для Словакии.¹¹ Согласно первой альтернативе, ни в коем случае не должно быть дублирования и соперничества в деятельности НАТО и ЕС в рамках ЕПБО. По меткому замечанию М. Николини, советника заместителя министра обороны Словакии, «Евроатлантизм представляет собой политику, которая включает в себя создание сильной Европы и усиление мультилатерализма США».¹² Вторая же альтернатива предполагает постепенное укрепление и развитие ЕПБО, включая создание собственных военных командных структур и структур планирования. Они позволили бы Евросоюзу не обращаться к механизму «Берлин плюс», который предоставляет для проведения операций ЕС структуры и ресурсы НАТО.

Данный вопрос «атлантического» и «европейского» выбора, особенно со стороны новых членов обеих организаций, нередко политизируется. Знаменитый раскол Европы и поддержка «новичками» США во время войны в Ираке 2003 г., по мнению многих экспертов, доказывают безусловную идеологическую ориентацию стран ЦВЕ на США. Однако выбор зачастую продиктован прагматическими и материальными соображениями.

Со вступлением в НАТО и ЕС в странах региона, в том числе и Словакии, пришло осознание двух фактов. Финансовая и экспертная помощь, направляемая на реформирование и модернизацию соответствующих институтов и структур, начинает уменьшаться. Вместе с тем, взятые в предыдущий период обещания, требуют теперь практического воплощения. Так, например, Словакия просто не способна содержать одновременно два военных контингента – для сил реагирования НАТО и сил быстрого реагирования ЕС, которые модифицировались в концепцию мобильных «боевых групп», каждая из которых включает полторы тысячи военнослужащих. И если в целом для НАТО характерен определенный разрыв между политическими амбициями и реальными военными ресурсами, то для таких стран как Словакия этот разрыв особенно очевиден. Не останавливаясь подробно на реформе вооруженных сил Словакии, приведем лишь некоторые цифры. Бюджет Министерства обороны никогда не превышает 1,9% и не соответствует обязательствам стран-членов НАТО. До 2009 г. вряд ли предвидятся изменения военно-оборонного бюджета в сторону увеличения. При этом бюджет не включает расходы на подготовку, содержание и возможное развертывание словацкого контингента в составе сил реагирования НАТО и сил быстрого реагирования ЕС.¹³

Данное положение не могло не отразиться на реальном участии Словакии в различных миссиях и операциях в рамках НАТО, ЕПБО и под эгидой ООН. Так, например, из 540 словацких военных, задействованных в различных международных операциях в последние годы, около 300 были в составе «голубых касок» ООН, около 200 – в составе НАТО, и только 37 в составе подразделений ЕС.¹⁴ В процентном отношении на апрель 2006 г. из 660 военнослужащих 37% были задействованы в операциях НАТО и ЕС, 46% – под эгидой ООН, остальные – в коалиционных операциях (например, в Ираке и Афганистане).¹⁵ Таким образом, политические декларации о приоритете НАТО и ЕС в системе безопасности Словакии не подкрепляются ее реальным вкладом в деятельность этих

¹¹ *Ecker B.* Security of the Slovak Republic: Between NATO and the EU // *Panorama of Global Security Environment, 2005-2006* / Ed. by L. Lupták, A. Hersi, R. Ondrejcsák, V. Tarasovič. – Bratislava: Ministry of Defence of the Slovak republic, 2006., p. 124.

¹² *Николини М.* Словакия через год после вступления в НАТО: от национальных к совместным интересам, и наоборот // *Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. Вып. 2 (18).* – М.: Центр европейской безопасности, 2005., с. 10–12.

¹³ *Nikolini M.* Slovakia in NATO, The EU and the UNSC // *Panorama of Global Security Environment, 2005-2006* / Ed. by L. Lupták, A. Hersi, R. Ondrejcsák, V. Tarasovič. – Bratislava, 2006., p. 134.

¹⁴ Данные приводятся в статье: *Nečej E., Tarasovič V.* European Union towards Global Security Engagement // *Panorama of Global Security Environment, 2006-2007* / Ed. by L. Lupták, A. Hersi, R. Ondrejcsák, V. Tarasovič. – Bratislava, 2007., p. 77.

¹⁵ *Nikolini M.* Op. cit., p. 139.

организаций. Вызывает опасение и способность страны полноценно участвовать в операциях, проводимых мобильными «боевыми группами» в рамках ЕПБО. Это неуверенность чувствуется даже на уровне самого Министерства обороны Словакии. Так, Словакия должна участвовать в одной из таких групп совместно с Чехией во второй половине 2009 г. При этом вклад Словакии составит только 300 человек из 1500 военнослужащих. А в первой половине 2010 г. Словакия сформирует «боевую группу» совместно с Польшей, Латвией, Литвой, Германией. По словам одного из сотрудников Министерства обороны, в случае, если первая группа будет задействована, например, в конце 2009 г., а начало 2010 г. потребует участия второй группы в другом регионе мира, у Минобороны могут возникнуть серьезные проблемы. Причем, они могут возникнуть не только с персоналом как таковым, но и с логистической поддержкой, ресурсами и т.д.¹⁶

Еще хуже обстоят дела с возможностями Словакии внести вклад в формирование гражданской компоненты миротворческих операций Евросоюза. В частности, Словакия не обладает достаточным количеством полицейских, подготовленных согласно международным стандартам, для полноценного участия в соответствующих миссиях. Хотя Балканы объявляются одним из главных приоритетов Словакии, изначально в миссии ЕС «Алтея» в Боснии и Герцеговине участвовало 4 словацких эксперта (2004 г.). И только с 2006 г. Словакия увеличила свое присутствие в регионе до 35 человек.¹⁷ По словам другого сотрудника Минобороны Словакии, к сожалению, МВД страны не обладает достаточным количеством полицейских соответствующей международной квалификации, а у Министерства юстиции нет экспертов для гражданских миссий в рамках ЕПБО.¹⁸

С лета 2006 г. у власти в Словакии находится новая коалиция во главе с премьер-министром Р. Фицо. Правящая коалиция, являясь популистской по сути, а также включающей сильный националистический компонент, проводит достаточно противоречивый внешнеполитический курс. На этом фоне словацкие эксперты не ожидают увеличения ассигнований на оборону и военную реформу в бюджете Словакии. Более того, по подсчетам ряда экспертов, произошло реальное сокращение военного бюджета на 1 млрд. словацких крон. Поэтому ожидать от Словакии более масштабного практического участия в деятельности основных институтов безопасности в Европе не приходится.

3

На фоне обозначенного разрыва между политическими декларациями и их реальным наполнением экспертное сообщество Словакии по проблемам безопасности выглядит весьма внушительно. Безусловно, не последнюю роль играла грантовая поддержка ЕС и НАТО, различных зарубежных фондов на этапе подготовки страны к вступлению в евроатлантические структуры. Она предназначалась для подготовки экспертов, разработки реформ, публикаций аналитических обзоров, проведения разных форумов и конференций. Активная работа по исследованию внешней политики и политики безопасности Словакии, а также ее участию и возможной роли в НАТО и ЕС, исследованию самих институтов безопасности ведется в таких центрах как: Атлантическая Комиссия Словакии, Евро-Атлантический центр, Центр Европейских и Североатлантических исследований, Исследовательский центр Ассоциации внешней политики Словакии и т.д.¹⁹

При непосредственном участии Министерства обороны, начиная с 2003 г., ежегодно публикуется внушительный том – так называемая «Панорама глобальной среды безопасности».²⁰ Каждое издание включает порядка 900 страниц и представляет собой

¹⁶ Интервью с экспертом Министерства обороны Словакии – август 2007 г.

¹⁷ Данные взяты с сайта Министерства обороны Словацкой Республики (актуальны на 11 января 2008 года – www.mosr.sk/aktualny-pocet-vojakov-v-misiach).

¹⁸ Интервью с экспертом Министерства обороны Словакии – август 2007 г.

¹⁹ Slovak Atlantic Commission, Euro-Atlantic Centre, Centre for European and North Atlantic Affairs (CE-NAA), Research Centre of the Slovak Foreign Policy Association.

²⁰ Panorama of Global Security Environment, 2003-2004. – Bratislava.: Ministry of Defence of the Slovak republic, 2004; Panorama ..., 2004-2005. – Bratislava, 2005; Panorama ..., 2005-2006. – Bratislava, 2006; Panorama ..., 2006-2007. – Bratislava, 2007.

информативный обзор по стратегическим проблемам и состоянию безопасности в различных регионах мира, анализ основных институтов безопасности и их реформирования, а также фиксирует тенденции, связанные с различными аспектами безопасности (военный, гражданский, политический, экономический и информационный аспекты).

С 2005 г. в Братиславе проходит крупная международная конференция под общим названием «Глобальная безопасность» при непосредственной поддержке МИДа Словакии, отделения общественной дипломатии НАТО и информационного офиса ООН в Вене.²¹ Также работает так называемый Словацкий стратегический форум, который включает 20-30 экспертов из Министерства обороны, Министерства иностранных дел и третьего сектора. В центре внимания экспертного сообщества, в частности, находятся такие вопросы как: роль ЕС в обеспечении безопасности в мире; столкновение амбиций ЕС и НАТО в сфере обороны – в какой степени ЕС следует развивать собственный военный потенциал; превентивная дипломатия как один из инструментов ЕПБО. Кроме того, активно обсуждаются вопросы о том, какими регионами стоит ограничить рамки действия ЕПБО и какой следует быть внешней политике Словакии – «мягкой европейской», «мягкой атлантической», «проевропейской». Рассматриваются альтернативные стратегии развития внешней политики.²²

Однако и на этих направлениях научно-исследовательской и экспертной работы заметен ряд изменений. Так, например, прекратил свое существование, во многом по финансовым причинам, Институт изучения вопросов безопасности и обороны – структура, существовавшая непосредственно при Министерстве обороны до 2005 г. в качестве экспертной площадки и «мозгового треста». В публикациях экспертов прослеживается определенный кризис идентичности. Подробно проанализировав непростой путь Словакии в евроатлантические структуры, исследователи все чаще обращают внимание на то, что у Словакии нет четкой стратегии, которую она собирается реализовывать в рамках НАТО и ЕС. Это объясняется отсутствием четко определенных национальных интересов, которые, по словам М. Николини, могут привести к ситуации, когда декларируя цели на всех направлениях, Словакия, возможно, не достигнет ничего. «Если Украина и Балканы – наш приоритет, достаточно ли ресурсов (как материальных, так и с точки зрения персонала) мы обеспечили для работы на этом направлении?»²³

Как уже отмечалось, смена правящей коалиции летом 2006 г. в очередной раз поставила под сомнение правильность выбранных ориентиров и расставленных приоритетов в сфере внешней политики, политики безопасности и обороны Словакии.

Таким образом, идентичность Словакии в сфере безопасности формировалась не в результате столкновения с реальными вызовами и угрозами национальной безопасности, а под влиянием желания присоединиться к основным институтам безопасности в Европе. Этим объясняется копирование ряда положений, которые закреплены в стратегических документах НАТО и ЕС.

Однако путь Словакии в евроатлантические структуры не был легким и прямолинейным. Сложности внутривнутриполитического развития, смена правящих коалиций вела и к пересмотру ориентиров и приоритетов в стратегических планах Братиславы.

Сегодняшняя ситуация может быть охарактеризована как определенное перепутье, кризис идентичности как для политической элиты, так и для экспертного сообщества. Цель полноправного членства в евроатлантических институтах достигнута, однако материальных ресурсов для активного участия не хватает, а дальнейшие цели и приоритеты четко не определены.

²¹ Последняя конференция состоялась 17 января 2008 г. В фокусе внимания – миссии на Балканах и в Афганистане, вопросы эффективности международного сотрудничества в этих регионах.

²² *Nečej E., Tarasovič V.* ESDP – Opinions of Slovak Experts // *Panorama of Global Security Environment, 2005-2006* / Ed. by L. Lupták, A. Hersi, R. Ondrejcsák, V. Tarasovič. – Bratislava, 2006., p. 39.

²³ *Nikolini M.* Op. cit., p. 138.

Политическое устройство Республики Ирак после военных действий

Реорганизация мирового политического пространства идет по нескольким направлениям. Меняется соотношение сил на мировой сцене. Это происходит не только из-за усиления и ослабления традиционных полюсов военно-стратегической мощи, но также из-за появления новых сфер проявления соотношения сил. Процесс сопровождается множеством конфликтов локального, регионального и мирового масштаба. Эти конфликты не могут быть сведены к отношениям между государствами, имеющими одинаковый международно-правовой статус. Статус самих государств все чаще оказывается под вопросом, а рядом с ними возникают новые агенты с еще более проблематичным статусом. Субъекты международного права становятся все менее стабильными. Сверх того, нарастает проблематичность их отношений государств с индивидами.¹

Сразу после начала боевых действий в Багдаде начались очередные переговоры главы временной администрации Дж. Гарнера с представителями основных иракских оппозиционных политических партий. Делегаты обсуждали, каким должно быть новое правительство страны. А в центре иракской столицы в это время сотни шиитов проводили демонстрацию протеста. Они протестовали против участия американцев в формировании иракского правительства, а заодно – требовали, чтобы в состав нового кабинета вошли их религиозные лидеры. Между тем, большинство шиитских представителей бойкотировали переговоры. В процессе переговоров, состоявшихся 28 апреля 2003 г. Дж. Гарнер, глава временной администрации Ирака сообщил: «Сегодня – в день рождения Хусейна мы начинаем процесс формирования демократии – во имя иракских детей. Ваши сыновья и дочери будут свободны и защищены, они будут жить в мире и благополучии».²

В 2003 г. глава временной администрации Ирака П. Бремер подписал соглашение по восстановлению Ирака. В 2005 г. был проведен референдум с целью восстановления законности и демократии в стране. Люди, пришедшие к власти в Ираке, были представителями той части населения страны, которая длительное время проживала за пределами страны, они не имели практического опыта государственного управления и авторитета среди местного населения.

Развитие ситуации в Ираке показывает, что силовые меры, принимаемые американским командованием при участии иракского правительства, не в состоянии остановить насилие в стране и стабилизировать обстановку. Сохраняющаяся в стране высокая степень напряженности в сфере безопасности усугубляется обостряющимся внутриполитическим кризисом и противоречиями между премьер-министром страны Н. аль-Малики и командующим войсками США в Ираке генералом Д. Пэтреусом. Эти противоречия официально отрицаются как американцами, так и иракским руководством.

В июле 2007 г. был опубликован доклад о ситуации в Ираке, подготовленный американскими экспертами для Вашингтонской администрации. Документ критикует иракское правительство, которое не достигло «убедительных успехов» в проведении политических, экономических, военных и других реформ. Авторы доклада подчеркивают, что «ситуация в сфере безопасности в Ираке остается сложной и чрезвычайно опасной», «экономическая картина неровна», а главное – темпы процесса политического примирения в стране оставляют желать много лучшего. Указывается на «растущую озабоченность иракских политических лидеров тем, что США могут не быть привержены решению проблем их страны в долгосрочной перспективе».

Сложная обстановка сохраняется на границах Ирака с соседними государствами. В первую очередь, это относится к иракско-турецкой границе. В июле 2007 г. имели ме-

* Лемонов Игорь Евгеньевич – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Кустарев А. Кризис государственного суверенитета (www.politnauka.org).

² В Багдаде начались переговоры о будущем политическом устройстве Ирака от 28 апреля 2003 г. (www.podrobnosti.ua/power/2003/04/28/57387.html).

сто обстрелы турецкой артиллерией приграничных районов Ирака. Генштаб Вооруженных Сил Турции разработал план проведения войсковой операции на иракском севере с целью нанесения решительных ударов по расположенным там базам и лагерям сепаратистов Курдской рабочей партии. Как заявляют в Анкаре, реализация этого плана будет зависеть от развития обстановки в северных районах Ирака.

Ирак и Сирия в июле 2007 г. возобновили сотрудничество по обеспечению безопасности на границе между двумя странами. Речь, главным образом, идет о мониторинге приграничной зоны с целью воспрепятствования проникновению экстремистских элементов из Сирии в Ирак. По оценке американских экспертов, ежемесячно из Сирии в Ирак проникает от 50 до 80 потенциальных боевиков.

В условиях не стихающего в стране насилия и произвола постоянно растет число иракцев, вынужденных покидать места своего постоянного проживания. В настоящее время более четырех миллионов иракцев были вынуждены покинуть свои дома, причем свыше двух миллионов из них покинули пределы Ирака. В июле 2007 г. в Иордании состоялась международная конференция по проблемам иракских беженцев. В ее работе участвовали делегации Египта, Иордании, Ирака, Ливана, Сирии и Турции. По мнению участников встречи, урегулирование ситуации в Ираке является единственным путем решения проблемы беженцев, которое позволит им вернуться на родину.

Представителям Демократической партии не удалось провести в Сенате Конгресса США законопроект, предусматривающий вывод американских войск из Ирака к весне 2008 г. Между тем в Пентагоне изучают возможность дальнейшего наращивания иракской группировки Вооруженных Сил, если президент Соединенных Штатов Дж. Буш сочтет это необходимым для достижения успеха в этой стране. В то же время, по признанию главы министерства обороны США Р.Гейтса, в Пентагоне разрабатывают планы постепенного вывода американских войск из Ирака. Причем Гейтс подчеркнул, что военное ведомство рассматривает это планирование в качестве приоритетной задачи.

Иракское руководство полагает, что преждевременный вывод американских войск «способен привести к распаду страны, еще большей концентрации в регионе радикальных элементов и возникновению в нем регионального конфликта».³

По планам Пентагона, военное присутствие США в Ираке должно сохраняться еще, как минимум, два года. При этом задачей войск является добиться к лету 2008 г. установления безопасности хотя бы в отдельных районах Ирака, «начиная с Багдада», а к лету 2009 г. – достичь «устойчивой безопасности» на всей территории страны. В реализации этих намерений большое место отводится созданию условий для политического примирения в Ираке, для чего следует разработать соглашение о разделе власти между основными политическими силами страны, заставить их отказаться от насилия.

В июле 2007 г. в Ираке сохранялась сложная внутривнутриполитическая обстановка. В стране усиливался внутривнутриполитический кризис, вызванный серьезными противоречиями между ведущими партиями и движениями, представляющими интересы различных иракских этнических и конфессиональных общин, региональных политических сил.

По оценке многих экспертов, Ирак переживает сейчас наиболее трудный политический кризис со времени свержения саддамовского режима, что грозит стране самыми серьезными последствиями. Некоторые наблюдатели не исключают краха нынешней иракской политической системы и развала государства. Работа правительства Н. аль-Малики и парламента во многом парализована. Политики, представляющие различные этнические и конфессиональные общины, региональные силы не в состоянии договориться о разрешении самых важных проблем: распределении властных полномочий и доходов от природной ренты, о прекращении масштабного насилия и обеспечении безопасности. Оказываемое на иракских политиков постоянное давление со стороны Вашингтона с целью заставить их действовать в направлении достижения национального примирения заметного успеха не имеют. Очень сложной продолжает оставаться обста-

³ Преждевременный вывод американских войск из Ирака приведет к распаду страны, считают в Багдаде. 02.07.2007 (iraq.itar-tass.com/?page=article&aid=29538&catelD=6).

новка в экономике и социальной сфере Ирака. В стране сохраняется острый дефицит различных видов топлива, что способствует расширению «черного рынка», где цены, как минимум, в два раза выше официальных. Продолжаются перебои с подачей электричества.

В настоящее время 43 процента иракцев живут в условиях голода и нищеты. 8 миллионов человек, а это примерно треть населения страны, нуждаются в срочной помощи. В Ираке нарастет гуманитарный кризис. Сегодня иракцы лишены специальных продуктовых пакетов, субсидируемых правительством, которые они получали при режиме С. Хусейна с 1991 г. Значительно ухудшилось качество питания большей части иракского населения, значительная часть граждан не имеет доступ к нормальному медицинскому обеспечению. Таким образом, внутривнутриполитическая обстановка в Ираке имеет тенденцию к осложнению. На сегодняшний день отсутствуют перспективы скорого урегулирования сложного комплекса противоречий между основными политическими силами страны.⁴

Негативно сказалась на деятельности правительства действующая избирательная система, в соответствии с которой политические силы участвуют в выборах. Новая избирательная система Ирака, основанная на больших многопартийных коалициях, является главной проблемой в эффективном функционировании правительства. В то время как президент выполняет главным образом церемониальную роль, премьер-министр является ключевой фигурой в управлении страной, хотя согласно конституции, его права весьма ограничены.

В результате парламентских выборов 15 декабря 2005 г. было избрано 275 человек в Национальную ассамблею (111 партийных списков и почти 8 тысяч кандидатов), по 41 представителю в 17 провинциальных советов и 51 представитель в багдадский городской совет.⁵

Реальная политическая власть находится в руках сторон, участвующих в выборах. По сути, нынешний Премьер-министр Малики, не доминирует над кабинетом, а выполняет функцию посредника. С одной стороны, он облегчает переговоры в пределах его собственной коалиции Объединенного иракского Союза, а с другой, обеспечивает взаимодействие с американским послом и другими коалициями. Его собственное политическое видение ситуации и его мнение относительно восстановления государства не играют, по сути, никакой роли. Практически ни премьер, ни министры не учувствуют в управлении страной, этим занимаются их партийные начальники.

При такой системе действующие министры назначают на государственные должности друзей и близких, что приводит впоследствии к коррупции и неспособности руководства полноценно осуществлять свои функции. По мнению экспертов американской «Группы по изучению Ирака», наблюдается тенденция недееспособности гражданского общества влиять на ситуацию в стране, в то время, как только само общество, в состоянии вывести страну из кризиса. Однако реальный механизм влияния общества на государственный аппарат до сих пор отсутствует. В дополнение к этому сам премьер-министр не имеет достаточного влияния на министров и политических лидеров, у которых между собой остается множество противоречий.

В настоящее время основной стратегией в Ираке со стороны США может стать метод «кнута и пряника». Соединенные Штаты путем различных политических заявлений, увеличением финансирования и также угрозой уменьшения помощи или заявлениями о полном выводе американского контингента из страны могут оказать на давление на правящие элиты Ирака.

⁴ Юрченко В.П. Военно-политическая обстановка в Ираке (июль 2007 года) (www.iimes.ru/rus/stat/2007/07-08-07b.htm).

⁵ Избирком Ирака огласил окончательные результаты парламентских выборов. 20.01.2006 (www.rian.ru/world/asia/20060120/43098925.html); Ирак: выборы состоялись, несмотря на теракты. 31.01.2005 (www.polit.ru/event/2005/01/31/irakvyb).

Слабость правительства и сильное влияние клановой составляющей на политические процессы в стране продолжают удерживать Ирак в ситуации, когда любые инициативы остаются не реализованными. Механизм принятия и согласования решений со всеми провинциями Ирака остается недостаточно разработанным. Это приводит к тому, что организованные преступные группировки и религиозные объединения по-прежнему имеют более значительный авторитет, чем действующее правительство страны.

В принятой Советом Безопасности ООН резолюции 1637 приветствуется приверженность переходного правительства Ирака по превращению страны в федеративное, демократическое, плюралистическое и единое государство, в котором в полной мере соблюдались бы политические права и права человека. ООН призывает международное сообщество, а особенно страны региона и соседей Ирака, поддержать его народ в стремлении к миру, стабильности, безопасности, демократии и процветанию и, отмечая тот вклад, который успешное осуществление настоящей резолюции внесет в обеспечение региональной стабильности. СБ приветствует взятие на себя Временным правительством Ирака 28 июня 2004 г. всей полноты полномочий по управлению страной, прямые демократические выборы депутатов Переходной национальной ассамблеи, состоявшиеся 30 января 2005 г. и поощряет разработку новой конституции Ирака. Одобрение СБ вызвало принятие проекта конституции народом Ирака 15 октября 2005 г.⁶

Правительство Ирака утвердило новую стратегию безопасности «Ирак в первую очередь», цель которой – достижение национального примирения и восстановление экономической стабильности и безопасности в стране.

По словам советника правительства Ирака по безопасности М. Ар-Раби, «Новая стратегия национальной безопасности Ирака на 2007–2010 гг.» должна стать «дорожной картой», которой правительство будет руководствоваться в своей деятельности в ближайшие годы.⁷ Стратегия национальной безопасности Ирака предусматривает поддержание прочных и дружественных отношений с США, а также установление добрососедских связей со всеми государствами региона, сообщил советник правительства.

В настоящее время республике Ирак грозит территориальное разделение. 8 октября 2007 г. иракский президент Дж. Талабани поддержал выдвинутую Сенатом США идею о разделе Ирака на несколько частей по этническому признаку. Несколько ранее Конгресс США принял резолюцию, содержащую призыв к Багдаду ограничить полномочия федерального правительства Ирака и расширить функции региональных властей. На деле это означает раздел Ирака на три части – шиитскую, суннитскую и курдскую. Противником такой идеи является премьер-министр страны Н. аль-Малики. Однако Талабани высказал мнение, что воплощение в жизнь подобной идеи не нанесет вреда Ираку. «Резолюция, одобренная в сенате, настаивает на единстве Ирака, его процветании, национальном примирении, а также требует от соседних с Ираком стран невмешательства в дела этого государства», – сказал иракский президент. Он подчеркнул также, что предоставление большей самостоятельности региональным властям не является разделом Ирака.

Улучшение ситуации в Ираке возможно только на основе политической стратегии и глобального подхода к проблеме. Единственное решение, благодаря которому Ирак сможет обрести стабильность, суверенитет, свою территориальную и национальную целостность может основываться, прежде всего, на участии в политическом развитии страны всего иракского общества, представителей всех его гражданских, политических и религиозных составляющих. А добиться стабильности в Ираке, значит гарантировать стабильность во всем регионе.

⁶ См.: Резолюция ООН №1637 (2005). 8 ноября 2005 г. (www.un.org).

⁷ Ирак принял новую стратегию национальной безопасности. 05.09.2007 (www.rian.ru/world/asia/20070905/76767258.html).

Внешнеполитическая деятельность Аргентины в контексте глобализации и регионализации

Падение Берлинской стены в 1989 г. ознаменовало собой серьезные перемены всего мирового порядка. На смену устоявшейся за полвека биполярной системы, в которой правила игры и роли игроков были относительно четко определены, пришло многополюсное и хаотичное мироустройство. Фактором, безоговорочно признаваемым всеми акторами международных отношений того периода, было лидерство США как единственной по результатам холодной войны сверхдержавы. Соответственно, место и роли участников международной жизни в значительной степени стали зависеть от их близости к Вашингтону. В новых условиях внешняя политика Аргентины характеризовалась не просто сменой курса, а, скорее, кардинальным пересмотром приоритетов.

Идеологической основой поведения Аргентины на мировой арене стала концепция «периферийного реализма», сторонники которой преобладали в правящих и академических кругах страны в начале 1990-х годов. По их мнению, основополагающими целями любого «периферийного» государства должны быть экономический рост и улучшение качества жизни его граждан. Так, президент К. Менем (1989–1999 гг.), выступая перед Законодательной ассамблеей, заявил, что «только рост благосостояния населения смогут сделать влияние страны в мире более ощутимым. Поэтому необходимо стремиться к тому, чтобы внешняя политика заложила фундаментальные основы для решения экономических и социальных проблем».¹ Под «периферийными» в данном случае понимаются относительно «слабые» страны, которые в силу своих экономических или иных проблем не могут на равных конкурировать с ведущими игроками на мировой арене. По мнению аргентинского политолога Р. Расселла, можно выделить несколько основных направлений внешней политики Аргентины на основе «периферийного реализма»:

- отказ от политической конфронтации с развитыми странами;
- твердая позиция по вопросам, затрагивающим экономические интересы;
- отказ от притязаний на ведущую роль в мировой системе, на смену которым приходит реалистичная оценка периферийного положения страны. Это подразумевало концентрацию внешнеполитической активности по направлениям, наиболее значимым с экономической точки зрения: США, Меркосур, Боливия и Чили, ЕС, а также страны Юго-Восточной Азии;
- опора на эффективное функционирование международной системы, установленной ООН для обеспечения мира. Это было обусловлено пониманием того, что безопасность страны напрямую зависит от стабильности международной системы и хороших отношений с ведущими государствами.²

Периферийный реализм также предполагал экономическую и политическую зависимость от Вашингтона, не только как неизбежную, но также как весьма желательную альтернативу из-за ряда преимуществ, получаемых от сотрудничества. В частности, для Аргентины такими преимуществами должны были стать более выгодные условия обслуживания ее гигантского внешнего долга. Поэтому в начале 1990-х годов прошлого века назрела необходимость существенного пересмотра аргентино-американских связей.³

* Щербакова Анна Дмитриевна – аспирантка Института Латинской Америки РАН.

¹ Menem C.S. Mensajes Presidenciales del Dr. Carlos Saul Menem. – B.A., 1989., p. 12.

² La Política Exterior Argentinay la Globalización (www.idela.org/contenidos/La%20politica%20exterior%20argentina%20y%20la%20globalizacion.PDF).

³ El Realismo Periferico Como Propuesta Normativa Para Estados Debiles y como Critica Ciudadano-Centrica a la Teoria Anglo-Americana (www.argentina-rree.com/documentos).

В этом смысле важнейшим моментом стал отказ правительства К. Менема от традиционной конфронтации с США. В течение двух его президентских мандатов Буэнос-Айрес проводил политику «автоматического присоединения» к Вашингтону. Цели внешней политики приспосабливались и адаптировались к интересам доминирующего в регионе государства. В рамках этой линии имели место кардинальное изменение ядерной политики, участие аргентинских военных в международных миротворческих миссиях, выход из Движения неприсоединения и весь процесс преобразования экономики согласно требованиям МВФ.

Заявление об отказе от дальнейшего развития аргентинской ядерной программы, т.е. проекта «Кондор II» было наиболее громким внутривластным решением К. Менема в русле «автоматического присоединения». «Кондор» был баллистической ракетой с радиусом действия около 1000 километров. Предполагалось, что она будет иметь дальность до 2 тысяч км и сможет нести ядерную боеголовку, способную с патагонского побережья достигнуть Мальвинских (Фолклендских) островов или Сантьяго-де-Чили. Этот проект был запущен аргентинской военной хунтой в 1983 г. и, несмотря на давление со стороны США, продолжался после возвращения страны к демократическому правлению. Неудивительно, что продолжение разработок в этой сфере создавало почти непреодолимые препятствия для попыток Буэнос-Айреса получить американскую поддержку на переговорах с международными кредитными организациями. Поэтому правительство Менема отказалось от этой идеи. В результате аргентинская дипломатия лишилась традиционной опоры на ядерный сектор при формировании внешнеполитического курса. Всю вторую половину XX в. успехи в этой сфере позволяли Буэнос-Айресу не только чувствовать себя относительно независимо в отношениях с соседями по региону, но и делать ставку на ядерное оружие в случае вооруженного конфликта с Великобританией или Чили. Прекратив реализацию проекта «Кондор II» Аргентина пошла на встречу настойчивым пожеланиям США, ограничив тем самым свой суверенитет в сфере не только внешней, но и внутренней политики.⁴

К. Менем также отказался от традиционной для этой страны позиции нейтралитета в международных конфликтах, которые не затрагивали напрямую национальные интересы. Наиболее ярким примером этого стало решение Буэнос-Айреса направить два морских фрегата в зону Персидского залива для участия в операции США против режима С. Хусейна.⁵ В результате аргентинские военные контингенты были отправлены в Ирак, при условии, что они не будут принимать непосредственного участия в военных действиях. Таким образом, Аргентина стала единственным латиноамериканским государством, поддержавшим действия США на Ближнем Востоке.⁶

Еще одним проявлением стремления укреплять стратегический альянс с Вашингтоном стала инициатива К. Менема по полноправному членству страны в НАТО. По его мнению, такая линия отражала изменения аргентинской политики в отношении США и могла способствовать восстановлению ее позиций в развитом мире. В силу ряда причин ее полноправное вступление в Альянс так и не состоялось. Однако в октябре 1997 г. президент США У. Клинтон в ходе визита в Буэнос-Айрес объявил о предоставлении Аргентине статуса «главного американского союзника» из числа стран, не входящих в НАТО. Говоря о мотивах объединения, госсекретарь США М. Олбрайт ссылаясь на то, что эта страна была «одним из самых близких друзей США в мире», напомнив в связи с этим сотрудничество Буэнос-Айреса с Вашингтоном в войне в Ираке.⁷ Таким образом, Аргентина стала не только первым латиноамериканским государством, но и в целом

⁴ Создание аргентинскими специалистами ракеты среднего радиуса действия проходило при непосредственном участии ВВС на базе аргентинской и западногерманской технологий. Финансировались работы Египтом и Ираком.

⁵ Поводом к началу боевых действий против Ирака стало вторжение иракской армии в августе 1990 г. на территорию соседнего Кувейта и ее последующая оккупация. Переговоры с Багдадом с позиции силы оказались безрезультатными, и в январе 1991 г. началась операция «Буря в пустыне».

⁶ См.: www.cancilleria.gov.ar – 17.01.1991.

⁷ La alianza extra-NATO con EE.UU. Allbright: no habrá riesgos regionales // La Nación. 16.08.1997.

первой страной в мире, которая получила этот статус после окончания «холодной войны».⁸

Еще одним каналом влияния Белого дома были неолиберальные реформы, осуществлявшиеся в 1990-х годы в соответствии с принципами «Вашингтонского консенсуса».⁹ Аргентинским новшеством явилась жесткая привязка песо к доллару в соотношении 1:1. Привязав песо к доллару, Буэнос-Айрес фактически ввел в обращение валюту, обменный курс которой рассчитывался из показателей, не имевших ничего общего с национальной финансовой системой. Кроме того, правительство утратило контроль над монетарной политикой, поскольку Центробанк менял учетную ставку вслед за учетной ставкой Федеральной резервной системы США даже тогда, когда аргентинской экономике это было противопоказано, тем самым фактически лишив себя свободы маневра в этой сфере.¹⁰

В результате в 1998 г. финансовая устойчивость Аргентины пошатнулась. Внутри страны оппозиция оказывала ожесточенное сопротивление правительству, ограничивая его возможности по снижению бюджетного дефицита. Внешняя ситуация также перестала быть благоприятной. Это было вызвано рядом международных финансовых кризисов, одним из следствий которых стало ухудшение условий внешнего кредитования Аргентины. На фоне близорукой практики иностранных заимствований, которую проводило правительство, это лишь способствовало росту внешнего долга. Таким образом, стало ясно, что политика «автоматического присоединения» к США в рамках концепции «периферийного реализма» себя исчерпала.

Неолиберальные реформы также спровоцировали глубочайший социально-экономический кризис и дефолт в Аргентине в 2001–2002 гг. В связи с этим в начале XXI в. деятельность правительства на дипломатическом фронте была ориентирована на преодоление внешнеполитических последствий тяжелейшего кризиса и восстановление позиций государства в регионе и на международной арене. Для достижения этих целей избранный президент Н. Киршнер (2003–2007 гг.) сконцентрировал усилия на улучшении имиджа страны и обретении ею независимости от международных валютно-кредитных организаций и центров политического влияния.

В результате аргентинского дефолта серьезно пострадали интересы международных и местных предпринимательских групп, а также тысяч частных держателей аргентинских долговых обязательств в Европе и США. Государства Запада в значительной мере поддержали требования кредиторов, в том числе МВФ, что заметно охладило отношения Буэнос-Айреса с правительствами и политическими кругами ряда ведущих мировых держав. Над страной нависла угроза международной изоляции, что потребовало от правящей элиты страны энергичных действий на международном фронте.

В этом плане дипломатические усилия правительства Н. Киршнера были сосредоточены на проведении переговоров с МВФ, от итогов которых во многом зависела репутация Аргентины на мировом инвестиционном рынке. Руководство Фонда одним из условий ставило вопрос о судьбе иностранных частных кредиторов, не принявших участия в обмене долговых обязательств (по оценкам МВФ, до 25% суммы долга – около 20 млрд. долл. «выпали» из переговорного процесса).¹¹ От Буэнос-Айреса требовали переоформить его обязательства перед этой категорией кредиторов. В качестве ответной

⁸ Помимо Аргентины в эту категорию союзников входили Австралия, Египет, Израиль, Иордания, Новая Зеландия, Южная Корея и Япония.

⁹ Центральная роль здесь отводилась трем аспектам так называемой политики «структурных изменений»: либерализации внешней торговли, финансовой либерализации и введению более свободного режима в отношении иностранных инвестиций. Достичь этого планировалось путем приватизации государственных предприятий, сокращения государственного аппарата и рационализации государственных доходов, а также отмены субсидирования цен на ряд товаров широкого потребления.

¹⁰ См.: Бобровников А.В., Теперман В.А., Шереметьев И.К. Латиноамериканский опыт модернизации: итоги экономических реформ первого поколения. – М.: ИЛА РАН, 2002., с. 19–24.

¹¹ Argentina – Letter of Intent and Addendum to the Technical Memorandum of Understanding (www.imf.org/External/NP/LOI/2004/arg/02/index.htm).

меры в 2003 г. аргентинский министр финансов добился снижения стоимости долговых облигаций на 75%, объявив, что большинство из них связано со спекулятивным капиталом, который наводнил страну при К. Менеме.¹² Однако держатели облигаций в США, Европе и Японии отказались признать это и обратились к руководству Фонда с тем, чтобы заставить Аргентину все-таки выплатить долги. В ответ Буэнос-Айрес выступил с открытой критикой политики Фонда, возложив на него ответственность за экономические катаклизмы в развивающихся странах, и потребовал реформирования его деятельности в направлении большего учета реальных потребностей и возможностей конкретных государств.¹³ В результате жесткая позиция Буэнос-Айреса на переговорах по проблеме выхода из дефолта позволила добиться в целом благоприятных условий реструктуризации внешней задолженности. Однако комплекс сохраняющихся долговых проблем в значительной степени ограничивал свободу маневра аргентинского руководства.

Проблема взаимоотношений с международными кредиторами долгое время являлась определяющей и в повестке аргентино-американских контактов. В Вашингтоне крайне неоднозначно воспринимали усилия правительства Н. Киршнера, направленные на полное погашение внешнего долга. С одной стороны, как заявил заместитель госсекретаря по делам Западного полушария Т. Шэннон, сам факт выплаты Аргентиной задолженности МВФ представлялся безусловно логичным. С другой - у Белого дома были сомнения в целесообразности этого шага, особенно на фоне отказа Буэнос-Айреса возместить потери каждому четвертому владельцу обесцененных в результате дефолта государственных облигаций. Кроме того, эксперты в администрации Дж. Буша-младшего усматривали в стремлении Аргентины выйти из-под опеки международных финансовых центров и политический подтекст, т.е. курс на сближение с альтернативными источниками ресурсов, в частности с Венесуэлой.¹⁴

Так, накануне встречи с Дж. Бушем-младшим на Чрезвычайном саммите Америк в Монтеррее в январе 2004 г. аргентинский президент резко возразил помощнику госсекретаря США по делам Западного полушария Р. Норьега, который ранее публично выразил недовольство «креном Аргентины в направлении левых режимов», намекая, в частности на его сближение с Венесуэлой и Кубой. По мнению чиновника, это угрожало демократической стабильности в регионе. В свою очередь, председатель правительства Аргентины А. Фернандес сказал: «Норьега, по-видимому, не понял, что мы собираемся установить с США зрелые и серьезные отношения, в которых отсутствует «сердечность» и автоматическое одобрение».¹⁵

В начале XXI в. в регионе, который некогда привычно следовал в фарватере американской политики, нарастало недовольство внешнеполитическим курсом северного гегемона. Закономерным следствием таких настроений стал конфронтационный стиль аргентинского лидера, нередко прибегавшего к националистической и радикальной риторике. Начав с установления теплых отношений с Кубой, он сблизился с идеологическими противниками США в регионе – венесуэльским лидером У. Чавесом и президентом Боливии – Э. Моралесом, лидером движения кокалерос и ярким противником антинаркотической стратегии Вашингтона в Латинской Америке.

Позиции Аргентины и США и по сей день кардинально расходятся по «венесуэльскому вопросу». Контакты Н. Киршнера с президентом Венесуэлы заметно активизировались за последние несколько лет. В ходе визита У. Чавеса в Буэнос-Айрес в ноябре 2005 г. были сформулированы его предложения по строительству сети трубопроводов для поставки природного газа на рынки Южной Америки. Планировалось, что газопровод между Аргентиной и Венесуэлой станет основой проекта региональной энергетиче-

¹² Argentina's Test of Wills with the IMF (www.businessweek.com/magazine/content/03_37/b3849140_mz035.htm).

¹³ 59 Asamblea General de las Naciones Unidas. Debate General. Intervención del Néstor Carlos Kirchner Presidente de la República Argentina. Nueva York, 21 de Septiembre de 2004 (www.un.org).

¹⁴ Viewpoints: US-Latin America relations (news.bbc.co.uk).

¹⁵ Kirchner no viaja a Cuba, pero no condenará a Castro en la ONU // Clarin.15.01.2004.

ской интеграции (сеть газопроводов свяжет Перу с севером Венесуэлы, востоком Бразилии и югом Аргентины).¹⁶

Заявления официальных лиц Аргентины свидетельствуют о том, что в укреплении отношений с Венесуэлой она руководствовалась экономическими целями, а именно привлечением венесуэльских инвестиций в аргентинскую экономику. Это и обусловило активную позицию Буэнос-Айреса в отношении присоединения Венесуэлы к Меркосур, ведь именно он успешно лоббировал ее вступление в интеграционный блок. Однако этот шаг имел и политическую подоплеку. Поддержав Каракас, Буэнос-Айрес тем самым «разорвал» потенциальную изоляцию режима У. Чавеса. Альянс Аргентины и Венесуэлы при необходимости вполне сможет уравновесить Бразилию в формате Южноамериканского рынка. В то же время президент Киршнер отнюдь не стремился дополнить экономическую и энергетическую интеграцию между странами политической. По-видимому, он принимал во внимание то, что оживленные контакты между Буэнос-Айресом и Каракасом вызвали серьезные опасения в Вашингтоне.¹⁷

Еще одним поводом для разногласий между Аргентиной и США был «кубинский вопрос». Поведение Буэнос-Айреса в этом плане отличалось изрядной непоследовательностью. С одной стороны, президент Киршнер не раз заявлял о том, что не намерен осуществлять резких изменений политики в отношении Кубы, поскольку эта тема часто вызывала появление напряженности в аргентино-американских отношениях. Однако дальнейшее поведение аргентинского лидера противоречило таким утверждениям. Он отказался поддержать вносимую США в Комитет по правам человека ООН резолюцию, осуждавшую нарушение прав человека на Кубе. Добавим, что между лидерами двух стран установились теплые личные отношения. Ф. Кастро присутствовал на церемонии вступления Н. Киршнера в должность. Это стало знаковым событием на фоне весьма прохладных в прошлом отношений между государствами. С другой стороны, в отличие от Венесуэлы, которую при У. Чавесе связали с Кубой прочные экономические и политические контакты, Аргентина по-прежнему была вынуждена «оглядываться» на США с тем, чтобы трения по кубинскому вопросу не помешали сотрудничеству Буэнос-Айреса и Вашингтона на переговорах с международными финансовыми организациями.¹⁸

Примечательно, что определенная зависимость от американской поддержки при решении насущных экономических задач все же не повлияла на негативную позицию правительства Киршнера по проекту создания Общеамериканской зоны свободной торговли (АЛКА), который был и остается одним из приоритетов Вашингтона в регионе. Эта проблема была достаточно болезненной на аргентино-американских переговорах, поскольку в этом вопросе Буэнос-Айрес выступал солидарно со странами Меркосур.

Активная поддержка южноамериканских интеграционных процессов и активизация взаимодействия с партнерами по общему рынку стали важнейшим следствием отхода Буэнос-Айреса от автоматического следования в фарватере Вашингтона. Напомним, что Меркосур был сформирован в результате подписания Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Уругваем в марте 1991 г. Асунсьонского договора о создании зоны свободной торговли в странах Южного конуса. Создание блока преследовало следующие цели: гарантировать экономический рост на основе масштабной внутрирегиональной торговли и эффективного использования инвестиций, а также повысить международную конкурентоспособность экономик региона.¹⁹

Ядром и движущей силой Меркосур были и остаются Буэнос-Айрес и Бразилия. В начале XXI в. отношения с Бразилией, превратившейся в главного экономического и политического союзника Аргентины не только в регионе, но и на международной арене,

¹⁶ Chavez, Kirchner discuss pipeline (robots.cnn.com/2005/WORLD/americas/11/21/venezuela.argentina.ap/index.html).

¹⁷ El gran cambio de la nueva etapa de Kirchner es la política exterior (www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/burdman/051208.html).

¹⁸ Дабагян Э.С. Аргентина: векторы перемен // Латинская Америка. 2004. №5., с. 14–15.

¹⁹ 10 лет МЕРКОСУР // Латинская Америка. 2001. №7., с. 22.

приобрели особое значение для правительства Н. Киршнера. В настоящее время страны движутся по пути экономической интеграции. Поэтому лоббируемый США проект создания общеамериканской зоны свободной торговли (АЛКА) был достаточно прохладно встречен в обеих столицах. Более того, попытки Вашингтона добиться поддержки этого плана от Буэнос-Айреса обещаниями дальнейшего укрепления двусторонних торговых отношений успехом не увенчались. В октябре 2003 г. министр иностранных дел Аргентины Р. Бьелса прямо заявил, что его правительство «не станет рисковать отношениями с Бразилией ради улучшения торговли с США».²⁰

Буэнос-Айрес и Бразилиа выступили «единым фронтом» против американского проекта АЛКА на межамериканском саммите в Мар-дель-Плата в ноябре 2005 г. Президент Аргентины Н. Киршнер, открывая саммит, подверг критике саму идею либерализации торговли. «Создание свободного рынка должно в первую очередь отвечать национальным интересам, а также компенсировать потери развивающимся странам». Аргентинский лидер добавил, что «интеграция может стать реальностью только в том случае, если будут приняты меры по ликвидации диспропорций в развитии. Иначе, так называемый «свободный рынок» приведет к еще большему обнищанию стран и росту их внешней задолженности».²¹ В результате саммит закончился разногласиями между теми участниками, кто призывал к возобновлению переговоров по созданию общеамериканской зоны свободной торговли (Мексика, США), и ее противниками (Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай и Венесуэла). Итоговое заявление так и не было принято из-за этих оказавшихся неразрешимыми противоречий. Таким образом, встреча лидеров в Мар-дель-Плата подвела своеобразную черту под переговорным процессом по проекту АЛКА.

С учетом понижения места Латинской Америки на шкале внешнеполитических приоритетов США после 11 сентября 2001 г. и в стремлении к диверсификации торговых связей, правительство Н. Киршнера объявило о переориентации своей экономической дипломатии. Наряду с углублением региональной интеграции, эта тенденция проявилась в налаживании диалога с ЕС и Китаем, а также активизации отношений с Россией.

Главной особенностью отношений Аргентины с Евросоюзом на современном этапе является то, что она предпочитает выстраивать их по линии ЕС – Меркосур. Отчасти это связано с тем, что двусторонние отношения Аргентины с ведущими европейскими государствами, за исключением Испании, переживают период определенных трудностей. Буэнос-Айрес имеет невыполненные обязательства по государственным ценным бумагам, находящимся на руках у иностранных вкладчиков, причем значительной долей этих бумаг владеют граждане Германии и Италии. Нерешенной также остается проблема с крупными иностранными, преимущественно европейскими, инвесторами в сфере энергетики, инфраструктуры и транспорта, которым аргентинское правительство не позволяет повышать тарифы на предоставляемые услуги.²²

Несмотря на расхождения по ряду вопросов, стороны продолжают двигаться в направлении долгосрочного взаимовыгодного партнерства. Основной целью взаимодействия ЕС и Меркосур является подписание соглашения об ассоциации. Его подписание имеет особое значение для Аргентины в связи с тем, что экономика страны во многом опирается на доходы от экспорта, поэтому возможность выхода на внерегиональные рынки и получение определенных льгот представляется Буэнос-Айресу очень важным в условиях глобализации. Политическая часть соглашения уже практически согласована между блоками, в то время как в экономических параграфах остаются спорные моменты в том, что касается торгово-экономического сотрудничества и инвестиций. Члены ЕС заинтересованы в обеспечении свободного доступа своего капитала в сферы

²⁰ Argentina-Brazil Relations: Urgent Challenges Come to the Forefront (www.coha.org/NEW_PRESS_RELEASES/New_Press_Releases_2005/05).

²¹ Palabras del Presidente de la nación, Doctor Néstor Kirchner, durante la ceremonia de inauguración de la IV Cumbre de las Américas, en la ciudad de Mar del Plata (www.presidencia.gov.ar).

²² Подробнее см.: Россия и Иberoамериканский мир в XXI веке: горизонты развития и сотрудничества. – М.: ИЛА РАН, 2006., с. 307–313.

услуг, страхования, к участию в торгах на государственные закупки, а также в беспшлинном ввозе промышленных товаров на рынки Южной Америки. Это вызывает понятные опасения их южноамериканских партнеров не выдержать соперничества с более квалифицированной рабочей силой и конкурентоспособными товарами государств Старого Света. Страны же Меркосур, основной статьей экспорта которых в Европу является продукция сельского хозяйства и пищевой промышленности (у Аргентины – до 70%), не устраивают предлагаемые ЕС квоты доступа на свои рынки, так же как и проводимая ими политика субсидирования своих сельхозпроизводителей. Осложняет процесс межрегиональных переговоров также сравнительно низкий (чем у ЕС) уровень институционального развития южноамериканского блока, зачастую его недостаточно согласованная позиция как следствие внутризональных противоречий.²³

Следуя курсу на диверсификацию внешней торговли, Аргентина в качестве одного из своих основных азиатских партнеров стала рассматривать КНР. В основе такого поворота лежали преимущественно прагматические соображения. Китай заинтересован в Аргентине как в торговом партнере, способном в определенной мере удовлетворить растущие потребности его огромного потребительского рынка в продовольственных товарах. Это выгодно и Аргентине с точки зрения привлечения китайских инвестиций. Кроме того, рассматривается возможность создания зоны свободной торговли (ЗСТ) Меркосур с Китаем через 3-5 лет. Но пока официальные переговоры на эту тему все еще не начаты, а обсуждение проекта лишь носит лишь предварительный характер.²⁴

Отдельное место на внешнеполитической палитре правительства Н. Киршнера занимали отношения с Россией. Прежде всего, это было обусловлено тем, что наши страны несмотря на внешние отличия, имеют немало общего в экономическом и социально-политическом плане. В результате неолиберальных реформ 1990-х годов прошлого века в Аргентине и России сложился капитализм сходного типа с целым рядом общих характеристик и проблем, а кризис 2001–2002 гг. послужил дополнительным импульсом к углублению российско-аргентинских экономических отношений. Девальвация песо сделала многие аргентинские товары конкурентоспособными и привлекательными для импорта в Россию (продукты питания, а также ряд промышленных товаров: сельскохозяйственные машины, одежда, обувь, косметика).²⁵

Схожая природа многих явлений, с которыми сталкивались оба государства, также послужила дополнительным стимулом углубления политического диалога, расширения взаимодействия двух стран на международной арене в деле решения актуальных для обеих сторон мировых проблем. Несмотря на существовавшие разногласия по ряду вопросов, в последние годы подтвердилась позитивная динамика укрепления и развития дружественных отношений между двумя странами, общность их подходов к формированию мирового порядка на основе многополярности и основным вопросам глобальной повестки дня.

Таким образом, внешняя политика Аргентины на рубеже XX – XXI вв. характеризуется существенной сменой приоритетов. Она ориентирована на преодоление внешнеполитических «издержек» социально-экономического кризиса 2001 г. и восстановление утраченных позиций страны в регионе и на международной арене. Для решения этих задач правительство Н. Киршнера отказалось от следования в фарватере США в рамках концепции «периферийного реализма». На смену односторонней ориентации на Вашингтон пришла активизация отношений со странами Меркосур и Евросоюза. Курс на поддержание сложившихся внешних связей подкрепляется стремлением придерживаться собственного пути в отношениях с великими державами.

²³ Тайар В.М. ЕС – ЛКА: тенденции межрегионального сотрудничества // Латинская Америка. 2005. №8., с. 28–29.

²⁴ China's Burgeoning Role in Latin America – a Threat to the U.S.? (www.coha.org/NEW_PRESS_RELEASES/New_Press_Releases_2005/05).

²⁵ Подробнее см.: Яковлев П.П. Россия – Аргентина: имидж, политика, бизнес // Латинская Америка. 2007. №10., с. 12–27.

Мексика: проблемы суверенитета в контексте развития НАФТА

1

Термин «глобализация» находится на пике популярности в последние полтора десятилетия. В научных кругах ведутся споры по поводу дефиниции и периодизации этого феномена. Различные школы и направления политических и экономических наук определяют глобализацию по-своему, уделяя большее внимание тем или иным отдельным ее аспектам. Сторонники реалистской школы понимают ее в духе «столкновения цивилизации». Одноименную работу С. Хантингтон начинается с раздела «Модель грядущего конфликта». «Грядущий конфликт между цивилизациями – завершающая фаза глобальных конфликтов в современном мире, – и далее: – Процессы экономической модернизации и социальных изменений во всем мире размывают традиционную идентификацию людей с местом жительства, одновременно ослабевает и роль нации-государства как источника идентификации».¹ Неолибералы воспринимают и ассоциируют глобализацию с «концом истории», термином, выдвинутым Ф. Фукуямой. Неомарксисты полагают, что глобализация – исключительно маскировка, используемая империалистическим капиталом для упрочения сложившегося неравноправного положения стран в мире. В политическом смысле наиболее интересной представляется трактовка глобализации, данная Дж. Розену: «Любая совокупность взаимодействий, которая имеет потенциал неограниченного распространения и способна легко преодолевать национальную юрисдикцию».² Аналитики Всемирного банка полагают, что экономическая глобализация – это «рост экономической взаимозависимости стран мира, вызванный увеличением объема и многообразия трансграничных сделок в сфере товаров и услуг, а также международных потоков капиталов и ускоряющимся и расширяющимся распространением технологий».³

Несмотря на расхождение трактовок, исследователи сходятся во мнении, что современную систему международных отношений отличает возросшая экономическая и политическая взаимозависимость, а также большая непредсказуемость. Все это произошло по причине выхода на арену мировой политики новых акторов, среди которых можно выделить неправительственные организации (НПО), транснациональные корпорации (ТНК) и другие негосударственные субъекты. Помимо этого отличительной чертой эпохи стало увеличение миграционных потоков, практически вышедших за сферу государственного регулирования (особенно это касается нелегальной миграции), и транснационализация криминальных и мафиозных структур (трансграничный терроризм). Новые акторы мировой экономики и политики – как легальные, так и теневые – кардинальным образом изменили систему международных отношений. Их развитие стало причиной пересмотра одной из основополагающих и неотъемлемых черт государства – государственного суверенитета.

Американский исследователь Э. Хейвуд так определяет термин «государственный суверенитет»: «Суверенитет: абсолютная и неограниченная власть, под суверенитетом можно понимать либо высшую законодательную, либо неограниченную политическую власть государства».⁴ Государственный суверенитет обладает двумя проекциями внутренней и внешней. Эти проекции можно интерпретировать, соответственно, в связи с внутренней и внешней политикой. Так, во внутренней политике суверенитет проявляется в верховенстве власти и закона, которые регулируют внутреннюю жизнь государства в определенных территориальных границах. Внешняя составляющая заключается в

* Проценко Анна Евгеньевна – кандидат политических наук, н.с. Института Латинской Америки РАН.

¹ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций // Полис. 1996. №6., с. 12.

² Цит. по: Теория международных отношений: Хрестоматия / Сост. П.А. Цыганков. – М.: Гардарики, 2002., с. 215.

³ Там же., с. 219.

⁴ Хейвуд Э. Политология. – М.: ЮНИТИ, 2005., с. 523.

позиционировании себя государством в качестве территориального образования на политической карте мира, а также в монополии на проведение независимой международной политики. Внешняя проекция суверенитета предполагает наличие определенных естественных ограничений. В международной сфере взаимодействие строится по принципу, существующему в межличностных отношениях: права одного человека заканчиваются там, где начинаются права другого.

2

Равновесие и стабильность в системе международных отношений достигаются только при соблюдении подобных рациональных ограничений внешней составляющей государственного суверенитета. Наиболее характерной иллюстрацией подобных лимитов является фраза одного из мексиканских президентов Б. Хуареса: «Ключ к миру – уважение прав других».⁵

Мексика, пожалуй, наиболее знаменита среди стран Латинской Америки своими внешнеполитическими принципами и постулатами. Она неоднократно подчеркивала свою приверженность принципам невмешательства во внутренние дела, самоопределения, уважения суверенитета и территориальной целостности, юридического равноправия государств, мирного разрешения международных споров, пацифизма и отказа от применения угроз.⁶

Мексиканская история неразрывно связана с развитием отношений с США, которые были наполнены различными событиями, вплоть до военных действий в середине XIX в. Тогда слабость мексиканского суверенитета стоила потери половины национальной территории, что, с одной стороны, оставило неизгладимый шрам на национальной исторической памяти, а с другой стороны, преподало правящим кругам определенные уроки. Они заключались в необходимости стабильности и управляемости в стране, что могло гарантировать отсутствие американского «цивилизаторского вмешательства» во внутренние дела. Опыт столкновения с американским интервенционизмом надолго обусловил оборонный характер мексиканской внешней политики. По словам мексиканских исследователей, она приняла формат «поведения оборонительной обороны».

Эйфория мирного времени по окончании второй мировой войны крайне быстро сменилась переходом к конфронтации нового порядка – к «холодной войне». Мир раскололся на два лагеря, а система международных отношений стала определяться в терминах биполярности. В условиях биполярной системы международных отношений Мексика столкнулось с необходимостью корректировки своего внешнеполитического курса, являясь непосредственным соседом одного из мировых полюсов силы. Для правящей элиты стала очевидной максима Фукидида: «Сильный делает то, что может, а слабый терпит то, что должен».⁷ В условиях, когда сила находилась явно не на стороне Мексики, по словам мексиканского исследователя М. Охеды, «мы не можем преследовать цель «максимальной выгоды», но никогда не должны забывать принцип «наименьшего из всех зол»».⁸

При попытке решения вопросов национальной безопасности мексиканским истеблишментом был сделан вывод: соседство с США не позволяет прибегнуть к общепринятым стратегиям. Мексиканские политики осознавали, что не могут воспользоваться системой союзников, дабы уравновесить угрозу со стороны Вашингтона. Вместе с тем, страна не могла себе позволить развивать военно-промышленный комплекс и самостоятельно противостоять северному соседу. Вашингтон бы не позволил наращивать армию и вооружение в непосредственной близости от своей сухопутной границы, а Ме-

⁵ Цит. по: *Sobarzo A. La constitución y nuestra política exterior* (www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa3/705.pdf).

⁶ Мексика: тенденции экономического и социально-политического развития. – М.: ИЛА РАН, 1983., с. 306.

⁷ См.: *Историки античности. В двух томах.* – М.: Правда, 1989.

⁸ *Ojeda M. Alcances y límites de la política exterior de México.* – México: El Colegio de México, 1976., p. 103.

хико экономически не был готов к затратам такого уровня. В 1965 г. мексиканский министр иностранных дел А. Каррильо Флорес назвал разработки атомного оружия в Латинской Америке, так нуждающейся в повышении уровня жизни своих народов, «абсурдной авантюрой».⁹ В таких условиях Мексика предпочла отказаться от военно-промышленного комплекса и многочисленной армии.¹⁰ Для страны оставался выбор между двумя возможными вариантами: создать альянс с Вашингтоном, что означало изначальное согласие на подчиненное положение, или же воспользоваться стратегией «категорического отказа от сотрудничества», позволявшей Мехико иметь свое «пространство независимости» во внешней политике и способствовавшей упрочению статуса в Латинской Америке.¹¹

Географический детерминизм определил допустимые правила поведения для Мексики, среди которых главным являлось соизмерение любых внешнеполитических действий с необходимостью сохранения национальной идентичности и суверенитета. Фактор соседства с мировым лидером имел двойственное значение. Он в определенном смысле всегда был ограничителем мексиканской внешней политики, но, параллельно, открывал некоторые эксклюзивные возможности. Отрицательными сторонами такого соседства являлись экономическая зависимость страны, усугубляемая ресурсно-сырьевым характером мексиканского экспорта. Соседство с США играло дестабилизирующую роль в попытках сохранения национальной идентичности.¹² Крайне взрывоопасным моментом в двусторонних отношениях являлся рост наркобизнеса, побуждавший США к крайним мерам.¹³ Однако «игра по правилам», по мнению мексиканских политологов, давала им право на особый характер взаимодействия с США в рамках особых отношений Вашингтона со странами Западного полушария. Так, к положительным моментам соседства можно отнести крупный американский внутренний рынок, который использовался для сбыта мексиканских сельхозпродуктов. Особое значение соседство с США приобретало в связи с ростом населения Мексики. Соединенным Штатам приходилось принимать результаты «перепроизводства» рабочих рук, что, в свою очередь, снижало внутреннее социальное напряжение в Мексике. Еще одним позитивным влиянием явилось развитие туризма, произошедшее за счет увеличения потоков американских туристов (доходы от туризма в течение нескольких лет выполняли компенсаторную функцию для мексиканского торгового баланса).¹⁴

Во всех попытках достижения наибольшей независимости от США уже с середины 1970-х годов мексиканские исследователи отмечали неизбежный рост зависимости и от внешнего мира, и от северного соседа. Восьмидесятые годы стали крайне сложными для всего региона и получили впоследствии название «потерянного десятилетия». Мексика не стала исключением из этого правила. Страны региона захлестнула инфляция, измерявшаяся сотнями процентов. Возрос уровень безработицы и катастрофически ухудшился уровень жизни населения, испытывающего шокотерапию от стабилизацион-

⁹ *Carillo Flores A.* La política exterior de México // Foro Internacional. Vol. VI. №2 y 3, octubre 1965 – marzo 1966., p. 239.

¹⁰ *Castañeda J.* En busca de una posición. Lecturas de política exterior mexicana. – México: El Colegio de México, 1979., p. 364.

¹¹ Наиболее ярким проявлением этой стратегии стал в 1951 г. отказ Мексики от подписания договора с США о совместной обороне и взаимопомощи. Еще одним важным моментом явилось дистанцирование от военного сотрудничества, особенно в вопросах предоставления своей территории для американских частей во время «холодной войны». Не считая Кубы, Мексика стала единственной страной в Латинской Америке, отказавшейся принять американскую Консультативную группу военной помощи (Military Assistance Advisory Group).

¹² Мексиканский исследователь М. Охеда отмечал большую вероятность намеренного идеологического влияния США посредством кино, радио, телевидения и пропаганды американского образа жизни.

¹³ Неоднократно США прибегали к различным методам давления на Мексику, включая операции по одностороннему закрытию государственной границы, вынуждая соседа идти на большую кооперацию в вопросах борьбы с наркобизнесом.

¹⁴ *Ojeda M.* Op. cit., p. 91.

ных мер правительства.¹⁵ В этот период происходил крайне болезненный переход от модели госкапитализма и импортозамещающей индустриализации к системе рыночных отношений.

3

К началу 1990-х годов и в Мексике, и в США произошло осознание новой реальности, характеризующейся растущей взаимозависимостью двух стран. Рост происходил постепенно в течение всего послевоенного периода, но наиболее очевидным стал к окончанию «холодной войны». При этом взаимозависимость не исключала асимметрию двусторонних отношений.¹⁶ Мексиканский исследователь теории международных отношений Гарсия-и-Гриего, приложив неореалистический подход к мексиканским реалиям, пришел к выводу о том, что мексикано-американские отношения носят характер «структурной асимметричной взаимозависимости».¹⁷

Вашингтон также был вынужден признать, что Мексика для него не просто одна из развивающихся стран. Между государствами возникли узы взаимозависимости, «особые отношения». Мексика теперь олицетворяла не только поставщика сырья, как любая другая страна Третьего мира. США, прежде всего, были обеспокоены стабильностью развития южного соседа, экономический крах которого мог оказаться более чем ощутимым и ударить «эффектом текилы» по американской экономике.

Окончание «холодной войны» стало знаковым событием, как для универсальной системы международных отношений, так и для комплекса межамериканских связей. В Западном полушарии сложились различные мнения о том, чем может для стран региона обернуться новый статус США – единственной в мире сверхдержавы. Одни полагали, что Пентагон, освободив себя от противостояния с СССР, развернет новый виток интервенционизма в Латинской Америке. Другие считали, что Вашингтон вернется к старой декларативной политике «доброго соседства». Наибольшие оптимисты связывали большие надежды с новым этапом развития международных отношений, в котором, по их мнению, США должны будут повернуться к своим естественным партнерам на континенте и к интенсификации кооперации.

Многие американские частные компании обрели больший вес в Латинской Америке, нежели государственные министерства и ведомства. Американский исследователь А. Ловенталь отмечал, что «Майкрософт» стал более влиятелен в регионе, чем ВМФ США; «Американские и объединенные авиалинии» – нежели ВВС США; канал Блумберг – чем Голос Америки. Во многих случаях НПО «Хьюман Райтс Уатч» играло большую роль, нежели даже Пентагон и ЦРУ.¹⁸ Западное полушарие не осталось в стороне от процессов глобализации и региональной интеграции. Международные отношения вышли за рамки межгосударственных, учитывая многообразие участников, видов взаимодействия, а также «каналов» сотрудничества. Это дало ряду исследователей повод говорить о том, что происходит размывание государственного суверенитета, а государства вступили в эпоху постсуверенного развития.

В новых международных условиях мексиканская политическая элита, учитывая правила поведения региональной державы, согласующиеся с принципами периферийного реализма¹⁹, вынуждена была повторно рассмотреть возможность интенсификации отношений с США. По обе стороны границы появилось достаточное количество мотивов для того, чтобы двусторонние отношения вышли на новый уровень. Не последнюю роль

¹⁵ *Шереметьев И.К.* Динамика развития региона в 90-е годы // Латинская Америка. 1999. №5–6., с. 35.

¹⁶ В 1988–1989 гг. в Колехио-де-Мехико прошел ряд конференций, посвященных проблемам мексикано-американских отношений, по результатам которых увидели свет публикации, для которых был характерен новый подход к анализу двусторонних отношений.

¹⁷ *García y Griego M.* El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros. – México, 1990., p. 89–91.

¹⁸ *Lowenthal A.* Estados Unidos y América Latina en el nuevo siglo // Foreign Affairs en español, mayo de 2001.

¹⁹ Концепция периферийного реализма была разработана аргентинским исследователем К. Эскуде.

в этом сыграл субъективный – личностный и социологический фактор. С одной стороны, испано-говорящая диаспора к началу 1990-х годов уже представляла значительную силу в политической жизни США. С другой стороны, принесли плоды американские программы по привлечению интеллектуалов. Мексиканский президент К. Салинас де Гортари и многие члены его кабинета, которых называют политиками-технократами, защитили магистерские и докторские диссертации в американских вузах. Таким образом, была подготовлена почва для того, чтобы переговоры по НАФТА прошли «на одном языке».

Неоднократно мексиканский президент К. Салинас де Гортари заявлял, что в национальных интересах Мексики упрочение исключительно экономических отношений с США, а не интеграция в более широком смысле. По поводу интеграции высказывались опасения, что она будет носить угрозу национальному суверенитету и национальной идентичности. Экономические связи между двумя странами действительно представляются значительными, к 1990 г. около 80% мексиканского экспорта направлялось на Север. Однако двусторонние отношения не ограничиваются только экономикой, а включают целый спектр других вопросов и проблем (пограничное регулирование, миграция, борьба с наркобизнесом, экстрадиция, экология и т.д.), которые остаются в списке болевых точек и для США, и для Мексики.

Первого января 1994 г. трехстороннее соглашение о создании зоны свободной торговли между США, Канадой и Мексикой вступило в силу. Тем самым сформировался крупнейший в мире рынок, превосходящий по размерам даже ЕС (население – 373 млн. человек, суммарный ВВП – 6,8 трлн. долларов).²⁰ Договор состоялся, невзирая на все негативные настроения, сопровождавшие весь переговорный процесс. Вернее, и в США, и в Мексике присутствовали влиятельные силы, для которых возможные выгоды от зоны свободной торговли перевешивали потенциальные угрозы. С американской стороны мотивация к созданию зоны свободной торговли была вызвана усилением мировых региональных объединений, рядом с которыми американцы чувствовали необходимость опоры на партнеров. Как показал анализ теории «взаимозависимости» вкупе с мексиканскими экономическими перипетиями 1980-х годов и появлением в 1989 г. в президентской предвыборной кампании левых сил, требовались действия, которые могли бы гарантировать стабильное развитие южного соседа.²¹

НАФТА, как и многие другие интеграционные объединения в мире, явилась воплощением концепций «объединенного» и «разделенного» суверенитета. Согласно им, все государства априори являются равными в международных отношениях, но все они ограничены в своей внешнеполитической деятельности нормами международного права. Наряду с этим региональная интеграция стала стремлением групп государств совместными усилиями ответить на новые вызовы глобализации, повысить эффективность своих действий и международный вес, выступая с единой позицией интеграционного блока.

Попытки решения проблем безопасности, новые вызовы глобализации, необходимость стимулирования экономического развития и повышения своего статуса на мировой арене заставили Мексику пойти на изменение отношений с США. Мексика определила для себя, что ее будущее развитие напрямую связано с внешним миром и, в частности, с США. За доступ к американскому рынку, инвестициям и научно-техническому прогрессу правящая элита согласилась поступиться своей традиционной тактикой в отношениях с северным соседом.²²

Заключение договора о зоне свободной торговли явилось олицетворением мексиканского перехода от «категорического отказа» к политике «следования за лидером», что было обусловлено даже не географическим детерминизмом, а, по словам самих

²⁰ Щетинин А.В. НАФТА: основные параметры // Латинская Америка. 1994. №12., с. 33.

²¹ Vega Cánovas G. La ley estadounidense de comercio de 1988: implicaciones globales y efectos en las relaciones comerciales de México con Estados Unidos. En México – Estados Unidos, 1988–1989. – México, 1990., p. 152–153.

²² Ibid., p. 151–152.

мексиканцев, «географическим фатализмом».²³ «Безусловное следование» обозначало, что уязвимое государство делало предложение сотрудничества доминирующей силе, но в силу асимметрии отношений принимало подчиненную роль.²⁴ Новая стратегия предполагала определенные уступки с мексиканской стороны, выражавшиеся в подстройке под латентное или явное давление. Мексиканские и американские исследователи сходятся во мнении, что мексиканский вариант «безусловного следования» за лидером имел несколько отличительных характеристик, среди которых обязательное сотрудничество и содействие США в их усилиях по борьбе с наркобизнесом и, особенно, по вопросам международной безопасности.

Североамериканская зона свободной торговли в отличие от других интеграционных объединений обладает определенной спецификой по причине глубокой асимметрии потенциалов ее участников. Данная асимметрия проявилась в разных возможностях участия и, соответственно, различных результатах получаемых от функционирования механизмов интеграции. К положительным результатам НАФТА американские аналитики относят тот импульс развития, который зона свободной торговли дала мексиканской экономике. В свою очередь, экономические преобразования способствовали изменениям в политической жизни страны. Победа на президентских выборах 2000 г. кандидата от оппозиционной партии означала окончание 70-летнего периода правления авторитарного режима.

4

Остановимся еще на двух примерах трансформации Мексики в условиях функционирования НАФТА. Среди других важных преобразований и индикаторов демократизации Мексики следует отметить пересмотр отношения к вопросам соблюдения «прав человека». Традиционно эти вопросы относились к внутренней государственной юрисдикции, поэтому мексиканские представители воздерживались от каких-либо комментариев, рассматривая подобное вмешательством во внутренние дела суверенных государств. Миграционный аспект мексикано-американских отношений заставил пересмотреть эту позицию. От поддержки мексиканских иммигрантов в США правящая элита постепенно перешла к необходимости достижения большей транспарентности у себя на родине. Так, во время президентства Э. Седильо (1994–2000 гг.) в страну впервые были допущены международные наблюдатели, а президент В. Фокс (2000–2006 гг.) совершил исторический шаг, разрешив открыть в Мехико представительство Верховного Комиссара ООН по правам человека.

В ходе переговоров, посвященных развитию НАФТА, мексиканские представители неоднократно подчеркивали, что Мексика не пойдет на конституционные поправки во имя зоны свободной торговли. Таким образом, из-под действия договора были выведены ряд отраслей (нефтедобыча, энергетика, железные дороги, добыча полезных ископаемых, денежная эмиссия). Они, согласно конституции, являются прерогативой государства, что неоднократно подчеркивалось в ежегодных президентских отчетах.²⁵ Следовательно, не могло быть и речи об обязательных поставках мексиканской нефти партнерам. Также остался в силе нормативный акт, утверждающий, что в границах государства только мексиканец по рождению имеет право приобретения в собственность земельных и водных ресурсов. Компромисс с США по этим вопросам имел свою оборотную сторону. Урегулирование торгово-экономических споров с США потребовало изменения некоторых традиционных для Мексики практик поведения. Пришлось отказаться от приверженности доктрине Кальво, согласно которой все иностранцы в своей дея-

²³ *Mabire B.* El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari // *Foro Internacional*. Vol. XXXIV. Octubre – diciembre, 1994., p. 543.

²⁴ *Domínguez J. I., Fernández De Castro R.* The United States and Mexico: between partnership and conflict. – N.Y.: Routledge, 2001., p. 36.

²⁵ См.: *De Gortari C.S.* Segundo informe de gobierno. 1 de noviembre de 1990. Tercer informe de gobierno. 1 de noviembre de 1991. Cuarto informe de gobierno. 1 de noviembre de 1992.

тельности в Мексике оказывались равны с гражданами страны и были вынуждены подчиняться внутреннему законодательству. По новым механизмам разрешения торговых споров, учрежденным НАФТА, иностранные инвесторы и компании получили определенную экстерриториальность, так как у них появилась возможность при несогласии с решением мексиканского суда обращаться к арбитражу и трибуналу зоны свободной торговли.

Очевидным является тот факт, что подписание договора о Североамериканской зоне свободной торговли явилось началом нового этапа в американо-мексиканских отношениях. Двусторонняя повестка дня охватывает настолько большой список проблем, что, на наш взгляд, стоит говорить именно об интеграции в широком смысле этого слова. Мексике пришлось пойти на ряд уступок, но наряду с этим ей удалось получить достаточно льготный для себя режим снижения тарифных ограничений, в силу повышения своего геополитического значения для Вашингтона. НАФТА стала первой ступенью реализации американской «Инициативы для Америк». Мексике отводилась роль демонстратора позитивных сторон интеграции с США. События 11 сентября 2001 г. стали катализатором запуска ряда программ по повышению пограничной безопасности, вылившихся в провозглашение в 2005 г. Альянса безопасности и процветания Северной Америки (АСПАН). Целью инициативы было заявлено построение безопасного североамериканского периметра. Это предполагало своевременное выявление и предупреждение возникновения угроз внутри североамериканского периметра, достижимое только при интенсификации обмена информацией и развитии связей между военными ведомствами и разведками трех стран.

Таким образом, согласие Мексики на подобные проекты было вызвано давлением факторов внешней среды, что, в свою очередь, подчеркнуло дальнейший отход от исторической модели национализма, от которого сегодня нетронутой осталась только энергетическая сфера. Повышенная активность экономических и политических связей Мексики в северном направлении четко отражают систему ее геополитических предпочтений. Вместе с этим следует отметить снижение контактов и охлаждение отношений Мехико со странами Латинской Америки, явившееся оборотной стороной втягивания государства в орбиту интересов США. Изменения системы международных отношений и новые вызовы глобализирующегося мира вынудили мексиканскую политическую элиту сделать выбор в сторону большего прагматизма. Национальные интересы периферийного государства, соседствующего с мировым лидером, продиктовали единственно возможный вариант развития в фарватере США, что потребовало поступиться некоторыми правилами и принципами внешней проекции мексиканского государственного суверенитета.

Концепция глобального океанического управления: теория и практика

Рождение концепции «глобального океанического управления» напрямую связано с существенным, качественным изменением роли Мирового океана в жизни всего человечества, которое произошло по мере развития научно-технического прогресса, а также с тенденциями развития западной внешнеполитической мысли и практики.

В течение многих столетий воды и пространства Мирового океана играли ключевую роль в экономическом и политическом развитии тех или иных государств, прежде всего как арена морской торговли и судоходства, как источник живых и неживых ресурсов. Еще с античных времен занимались не только рыболовством, но, например, выпариванием морской соли. Однако с середины XIX столетия и на протяжении всего XX в. постепенно возникали все новые и новые области использования Мирового океана.

Развитие средств связи (сначала телеграф, затем телефон, и, наконец, появление оптоволокна) привело к тому, что воды Мирового океана стали своеобразным глобальным коммуникационным пространством. Тысячи километров кабелей были проложены по океаническому дну. С изобретением первых батискафов во второй половине 1940-х годов Мировой океан становится предметом постоянных и продолжающихся научных исследований и наблюдений. При этом океанографические исследования были ценны не только тем, что давали новое теоретическое знание, но и своей практической экономической пользой. В их ходе на дне и в недрах Мирового океана были найдены залежи минеральных и энергетических ресурсов. Первые опыты глубоководного бурения, проведенные в 1960-е годы, дали основания полагать, что океанические запасы нефти и газа могут покрыть все мировые потребности в энергоресурсах. Энергетические кризисы 1973 и 1979 гг. стали импульсом к разработке шельфовых месторождений. Основные работы по добыче были начаты в Северном море. В результате, на сегодняшний момент шельфовые месторождения обеспечивают порядка четверти всего мирового потребления нефти и газа. В 1950-х – 1970-х годах по морскому дну были проложены первые нефте- и газопроводы, в результате чего стало возможным, например, снабжение островных и архипелажных государств энергоресурсами. В конце 1960-х годов в недрах Мирового океана были обнаружены значительные запасы минеральных ресурсов (железо, цинк, медь и другие металлы), которые, как предполагается, могут быть равны или же в какой-то степени даже превышать континентальные. На глубинах от 3–6 тыс. метров – в местах стыка литосферных плит – были открыты залежи железо-марганцевых конкреций, содержащих в себе не только железо и марганец, но и медь, кобальт, никель. В дальнейшем с развитием спутниковой аппаратуры было выявлено, что примерно 15% океанического дна содержат указанные месторождения.

Новые научные знания, полученные к началу 1970-х годов, стали основой нового взгляда на Мировой океан. Открытие взаимосвязей и взаимозависимости между Мировым океаном и окружающей атмосферой привело к тому, что Мировой океан стал рассматриваться как один из неотъемлемых элементов единой биосферы планеты Земля. Была сформулирована точка зрения, согласно которой взаимодействие Мирового океана и земной атмосферы является ключом к пониманию происходящих климатических изменений. В дальнейшем эти знания стали составной частью концепции глобального изменения климата, в рамках которой предполагается, что изменения в атмосфере, вызванные антропогенной нагрузкой, ведут, например, к поднятию уровня Мирового океана. Последнее обстоятельство приводит к запуску процесса прибрежной эрозии почв, она становится причиной проникновения морской воды в пресноводный водоносный слой, а все вместе это может привести к засухливости, изменению каналов рек и другим негативным последствиям.

* Гудев Павел Андреевич – кандидат исторических наук, с.н.с. Центра научного сопровождения Морской коллегии при Правительстве РФ.

Рост населения в приморских регионах, продолжающийся и поныне, а соответственно, и оказываемое им антропогенное воздействие поставили вопрос о необходимости уменьшения человеческого влияния на окружающую среду в целом (как на атмосферу, верхний слой земной коры, так и на воды Мирового океана). С другой стороны, открытие ресурсного потенциала Мирового океана в условиях все увеличивающихся потребностей человечества в пищевых, энергетических и минеральных ресурсах привело к осознанию того факта, что живые и неживые ресурсы Мирового океана являются необходимым условием дальнейшего развития и даже выживания всего человечества.

В ходе различного рода использования вод и ресурсов Мирового океана возникала проблема конфликтности не только между различными государствами, но и отдельными видами деятельности. Так, например, прокладка глубоководных кабелей (также как и разработка шельфовых месторождений нефти и газа) существенным образом отражалась на показателях рыбопромысловой отрасли. В результате, первоначальное существовавшее восприятие отдельных видов океанической деятельности как невзаимосвязанных направлений сменилось осознанием их взаимозависимости и взаимовлияния.

На основе научно-теоретического понимания этих взаимосвязей в США и Западной Европе были сформулированы соответствующие политические и экономические выводы. Данные обстоятельства привели к тому, что внимание Мировому океану стало уделяться на самом высоком политическом уровне. Дискуссия о том, что из себя должен представлять процесс «океанического управления» и как им оперировать, была интенсифицирована странами Запада, прежде всего, в рамках ООН. Начало этому процессу было положено в 1972 г., когда была запущена межгосударственная программа ООН по окружающей среде (UNEP). Именно в ее рамках впервые были сформированы две структуры, занимающиеся вопросами *океанического управления*. В 1974 г. был открыт *Центр программ по океанам и прибрежным зонам*, призванный содействовать популяризации и распространению концепций по управлению прибрежными зонами. Затем была утверждена *Региональная морская программа*, в задачи которой входила разработка планов действий по защите морей от антропогенного воздействия.

Соединенные Штаты стали первым государством, где был принят в 1972 г. законопроект в области прибрежного управления – Закон об управлении прибрежной зоной.¹ Таким образом, был совершен первый шаг к перенесению концепции «океанического управления» с теоретического и дискуссионного (в рамках ООН) уровня на практический уровень. Американскими экспертами была сформулирована четкая градация областей океанического управления:

1-й уровень – управление прибрежными зонами, находящимися под национальной юрисдикцией, направленное на их защиту и развитие;

2-й уровень – региональное управление, чьим приоритетом являются закрытые и полузакрытые моря (Балтийское, Средиземное, Баренцево), которые окружены большим количеством государств и, соответственно, испытывают большую антропогенную нагрузку;

3-й уровень – океаническое управление, касающееся территорий за пределами национальной юрисдикции государств.

С середины 1980-х годов океаническое управление получило новое политико-методологическое обоснование в виде концепции «устойчивого развития». Еще в 1983 г. в резолюции XXXVIII сессии ГА ООН прозвучал призыв сформулировать «повестку дня для глобальных изменений». Концептуальные основы «устойчивого развития» сформулировала Комиссия ООН по окружающей среде и развитию («комиссия Г.Х. Брундтланд») в докладе «Наше общее будущее».² Концепция «устойчивого развития» была

¹ Более подробно об американской океанической политике см.: *Cicin-Sain B., Knecht R.W. The Future of U.S. Ocean Policy. Choices for the New Century.* – Washington: Island Press, 2000.

² См.: *Our Common Future: The Report of the World Commission on the Environment and Development.* – Oxford, N.Y.: Oxford University Press, 1987.

выдвинута западноевропейскими и поддержана некоторыми американскими либерально-реформистскими политическими силами, что наложило отпечаток на ее идейное содержание и политическое использование.³ Именно в связи с этой концепцией с 1987 г. либерально-реформистские представления о необходимости создания наднациональной системы управления оказались на авансцене идейно-политической жизни Запада, а также стали предметом внимания международных организаций. В рамках концепции «устойчивого развития», применительно к Мировому океану, основной акцент был сделан на необходимости снижении антропогенного воздействия и сохранения биологического разнообразия.

Как известно, основным источником, влияющим на развитие жизни в Мировом океане, является солнечная радиация. Однако солнечные лучи могут проникать в глубь воды не более чем на 200 метров. Соответственно, именно в этой области сосредоточена основная часть водных биологических ресурсов. Выброс каких-либо отходов в море может привести к увеличению мутности воды. Последствием этого станет уменьшение проникновения солнечной радиации, от чего нарушатся процессы фотосинтеза и, соответственно, изменится «продуктивная» способность того или иного морского района. На основе подобных научных выводов сторонниками «устойчивого развития» были сформулированы положения о возможном и/или необходимом сокращении антропогенного воздействия на Мировой океан, которые в контексте более широкой интерпретации этой концепции носили политико-идеологический характер. С этой точки зрения важным рубежом стал 1992 г. – время проведения Конференции ООН по вопросам окружающей среды и развитию (UNCED) – или же, как его часто называют, «Саммита в Рио». Делегатами конференции была одобрена так называемая «Повестка дня XXI века» – своеобразный декларативный план по достижению «устойчивого развития» в XXI столетии. В этом программном документе содержался призыв к формированию единых межгосударственных подходов к устойчивому управлению как всем Мировым океаном, так и прибрежными зонами национальных государств.

Таким образом, именно в рамках ООН, под влиянием западных идейно-политических инициатив, были сформулированы основные принципы океанического управления и заложены концептуальные и институциональные основы его реализации. За период 1970-х – 1990-х годов многие государства интенсифицировали выработку и принятие собственного морского законодательства. На внутригосударственном уровне были приняты законопроекты, регулирующие управление прибрежными зонами, ограничивающие загрязнения, устанавливающие особые охраняемые государством области (парки и заповедники), а также вводящие список видов, находящихся под угрозой исчезновения.

Международно-правовая база внедрения ведущими развитыми странами принципов наднационального океанического управления начала формироваться еще до появления концепции «устойчивого развития». Правовые вопросы были постепенно урегулированы в рамках 3-й Конференции ООН по морскому праву, которая начала свою работу еще в 1973 г. В ее ходе был выработан единый подход к определению национальных и международных вод. Все участвующие государства поддерживали идею расширения зон своей национальной юрисдикции, так как это увеличивало площадь, где теоретически могли содержаться запасы природных ресурсов. В результате около 1/3 океанического пространства было поставлено под национальную юрисдикцию. Еще в 1982 г. была принята итоговая документ – Конвенция ООН по морскому праву, вступившая в силу после затянувшегося периода согласований в 1994 г. В ее рамках за международными водами

³ Подробнее об идеологии «устойчивого развития» как о глобалистской идейно-политической системе см.: Косолапов Н.А. Идеология устойчивого развития и международные отношения (Идейно-политический спектр глобализирующегося мира) // Дипломатический ежегодник. 2001; Вебер А.Б. Глобализация и устойчивое развитие: проблемное поле и возможные сценарии / Клуб ученых «Глобальный мир». 2001 г. Выпуск 11. Глобализация и устойчивое развитие: проблемное поле и возможные сценарии. Материалы семинара. – М.: ИМЭМО РАН, 2001.

Мирового океана был официально закреплён статус открытого моря, т.е. на них распространялся принцип свободы судоходства, рыболовства, прокладки подводных кабелей и трубопроводов. Международный район морского дна и его ресурсы были объявлены «общим наследием всего человечества». Это означало, что добыча минеральных и энергетических ресурсов должна производиться под контролем Международного органа ООН по морскому дну. Глубоководные районы морского дна были выведены из сферы контроля отдельных государств и управление ими было провозглашено в интересах «всего человечества». Таким образом, наряду с атмосферой и космическим пространством, Мировой океан стал третьей сферой, на которую было распространено международное управление.

На сегодняшний момент концепция «океанического управления» включает в себя 3 основные области, законодательно разграниченные на:

- 1) область национальной юрисдикции (внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона, континентальный шельф);
- 2) открытое море – область свободная для использования;
- 3) область – «наследие всего человечества» (глубоководные районы морского дна), деятельность в которой регулируется международным Органом ООН по морскому дну⁴.

Подводя итоги, стоит отметить, что современный уровень развития человеческой цивилизации характеризуется чрезмерным повышением уровня антропогенной нагрузки на окружающую среду, в т.ч. на Мировой океан. По мере эволюции научно-технического прогресса (НТП) имеет место количественный и качественный рост видов морепользования, который неизбежно оказывает существенное влияние на экологию морей и прибрежий. Есть все основания предполагать, что продолжающееся и возрастающее антропогенное давление на биосферу Земли может привести к тому, что однажды так называемая «точка невозврата» будет пройдена и процесс разрушения окружающей среды приобретёт необратимый характер. С этой точки зрения регулирование и управление морской деятельностью на национальном, региональном и глобальном уровнях является желательным. Однако в поставленной связи с «устойчивым развитием» вопрос о наднациональном регулировании использования некоторых природных пространств – Космоса, Мирового океана, Антарктики, имеет весьма неоднозначные для многих стран, в том числе и для РФ, последствия. В осуществлении принципов такого управления в наибольшей степени заинтересованы США и ведущие страны ЕС – материально-технически и политически наиболее подготовленные к освоению и использованию этих пространств в своих политико-экономических и военных целях. Эти зачастую цели существенно расходятся с декларациями об интересах «всего человечества». А сама практика наднационального управления, может способствовать управляемому размыванию полномочий и прав других государств⁵.

На сегодняшний момент в рамках ООН, посредством международных и региональных конвенций, договоров, планов действий и т.д. формируется система унификации морских политик приморских государств, нацеленная на достижение так называемого «устойчивого развития»⁶. Существует вероятность, что как только этот процесс приобретёт необратимый характер и в него будет вовлечена большая часть приморских государств, стоит ожидать появления нового международного органа по координации и управлению. Существует опасение, что будет создан некий новый надгосударственный институт, который примет на себя ту часть полномочий, которыми до этого обладали национальные государства как в области защиты окружающей среды, так и в области добычи и разработки живых и неживых ресурсов Мирового океана.

⁴ См.: Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.Y., L.: Routledge, 2001.

⁵ См.: Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность Запада. – М.: Крафт+, 2007., с. 349–412.

⁶ См.: Косолапов Н.А. Глобализация: новые международные условия морской деятельности Российской Федерации // Теория и практика морской деятельности. – М., 2004. – Вып. 3. В условиях глобализации., с. 13–33.

Действенным идейно-политическим инструментом на этом направлении выступает концепция «глобального океанического управления». Ее генезис и эволюция, с одной стороны, напрямую связаны не только с процессом развития научно-технического прогресса, который постепенно открывал новые возможности использования океанических ресурсов, но и с тенденциями развития западной политической мысли. Новые научные знания также требовали пересмотра глобальной политико-экономической роли Мирового океана и новых подходов к его использованию. С другой стороны, принципиальные изменения в структуре международных политических и экономических отношений, начавшиеся в 1970-е годы и получившие в дальнейшем название «глобализации», определили направленность развития данной концепции и ее практическое применения. Она стала еще одним способом контроля и влияния развитых государств над развивающимися через различного рода международные институты во главе с ООН. С этой точки зрения все ее три компонента – управление прибрежными зонами, региональное океаническое управление и океаническое управление – выполняют определенные стратегические и политические функции. Так, управление прибрежными зонами (впервые законодательно оформленное в США) изначально было предназначено исключительно для «внутреннего употребления». Однако со временем различного рода модели так называемого «Комплексного управления прибрежными зонами» (КУПЗ) стали активно популяризироваться и распространяться в различных регионах мира.⁷ Среди преследуемых целей такого внедрения идей можно выделить не только заботу об экологии, но и формирование экономических моделей развития того или иного региона адаптированных для применения принципов наднационального управления. Региональное управление морской деятельностью в ограниченных или замкнутых акваториях Мирового океана, особенно – развивающееся на Балтике и в Средиземноморье, призвано урегулировать взаимоотношения в области использования водных пространств и ресурсов как между членами ЕС, так и их соседями. И, наконец, океаническое управление – это некий задел на будущее, когда ресурсы Мирового океана, находящиеся вне зон национальной юрисдикции, станут предметом интереса всего мирового сообщества, а значит предметом торга, а, возможно и военно-политических столкновений. Именно такая ситуация постепенно, но уже сейчас, складывается вокруг Арктики. И она более чем показательна.

⁷ Более подробно см.: *Cicin-Sain B., Knecht R.W. Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and practices.* – Washington: Island Press, 1998; *Sustainable Coastal Management: A Transatlantic and Euro-Mediterranean Perspective* / Ed. by B. Cicin-Sain, I. Pavlin, S. Belfiore. NATO Science Series. – Ser. IV. – Vol. 12. – Dordrecht, Boston, London, 2002.

Европейская политика соседства в контексте отношений России и ЕС

Произошедшее в 2004 г. самое масштабное в истории Европейского Союза (ЕС) расширение¹ поставило на повестку дня вопрос о выработке нового формата отношений между Союзом и его соседями. Вследствие расширения 2004 г. Евросоюз обрел общую границу с Белоруссией и Украиной. Протяженность общей границы между ЕС и Россией увеличилась, а Калининградская область приобрела статус российского анклава, окруженного странами Евросоюза. Вступление в Союз Кипра и Мальты сформировало новые форпосты ЕС на Средиземноморье, усиливая вовлеченность европейского интеграционного объединения в процессы, происходящие в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Последовавшее затем в 2007 г. вступление в ЕС Болгарии и Румынии расширило присутствие Евросоюза на Балканах и распространило сферу интересов ЕС на Черноморский регион.

Перед ЕС стояла задача придать ускорение развитию контактов с соседями и заменить устаревшие инструменты помощи ЕС соседним странам – основу взаимодействия со странами СНГ – ТАСИС (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States – TACIS) и программу МЕДА (Mésures d'accompagnement financières et techniques – MEDA), ориентированную на Средиземноморье. Новым форматом, призванным стать основой более сбалансированного распределения ресурсов между восточным и южным направлениями внешних отношений ЕС, стала Европейская политика соседства. Основной целью Политики соседства было провозглашено обеспечение получения странами-соседями ЕС выгод от расширения Союза за счет более активного сотрудничества во всех областях, которое должно позволить избежать появления новых разделительных линий в регионе.² Поскольку некое разграничение в статусе, правах, обязанностях и возможностях между странами-членами ЕС и не входящими в Союз соседями неизбежно, то речь скорее может идти о смягчении этого разграничения, а не о его устранении.

В качестве финансовой основы Политики соседства Евросоюз создал новый Инструмент европейского соседства и партнерства (European Neighborhood and Partnership Instrument – ENPI – ИЕСП)³ – непосредственное продолжение реструктурированных ТАСИС и МЕДА. Новый финансовый механизм является не просто технической мерой, направленной на оптимизацию отдельной бюрократической системы. Он представляет собой часть масштабной реформы способов финансирования внешних связей ЕС, начало которой было положено в 2004 г.⁴

Политика соседства практически сразу стала восприниматься наблюдателями как попытка ЕС предложить странам, желающим вступить в Евросоюз, но не имеющим такой возможности, некую альтернативу – интенсификацию и гармонизацию взаимоотношений.⁵ Отсюда был сделан вывод, что Политика соседства скроена в расчете на те страны, которые априори готовы подчиняться указаниям ЕС в расчете на большее сближение, а в итоге, быть может, и на присоединение к ЕС.⁶ Такое понимание справед-

* Уткин Сергей Валентинович – кандидат политических наук, н.с. ИМЭМО РАН.

¹ В 2004 г. членами ЕС стали Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония. Подробнее см.: *Расширение Европейского Союза и Россия* / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. – М.: Деловая литература, 2006.

² *European Neighbourhood Policy / Strategy Paper*. COM(2004) 373 final, 12 May 2004., p. 3.

³ *Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a ENPI*. №1638/2006, 24 October 2006.

⁴ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007–2013* / European Commission. COM(2004) 626 final, 29 September 2004.

⁵ *Grabbe H. How the EU Should Help its Neighbours* // Policy Brief, Centre for European Reform, 2004.

⁶ Надежда на гипотетическое вступление в ЕС представляет собой определенную проблему для самой Политики соседства. Страны, ставящие присоединение к Евросоюзу своей целью, видят в Политике соседства не постоянную систему взаимоотношений с ЕС, а некий временный суррогат. В част-

ливо только отчасти. Не следует забывать, что в Политику соседства включены страны Средиземноморья, которые даже в отдаленной перспективе не ставят перед собой задачи вступления в ЕС и проводят политику, зачастую резко расходящуюся с пожеланиями Евросоюза.

В России в дипломатических кругах возобладал именно такой подход к Политике соседства – как к инструменту, с помощью которого Евросоюз может поставить политику соседних стран в зависимость от своих пожеланий.

Опираясь на видение Политики соседства через призму проблемы присоединения к Евросоюзу, Россия отказалась от участия в ней, настоятельно подчеркивая особый характер своих отношений с ЕС.⁷ По замечанию М. Эмерсона, Евросоюз полностью устраивала такая реакция России, поскольку избавляла от необходимости приспособлять Политику соседства к российским пожеланиям.⁸ Для России это означало потерю возможности влиять на формирование Политики соседства. Из-за неучастия России в Политике соседства руководство Евросоюза оказалось не склонно вносить значимые изменения в свои планы по существенному реформированию внутренних механизмов Союза, отвечающих за политику в отношении третьих стран.

Несмотря на звучавшие в конце 2005 г. призывы министра иностранных дел России С. Лаврова к созданию Евросоюзом особой структуры финансового обеспечения связей с Россией,⁹ ЕС решил производить финансирование программ, осуществляемых в контексте политики в отношении России, с помощью упомянутого выше Инструмента европейского соседства и партнерства. Он был создан специально для финансирования Политики соседства. Опираясь на этот Инструмент ЕС предполагает потратить на российском направлении за весь период 2007–2010 гг. 120 млн. евро, т.е. около 30 млн. в год (в целом на двусторонние отношения в рамках Инструмента планируется выделить около 4,1 млрд. евро, в том числе на Марокко – 654 млн., Палестинскую автономию – 632 млн., Египет – 558 млн., Украину – 494 млн., Тунис – 300 млн., Иорданию – 265 млн., Алжир – 220 млн., Молдавию – 209 млн., Сирию – 130 млн., Грузию – 120 млн., Армению – 98 млн., Азербайджан – 92 млн., Белоруссию – 20 млн., Израиль – 8 млн., Ливию – 8 млн.).¹⁰ Сложность социально-политической и гуманитарной ситуации в конкретной стране, безусловно, сказывается на объемах финансирования, но непосредственно гуманитарная помощь обеспечивается с помощью других финансовых инструментов, а приведенные цифры показывают, в первую очередь, развитость согласованных совместных проектов по сотрудничеству ЕС и стран-партнеров. Сравнение уровня расходов представляет развитие отношений России и ЕС как процесс, развивающийся очень скромными темпами, особенно с учетом беспрецедентных размеров страны-партнера. Помимо программ, принятых в отношении конкретных стран, Инструмент европейского соседства и партнерства предусматривает выделение 1,5 млрд. евро в 2007–2010 гг. на многосторонние программы (с участием сразу нескольких стран) и на приграничное сотрудничество. Пока Россия не слишком интенсивно подключается к подобным программам. По крайней мере, в страновой стратегии (Country Strategy Paper) ЕС по России выражено разочарование уровнем ее участия, а также содержится предположение о том,

ности, это относится к Украине. См., например: *Samokhvalov V. Relations in the Russia-Ukraine-EU Triangle: «zero-sum game» or not? // Occasional Papers. EU Institute for Security Studies, Paris. 2007. №68, p. 11–12.*

⁷ Подробнее см., например: *Comelli M. The Challenges of the European Neighbourhood Policy // The International Spectator. 2004. №3; Delcour L. La politique de voisinage et les relations russo-européennes: partenariat stratégique ou lutte d'influence? // Etudes européennes. 2006. №9.*

⁸ *Emerson M. Readings in European Neighbourhood Policy (eurocollege.ru/files/Emerson_Eur-neighb-policy.doc).*

⁹ Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова на министерской конференции по «Северному измерению», Брюссель, 21 ноября 2005 (www.mid.ru/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/432569d800223f34c32570c1002d57f3?OpenDocument).

¹⁰ ENPI Funding 2007–2013 (ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_en.pdf).

что недостаточная вовлеченность может быть вызвана желанием подчеркнуть неучастие в Политике соседства.¹¹

Отказываясь от участия в Политике соседства, Россия заявляла о желании вывести отношения с ЕС на принципиально иной уровень равноправного партнерства. Основой этого курса должны были стать постепенно выстраиваемые Общие пространства (экономическое; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки и образования, включая культурные аспекты) России и ЕС. Путь к Общим пространствам был прочерчен в «дорожных картах».¹² Продуманность и применимость на практике заложенных в «дорожные карты» положений справедливо вызывают сомнения исследователей.¹³ Оригинальные названия, принятые в отношениях России и ЕС – «общие пространства», «дорожные карты» – создают впечатление, что речь идет о неких не имеющих прецедентов уникальных инициативах. Однако достаточно взглянуть на Планы действий, согласованные с каждой из стран-участниц Политики соседства (кроме тех, с которыми у ЕС возникли политические проблемы – Алжира, Белоруссии, Ливии и Сирии)¹⁴, чтобы обнаружить значительное сходство с «дорожными картами» по форме и духу документов. При этом по содержанию Планы действий в рамках Политики соседства выигрывают в сравнении с «дорожными картами» – многие положения Планов действий более конкретны, детальны и приближены к практике. Планы действий сохраняют свойственный «дорожным картам» характер общих «стратегических» документов, определяющих скорее направления деятельности, чем саму деятельность. Само по себе качество и содержание «дорожных карт» и Планов действий Политики соседства не сдерживает прогресс в отношениях между ЕС и третьими странами, поскольку партнеры всегда могут выйти за пределы заявленного в программных документах. Но согласованные с Евросоюзом направления деятельности, в целом, отражают уровень готовности партнеров к движению по пути усиления взаимодействия.

Векторы развития «общих пространств» России и ЕС и Политики соседства совпадают. Одним из наиболее заметных достижений в отношениях между Россией и ЕС за последнее время стало вступление в силу Соглашения об облегчении визового режима.¹⁵ Аналогичные соглашения на тех же условиях подписывают и отдельные страны-участницы Политики соседства (Украина, Молдавия).¹⁶ Одной из целей отношений России и ЕС провозглашалось создание зоны свободной торговли.¹⁷ Аналогичная цель указывается и в документах Политики соседства.¹⁸ Приоритетный характер отношений между ЕС и Россией не может проявляться в разнообразии заявленных направлений сотрудничества – как в случае «дорожных карт», так и в случае Политики соседства эти направления включают в себя практически все мыслимые сферы совместной деятельности.

¹¹ Country Strategy Paper – Russian Federation – 2007–2013 (ec.europa.eu/external_relations/russia/csp/2007-2013_en.pdf). Для финансирования отношений с Россией также используются Инструменты демократии и прав человека, ядерной безопасности, гуманитарной помощи.

¹² «Дорожные карты» четырех общих пространств (www.kremlin.ru/text/news/2005/05/88001.shtml).

¹³ *Иноземцев В.Л., Кузнецова Е.С.* Россия: Почему «дорожные карты» не ведут в Европу? // Современная Европа. 2005. №4.

¹⁴ European Neighbourhood Policy. Reference Documents (ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).

¹⁵ Соглашение между РФ и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС. (www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_614.htm). Выполнение Соглашения в первые месяцы его действия в 2007 г. вызывало серьезные нарекания.

¹⁶ Further strengthening EU-Ukraine bilateral relations: visa facilitation and readmission agreements are signed today, EU Press Release IP/07/849, Brussels, 18 June 2007; Signature of the agreements on visa facilitation and readmission between the European Community and Moldova, EU Press Release IP/07/1478, Brussels, 10 October 2007.

¹⁷ *Arbatova N.* The Russia-EU 2007 Quandary // The Elephant and the Bear Try Again. Options for a New Agreement between the EU and Russia / Ed. by M. Emerson. – Brussels: Centre for European Policy Studies, 2006.

¹⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy. COM (2006) 726 final. 4 December 2006.

Различие между Политикой соседства и отношениями с Россией периодически усматривают в использовании или не использовании принципа «кондициональности», т.е. обусловленности развития отношений третьей страны с ЕС поступательным развитием этой страны в направлении формирования развитой демократической системы. Действительно, в документах, посвященных Политике соседства, вопросам демократии и прав человека уделено значительно больше внимания, чем в документах, на которых основаны отношения России и ЕС. Однако применение или неприменение Евросоюзом принципа кондициональности зависит не от участия или неучастия в Политике соседства, а от результатов анализа экспертами ЕС общей политической ситуации. В случае если Евросоюзом принято решение о том, что развитие отношений с третьей страной должно по стратегическим соображениям носить поступательный характер, даже если эти отношения не способствуют улучшению ситуации с правами человека, такой сценарий будет осуществляться и в рамках Политики соседства. Такую ситуацию можно наблюдать, в частности, в отношениях между ЕС и Египтом. В случае, если ЕС, напротив, сочтет необходимым оказывать давление на третью страну по вопросам демократии и соблюдения «прав человека», то неучастие этой страны в Политике соседства не станет препятствием на этом пути – так, объектом санкций ЕС становятся географически удаленные от Евросоюза страны, а санкции воплощают тот же принцип кондициональности.

Вообще представления о существовании единого подхода, принятого Евросоюзом в отношении своих соседей с созданием Политики соседства, неверны. Страны-партнеры сильно отличаются друг от друга. Отличается и политика ЕС в их отношении. Планы действий в рамках Политики соседства принимаются по результатам совместной работы со странами-соседями на двустороннем уровне. Политика соседства лишь создает удобную форму администрирования политики Евросоюза. Особый характер отношений между Россией и ЕС, выражающийся в существовании особых форматов регулярных встреч на высшем уровне и в большем внимании экспертов, тоже обусловлен не неучастием в Политике соседства, а значимостью самой страны и отношений с ней. По сути, Политика соседства как механизм администрирования сохраняет свое влияние на отношения с Россией, только это влияние в основном одностороннее – принятые в рамках Политики соседства методы ретранслируются на отношения с Россией без обсуждения на политическом уровне, вследствие использования единых бюрократических и финансовых механизмов. Зато из процессов, превращающих Политику соседства в форум для общения стран-участниц и в основу для многосторонних инициатив, Россия исключена.¹⁹

Отношение России к Политике соседства отражает существующие проблемы между Российской Федерацией и ее соседями. Не всегда признавая в этих странах равных партнеров, Россия избегает Политики соседства как нового формата взаимодействия, где она оказалась бы в положении формального равенства с этими странами (хотя Политика соседства – не международная организация, и речь не идет о праве голоса или о каких-то иных юридически значимых показателях равного статуса). Складывается ситуация, в которой российские соседи в контексте отношений с ЕС консультируются и взаимодействуют между собой, но не с Россией. То же верно и в отношении стран Средиземноморья, которые вовлекаются посредством Политики соседства в диалог со странами Восточной Европы и Кавказа, но не с Россией. В сознании проевропейски настроенной части элит стран-соседей ЕС отношения с Россией все еще вторичны по сравнению с отношениями этих стран с ЕС. Значительный прогресс в отношениях с Россией демонстрируют в первую очередь страны, не замыкающиеся на Евросоюзе как на основном партнере. Выбор укрепления связей с ЕС как приоритета внешней политики

¹⁹ Представители России, в частности, отсутствовали на масштабной (с участием более 600 человек) конференции, посвященной развитию Политики соседства, организованной ЕС 3 сентября 2007 г. (ec.europa.eu/world/enp/pdf/conference2007/participants.pdf), что не осталось незамеченным наблюдателями: *Мощес А.* В соседях не значатся // Газета.ру, 4.09.2007 (www.gazeta.ru/comments/2007/09/04_a_2124997.shtml)

для общих соседей России и ЕС означает выбор «не в пользу России», хотя более активная вовлеченность российской стороны в многосторонние форматы взаимодействия соседей с Евросоюзом могла бы превратить такую стратегию в выбор «в том числе, в пользу России».

Примечательно, что в ходе проведенного в 2007 г. опроса Евробарометра, посвященного Политике соседства,²⁰ выяснилось, что граждане ЕС называют «соседями ЕС» в первую очередь Украину (57%), Россию (55%) и Белоруссию (49%). Относительно высокий уровень известности термина «Политика соседства» обнаружен в Финляндии и Латвии, что эксперты ЕС связывают с близостью этих стран к не участвующей в Политике соседства России. Получается, что Политика соседства осуществляется без участия «основного» соседа, а сам не участвующий сосед волей-неволей остается в постоянной связке с Политикой соседства. Искусственность принципиального неучастия в Политике соседства оказывается еще более очевидной с появлением новых проектов ЕС, учреждаемых на стыке различных существующих форматов, с тем чтобы обеспечить участие всех стран, являющихся соседями Евросоюза вследствие географического положения, а не по критерию участия в Политике соседства. Так, инициатива Евросоюза по интенсификации сотрудничества в Черноморском регионе, так называемая «Черноморская синергия», опирается сразу на три формата отношений ЕС с третьими странами: Политика соседства, «стратегическое партнерство» с Россией и отношения с Турцией – страной-кандидатом в члены Союза.²¹ Уклоняясь от подобных форматов, Россия демонстрирует, что в основе ее нежелания подключиться к Политике соседства лежит уже не нежелание встать в один ряд со странами-соседями, а нарастающая озабоченность самим фактом все более активного участия Евросоюза в развитии прилегающих к России регионов.

России не обязательно становиться частью Политики соседства, чтобы не упустить те преимущества, которые можно из нее извлечь. «Особый статус» отношений России и ЕС основан на уникальности самой страны-партнера, а не на иллюзорной уникальности избранного формата. Неучастие в Политике соседства не заслуживает приданного ему характера принципиальной позиции и не должно находить постоянные подтверждения во внешнеполитической практике. Чтобы ослабить негативные эффекты достаточно поменять собственное отношение к феномену Политики соседства и другим многосторонним формам взаимодействия с ЕС на более конструктивное. Например, Россия вполне могла бы участвовать в проектах Политики соседства там, где это возможно и может быть полезно, а не отказываться демонстративно от формата, который по внутренней логике развития бюрократических механизмов ЕС де-факто и сейчас включает в себя Россию.

²⁰ The EU's Relations with its neighbours, 2007 (ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_285_en.pdf).

²¹ Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative // European Commission. COM (2007) 160final, 2007. April, 11. Первая реакция российской стороны на проект была довольно скептической. См.: *Rettman A.* EU's new Black Sea policy faces Russian misgivings (www.turquieuropeenne.eu/article1814.html); *Prokhorova E.* The European Union? A Black Sea Power? (www.eu-russiacentre.org/column.asp?id=386&lng=ru).

Трансформация национального государства в условиях европейской интеграции

Европейская интеграция представляет собой уникальный пример создания над-национальной структуры, которая осуществляет внешнее управление по отношению к государствам-членам Европейского Союза (ЕС). В основе европейской интеграции лежит добровольное согласие государств передать часть своих суверенных полномочий в некоторых сферах (сперва очень ограниченных) независимым от них органам. История европейской интеграции и ее современное состояние позволяют оценить происходящую трансформацию сущностных признаков современного национального государства в условиях политического объединения Европы. Анализ этих процессов особенно актуален в связи с растущим вниманием академического и политического сообщества к концепциям «управляемого государства», «управления за пределами государства» («governance beyond the state»).

Классическое определение государства, данное М. Вебером, представляет его как «человеческое сообщество, которое внутри определенной области – «область» включается в признак! – претендует (с успехом) на монополию легитимного физического насилия»¹. Это определение выделяет три сущностных признака государства: 1) наличие сообщества индивидов, замкнутого 2) в границах определенной территории и 3) обладающего правом на легитимное физическое принуждение. Однако из этого определения может следовать, что государство как бы «растворено» в образовавшем его обществе. На практике все члены социума не могут одновременно осуществлять монополию на применение легитимного насилия, являющуюся по существу предельным выражением власти. Поэтому государство оформлено в виде системы институтов, в полномочия которых входит принятие и исполнение обязательных для всех граждан решений. Право на применение физического принуждения позволяет государству осуществлять политическое управление образовавшим его социумом. Политическое управление в его современном понимании подразумевает направляющие действия исполнительной ветви власти по выработке политического курса в разных сферах политики и ее имплементацию с помощью госаппарата.

Со времен М. Вебера сами государства и их научно-теоретическое осмысление видоизменились. В Европе в течение прошлого века сложились правовые, демократические государства, взявшие на себя обширные социальные обязательства (так называемые государства «всеобщего благосостояния»). Современное европейское государство, как правило, характеризуется не только наличием территории и нации, как государство-образующей силы, но и тем, что в нем монополия на насилие ограничивается принципами нерушимости индивидуальных прав и свобод со стороны государственных институтов. Кроме того, такое государство основывается на принципе разделения властей и независимости ветвей власти друг от друга, а также приоритетом Конституции над всем другими законами. Названные принципы, институты и практики образуют сердцевину современного представления о правовом государстве.

Государства европейского континента демократизировались в течение XX века. Благодаря этому граждане государств Западной и Восточной Европы получили возможность влиять на формирование и работу государственных органов с помощью институционализации обратной связи между обществом и государством. Выборы, партии, ассоциации, представляющие различные интересы граждан, образуют комплекс институтов, воплощающих демократические нормы, в соответствии с которыми управляемые участвуют в политическом управлении. В итоге, с одной стороны, появились новые (помимо территориального) ограничители монополии государства на легитимное физическое

* Громогласова Елизавета Сергеевна – кандидат политических наук, м.н.с. ИМЭМО РАН.

¹ Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990., с. 645.

принуждение, с другой стороны, органы государственной власти взяли на себя ряд новых функций, связанных с социальной защитой населения. На основе развития этих функций усовершенствовались национальные модели государства «всеобщего благосостояния». Все эти позднейшие характеристики современного европейского национального государства развивались в Европе наряду с интенсификацией процессов экономической и политической интеграции. В результате европейской интеграции изменились параметры названных основных характеристик современного государства.

Государства-члены ЕС сформировали единое политическое и экономическое пространство², которым они совместно управляют. Территориальное измерение государства проявляется в существовании различного рода политико-географических и административных барьеров между ним и соседями: прежде всего ограничивающих передвижение лиц (пограничный контроль), а также ограничивающих передвижение товаров, услуг и капитала. В ходе создания Единого внутреннего рынка (ЕВР) эти преграды были сняты между государствами-членами ЕС. Европейская интеграция представляет собой попытку преодолеть территориальную ограниченность отдельных государств не за счет захвата новых территорий, а мирным путем с помощью строительства единого политико-экономического пространства.

В ходе развития и усиления наднациональной составляющей европейской интеграционной конструкции происходило постепенное размывание властной иерархии, вершину которой образовывали центральные государственные органы стран-участниц Европейских сообществ³, а затем ЕС. Именно это привело к подвижкам в сферах, относящихся к осуществлению государством своей монополии на легитимное физическое принуждение. Так, согласно новому Лиссабонскому договору⁴, подписанному главами государств и правительств ЕС, но пока не вступившему в силу, реформируется политика в области внутренних дел и юстиции. В частности, новый Договор предусматривает создание должности Европейского прокурора со своим собственным офисом. Ему будут приданы полномочия по проведению расследований, возбуждению дел и предъявлению обвинений лицам, подозреваемым в совершении преступлений против финансовых интересов Союза. Он также будет исполнять функции обвинителя в национальных судах государств-членов в том случае, если там разбираются подобного рода дела. Европейский совет может расширить полномочия Европейского публичного прокурора, включив в его ведение расследования серьезных трансграничных преступлений. Функции прокуратуры в национально-государственном контексте значительно шире. Как правило, этот орган может надзирать за исполнением законов, осуществлять уголовное преследование, координировать действия правоохранительных служб в борьбе с преступностью, участвовать в рассмотрении дел судами. Функции Европейского публичного прокурора на первых порах будут ограничиваться проведением расследований и предъявлением обвинений. Во многом именно эти полномочия прокурора легитимируют действия органов исполнения наказаний. Таким образом, оправдание применения государством мер физического принуждения в отношении индивида в ряде случаев будет происходить в ЕС на наднациональном уровне.

Образование и развитие нового наднационального уровня власти привело к изменениям в организации властной вертикали в государствах-членах Евросоюза. Наиболее ярким примером этого является процесс деволюции в Великобритании.⁵ Членство в

² Подробнее о территории и пространстве как категориях политического анализа см.: *Косолапов Н.А.* Глобализация: территориально-пространственный аспект // МЭиМО. 2005. №6.

³ Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), прекратившего свое существование в 2002 г., Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом).

⁴ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 Dec. 2007. 2007/C 306/01 / (europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

⁵ В правовой практике Великобритании с помощью этого термина, обозначается делегирование центральными органами власти части своих полномочий органам власти административно-территориальных единиц. Подробнее об этом см.: *Каракчиев П.* Становление европейской политики регионов Великобритании // МЭиМО. 2007. №6., с. 21–28.

ЕС, становление собственной региональной политики у этой организации стимулировало модернизацию отношений центральных и региональных властей в рамках государств-членов. Повсеместно в ЕС региональные и локальные органы власти играют все более активную роль в формулировании и исполнении различных политических решений, принимаемых на наднациональном уровне.

Но, несмотря на эту активизацию деятельности регионов и приобретение ими большей автономии по отношению к национальным центрам, нет оснований говорить о развитии ЕС в направлении трехуровневой федерации. То есть, о «поглощении» прежнего государства неким новым квази-государственным образованием. Так, с формально-юридической точки зрения и речи быть не может о трех «этажах» власти в Евросоюзе. В ныне действующем основополагающем Договоре говорится только о двух уровнях принятия и исполнения решений: наднациональном и национальном.⁶ В первичном праве ЕС также утверждается, что суверенные государства-члены могут действовать на национальном, региональном или локальном уровнях. Таким образом, региональный уровень принятия решений юридически определяется как часть государственной вертикали власти, и не выделяется как самостоятельный уровень управления в масштабе интеграционного объединения. Все полномочия региональных властей проистекают из национальных конституционных актов, а не права ЕС.

Хотя Договор не дает возможности говорить о «множестве» уровней, тем не менее наиболее наглядным примером многоуровневого управления в ЕС является его распределительная политика. Комиссия выступает в качестве разработчика программ поддержки регионов, совместно с локальными и региональными властями. Правительства в Совете, находясь под давлением своих субнациональных органов власти, согласовывают распределительный по своему характеру бюджет, предусматривающий ассигнования на «сплочение». В то же время лоббирование со стороны регионов в Европарламенте создает для регионов дополнительный источник влияния. Кроме того, с 1993 г. существует Комитет регионов, представляющий нужды региональных властей.

ЕС – новый тип организации власти, не во всем повторяющий выработанные исторически каноны государственного строительства. Передача полномочий государствам наднациональным институтам происходит неравномерно. Баланс наднационального/межправительственного в управлении разнится в зависимости от сферы осуществления политики. Реальный ток управления все чаще проходит в русле переговоров и обмена информацией внутри разросшихся и переплетенных сетей, объединяющих органы власти различных уровней, а также неправительственных акторов. В ходе взаимодействия одних и тех же субъектов политики при решении различных проблем в сферах, четко разграниченных Договором, происходит диффузия управленческих практик, характерных для различных режимов, объединенных под сводом институциональной структуры ЕС. Результатом этого становится все более тесная интеграция. Являясь реальностью европейского общежития, она не зафиксирована в тексте Договора.

Политическая коммунитарная надстройка после определенного рубежа стала «укореняться» на почве национальных политических систем. Наглядным свидетельством этого является процесс создания европейских агентств, в ведение которых передаются различные вопросы. Агентства – это квазиавтономные подразделения Комиссии. В условиях подобного нарастания европеизации политического управления национальные правительства стремятся определять фарватер действий наднациональных институтов, в особенности Комиссии. Происходит институционализация связей между национальными и европейскими органами власти. Вокруг Совета создана система специальных комитетов, часто называемая «комитологией».⁷ В комитетах системы комитологии засе-

⁶ Договор, учреждающий Европейское сообщество и Договор о Европейском Союзе (в редакции Ниццкого Договора 2001 г.). См.: Treaty of Nice. 26 February 2001. Doc. SN 533/1/00 REV 1. (ec.europa.eu/comm/nice_treaty/index2_en.htm).

⁷ О них см.: *Dehousse R.* Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance // Jean Monnet Working Paper. 2002. №2., p. 25.

дают национальные чиновники, они зорко следят за тем, чтобы в процессе имплементации принятого законодательства Комиссия не ущемила различные национальные интересы.

Многоуровневое интеграционное управление как особый тип организации властных отношений в ЕС было бы невозможно, если бы право Европейского Союза не имело бы приоритета над конституционным правом создавших его государств. Разумеется, такое положение дел не могло не влиять на правовой характер государств-членов ЕС. В первые послевоенные годы в Западной Европе правовая основа государства заметно упрочилась. Особенно ярко это выразилось в закреплении проблематики прав человека в европейском международном праве. В 1953 г. вступила в силу Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Она распространялась на государства-члены Совета Европы, созданного в 1949 г., в состав которого вошли все государства-основатели первых европейских интеграционных объединений. Тем самым государства, гарантировавшие защиту этих прав в своем национальном законодательстве, еще более усилили эту гарантию, создав механизмы внешнего мониторинга соблюдения прав человека и основных свобод в пределах собственных территорий. В этом политико-правовом контексте разворачивались процессы интеграции в Европе. Компетенции созданных наднациональных органов на первых порах ограничивались вопросами экономической интеграции. Настоятельной нужды в защите прав человека именно на коммунитарном уровне не было. Был создан механизм защиты гражданами своих интересов перед лицом наднациональных институтов. В частности, физические и юридические лица имели и имеют возможность подавать иски о возмещении вреда, нанесенного одним из наднациональных институтов или его сотрудников в процессе исполнения им своих служебных обязанностей. С течением времени компетенции Европейского сообщества расширялись. В 1980–1990-е гг. интеграция интенсифицируется, охватив некоторые сектора социальной политики государств-членов. Наднациональные правовые нормы стали регулировать множество аспектов жизни граждан государств-членов ЕС. В данных условиях все более очевидной стала необходимость включения проблематики прав человека в первичное право ЕС, а также задача конституционализации этого права. Реализация подобного сценария позволила бы легитимировать традиционным способом правовой порядок, основывающийся на межправительственных договорах и развившийся «над» конституционным правом государств-членов.

Принятие Хартии основных прав Европейского Союза предшествовало подписанию Ниццкого договора 2001 г. Однако эта Хартия носила декларативный характер. Развернулись острые дебаты вокруг вопроса об инкорпорации Хартии в качестве обязывающего документа в текст нового Лиссабонского договора, разработанного на базе отвергнутой «Конституции». Великобритания выступила против обязывающего характера Хартии. Поэтому текст Хартии основных прав не является частью Лиссабонского договора. Но в нем указывается на обязывающий характер Хартии для всех государств-членов, кроме Великобритании. На сегодняшний день право ЕС не приобрело конституционного характера. Не стоит ожидать этого и в ближайшем будущем. В итоге Евросоюз опирается на правовое национальное государство, но никоим образом не заменяет его. Фактически, ЕС осуществляет управление, легитимность которого с конституционной точки зрения может быть подвергнута сомнению. Многоуровневое «европейское» управление – это на сегодняшний день один из наиболее развитых примеров «управления за пределами государства» («governance beyond the state»). Это управление («governance») является менее иерархическим, чем осуществляемое национальными правительствами политическое управление, легитимность которого основана на конституционном праве, регулирующем действия государственных институтов власти («government»).

Следовательно, в рамках политической системы ЕС осуществляется управление, демократичность которого с общепринятой государственноцентричной позиции может быть подвергнута сомнению. При отсутствии трансъевропейских партий конкуренция различных взглядов на будущее рассматриваемого объединения, являющаяся ключевым эле-

ментом либеральной представительной демократии, отходит на второй план. «Европейское» управление порождает «дефицит демократии» на национальном уровне, так как административные элиты, сформировавшие систему ЕС, чтобы дать себе широкие исполнительные и законодательные полномочия, вне пределов контроля национальных парламентов уже не несут единоличную ответственность за решения, принимаемые на наднациональном уровне. В ЕС существует необходимость укрепления институтов демократии не только на уровне всего Союза, но и в рамках отдельных государств-членов.

Давлению подвергаются не только демократические системы государств-членов, но и сложившиеся национальные модели «всеобщего благосостояния». Заметным успехом европейской интеграции было завершение создания Единого внутреннего рынка (ЕВР) в начале 1990-х годов. Именно ЕВР поставил под угрозу сохранение национальных моделей государства «всеобщего благосостояния», сложившихся к тому моменту. В условиях Единого внутреннего рынка возрастает риск возникновения конкуренции между этими национальными моделями. Идеологи развития ЕВР предполагают, что в результате такой ничем не регулируемой конкуренции может сформироваться наиболее привлекательный транснациональный режим деятельности для хозяйствующих субъектов, который предъявлял бы наименьшие требования к ним в отношении социального обеспечения и охраны труда наемных работников. Государства же вынуждены будут в этом случае адаптировать национальные режимы к нему. Такая перспектива ломки устоявшихся механизмов социальных гарантий для широких слоев населения не устраивает национальные государства. В ЕС был разработан щадящий метод реформирования национальных моделей всеобщего благосостояния, приведения их к большему единообразию. Это так называемый открытый метод координации. Широко применяться он стала с начала 2000-х годов. Процедурное многообразие ОМК сводится к нескольким основным процедурам, являющимся сердцевиной данного метода. Именно они в своей совокупности и носят название открытого метода координации. К таким процедурам относятся: 1) выработка долгосрочных стратегий в сочетании с документами-руководствами для Союза, в которых определен график достижения кратко-, средне- и долгосрочных целей; 2) установление, где это возможно, количественных и качественных индикаторов, приспособленных к нуждам различных государств-членов и различных сегментов координации, позволяющих сравнивать государства-члены ЕС с передовыми странами мира, и являющихся средством выявления лучших практик среди стран-участниц Европейского Союза; 3) инкорпорация европейских документов-путеводителей в национальную и региональную политику государств с помощью постановки целей в рамках национальных политических курсов и адаптации мер по достижению этих целей, изложенных в руководящих европейских документах, с учетом национальных и региональных различий; 4) периодическое наблюдение, независимые экспертные обзоры, организованные в качестве процесса взаимного обучения. Насколько трудным и противоречивым процессом является реформирование государства всеобщего благосостояния в масштабах объединенной Европы свидетельствует непринятие единой для ЕС Конституции, представленной, в частности, французскими левыми в преддверии референдума 2005 г. во Франции. Он критиковался ими как сугубо либеральный проект, далекий от принципов социального равенства.

В европейском контексте, когда суверенитет национального государства испытывает давление на разных направлениях (политическом, экономическом, военном), естественным и, возможно, одним из немногих оставшихся пространств для его выражения является пространство публичной коммуникации. Публичная сфера становится ристалищем для политических лидеров, олицетворяющих собой нации. Поэтому демократию в масштабах ЕС можно представить с помощью метафоры, состоящей из двух компонентов. С одной стороны, ЕС через публичную сферу предоставляет арену для состязаний различных взглядов на его будущее, выражаемых национальными лидерами. В данной ситуации граждане являются простыми зрителями, которые видят свое национальное своеобразие не попорченным. С другой стороны, о чем меньше пишут СМИ, ЕС – это своеобразная «мастерская» интеграции, в ней деятельно могут участвовать очень

широкие слои европейцев через выражающие их интересы ассоциации, а не редко и напрямую. В управлении политической системой ЕС задействованы не только политические функционеры, но широкие слои населения, которые также участвуют в распределении сообща созданных социальных благ. Поэтому система ЕС сохраняет стабильность и является демократичной.

На практике государства-члены ЕС практически во всех сферах политики развили настолько тесные социально-экономические и политические контакты, что говорить об их полной независимости не представляется возможным. То, что происходит, скорее можно описать как приобретение государствами «коллективного суверенитета». Это коллективное управление, которое носит транснациональный характер и не имеет твердых оснований в Договоре, по определению является неиерархическим. Европейская интеграция трансформирует основные признаки национального государства, но не приводит к его «закату». Европейская интеграция представляет собой попытку национальных государств адаптироваться к условиям экономической глобализации.

Политические элиты Грузии, Украины и Киргизии: обновление или ротация?

1

С недавнего времени некоторые страны СНГ попали в орбиту влияния Соединенных Штатов. В данном случае речь идет о Грузии, Украине и Киргизии. Феномен «цветных революций» иллюстрирует политическое преломление характерного для западной политической мысли тезиса о том, что в условиях развития глобализации национальный суверенитет постепенно ослабевает. Для американского политического сообщества по отношению к некоторым странам СНГ этот тезис выражается в потере их права на свободу выбора политического строя и на территориальную целостность. Глобализация создает благоприятную возможность западным странам менять политические режимы небольших национальных государств в соответствии с собственными политико-экономическими интересами.

В 2003–2005 гг. в странах СНГ прошла череда выборов. К этому времени в Грузии, на Украине и в Киргизии накопились многочисленные проблемы. Со времени распада СССР существенно ухудшились основные экономические показатели. Снизилось качество жизни населения, увеличился процент людей, живущих за чертой бедности. Усилилась коррупция, в том числе и в высших эшелонах власти. Общественно-политические отношения все более явно стали строиться по клановым принципам. Назревала потребность в политических переменах. В такой ситуации нет ничего легче, чем объявить результаты выборов фальсифицированными и под этим предлогом попытаться захватить власть, обеспечивая получение легитимации не правовым, а политическим путем.

Прошедшие в СНГ выборы значительно отличаются от выборов, например, в Европе. Для выборов во многих постсоветских государствах характерны случаи массовой фальсификации результатов, провокации, международные скандалы. «Оранжевые революции» привнесли еще и практику имитации псевдореволюционных методов давления на власть в период проведения парламентских (или президентских) выборов.

2

На постсоветском пространстве первая «бархатная революция», так называемая «революция роз», произошла в Грузии в конце 2003 г. при активной открытой поддержке США. Основным ее мотивом стало убеждение широких масс населения в фальсификации парламентских выборов, прошедших 2 ноября 2003 г. В ходе революции действующий президент Э. Шеварднадзе был вытеснен правительством М. Саакашвили. В результате массовых столкновений и беспорядков у власти оказался относительно молодой и проамериканский политик, чья позиция вскоре стала принимать все более выраженный антироссийский характер. Впоследствии это привело к резкому охлаждению отношений с Москвой и даже послужило причиной введения экономической блокады Грузии со стороны России.

Наиболее общей предпосылкой к грузинской революции стало неэффективное управление страной Э. Шеварднадзе. Независимая Грузия после распада СССР быстро превратилась в раздробленное, бедное, неэффективное государство, пораженное коррупцией, нехваткой всевозможных ресурсов, массовой эмиграцией населения, включая этнических грузин, и стремлением этнических меньшинств к независимости и/или присоединению к России. Последняя тенденция выразилась в де-факто независимом существовании Абхазии, Южной Осетии и до времени – Аджарии. При Шеварднадзе практически не делались попытки вернуть отколовшиеся регионы страны.

* Филимонова Валерия Александровна – аспирантка ИМЭМО РАН.

В Грузии продолжала царить атмосфера коррумпированности. Только начинающийся экономический рост в соседней России еще не мог благоприятно повлиять на уменьшение бедности в Грузии. Население страны массово эмигрировало, прежде всего на территорию той же России. Должный уровень стабильности на тот момент еще не установился в России, поэтому в грузинском обществе складывалось впечатление, что Грузия разваливается и деградирует в том числе и при попустительстве российских властей, слабо влияющих на режим Э. Шеварднадзе. Формально этот режим считался демократическим, а фактически был олигархическим. Таким положением и воспользовались определенные круги американского политического сообщества, спонсировавшие новое поколение грузинских демократов, принявших яркую антироссийскую окраску.

Грузинская революция была бы невозможна без моральной и финансовой поддержки со стороны США. По окончании смены лидера страны американское руководство публично выражало удовлетворение результатами «бархатной революции». Грузинские власти были благодарны Соединенным Штатам за неоценимую помощь и за оказание поддержки в развитии «гражданского общества» и свободной прессы в Грузии. После успешно проведенной «бархатной революции» США стали считать Грузию твердым и долгосрочным стратегическим партнером и главным союзником на Кавказе.

Последние события, произошедшие в Грузии, не позволяют дать объективную оценку событиям 2003 г. В связи с тем, что в Грузии снова начались массовые волнения, а легитимность президентства М. Саакашвили оспаривается, ставится под сомнение «успешный» опыт внедрения демократии в Грузии силами США.

3

Начало «оранжевой революции» на Украине также положили акции протеста после объявления ЦИКом республики предварительных результатов президентских выборов в конце 2004 г., согласно которым победил В. Янукович. Протестующим с помощью двухмесячного митинга на площади Независимости в Киеве удалось вынудить власти Украины провести повторное голосование, в результате которого победу одержал лидер оппозиции В. Ющенко.

Но важнейшим проявлением украинских событий было отнюдь не стояние на «майдане», а фактическая утрата Украиной политического суверенитета и активное вмешательство иностранных государств в ее внутренние дела. Если Л. Кравчук и Л. Кучма все-таки считались с интересами русского населения и соблюдали хотя бы внешнюю корректность в отношениях с Россией, то выстроенная под В. Ющенко коалиция политических сил была объединена уже по принципу принадлежности ее членов не только к прозападным, но и к антироссийским силам. Поэтому политическая риторика «оранжевого» лагеря имела не только антироссийскую, но подчас даже и русофобскую тональность. Националистические установки части украинских «оранжевых» получали при этом открытую и щедрую поддержку со стороны США, Евросоюза и западных неправительственных организаций. Это проявилось еще в ходе подготовки к выборам 2004 г.¹

В период выборов в Киеве действовало самое большое по штату среди всех стран СНГ посольство США, а также бесчисленное количество общественных организаций, щедро финансируемых иностранными спонсорами. Происходили частые визиты различных международных чиновников и правозащитников, инспектирующих страну на предмет «соответствия демократии». Звучали обещания заморозить все украинские счета за рубежом и никогда не впускать в США и ЕС руководство страны, если не будет объявлен «правильный» итог выборов.

В результате, после прихода к власти «оранжевые лидеры» занялись перераспределением приватизированных прошлой властью предприятий, а также своими внутриэлитными разногласиями. Остальные революционеры, два месяца проводившие на ки-

¹ Орлов А. Украинская «Матрица». Перезагрузка. – М.: Поколение, 2006., часть 6 (www.km.ru/magazin/view.asp?id=4E9A7669243F4960BEA779AF365BD644).

евском «майдане», с бесплатной едой и развлечениями, разъехались по своим областям.

К особенностям «оранжевой революции» следует отнести, однако, необычайную толерантность участников. Несмотря на очень горячие дискуссии, шедшие по всей стране, в ходе центральных событий практически не было актов физического насилия, чего не избежали «революции» в Грузии и Киргизии.

4

К началу 2005 г. маятник революции качнулся и в сторону Киргизии. События того времени были названы «тюльпановой революцией». В ходе проведения очередных парламентских выборов, в стране произошел взрыв народного недовольства, приведший к резкому обострению положения в стране и свержению режима А. Акаева. Власть перешла в руки разнородной оппозиции, которая сама оказалась буквально ошеломлена своей победой. В результате проведенных досрочных президентских выборов президентом был избран один из лидеров оппозиции К. Бакиев. Вскоре после этого среди победивших также начались внутренние разногласия и конфликты.

По мнению многих наблюдателей, кризису власти в Киргизии способствовали тяжелое экономическое положение населения, противоречия между более обеспеченным (по киргизским меркам) Севером и бедным Югом. Эти противоречия обострялись за счет «северян» в органах власти и управления. В стране глубоко укоренилась коррупция, семейственность и клановость на фоне слабости центральной власти и органов правопорядка и отсутствия эффективной системы управления страной. А. Акаев, режим которого, по мнению наблюдателей, был самым демократичным среди всех постсоветских государств Средней Азии, оказался неспособен проявить жесткость при подавлении первых ростков мятежа. Президент предпочел расстаться с властью.

Но киргизская оппозиция не имела единой политической платформы, представляя собой группу бывших партийных и государственных деятелей, по той или иной причине оказавшихся неугодными А. Акаеву, а потому лишенных доступа к льготам и привилегиям, которые обеспечивают государственные посты. Потерпев поражение на парламентских выборах, в том числе и благодаря нарушениям законодательства и злоупотреблениям со стороны власти, оппозиционеры сумели увлечь за собой народные массы, недовольные низким уровнем жизни. Массовый протест оппозиция смогла использовать в своих целях. Однако в определенный момент стихийная агрессия толпы вырвалась из-под контроля.

Системными причинами революции в Киргизии стал раскол страны на южную и северную части, клановое перерождение системы власти А. Акаева, который противопоставил свою «семью» элитам. Однако центральную роль в свержении А. Акаева сыграла ситуация неопределенности вокруг намеченных президентских выборов. Катализатором революции стали «цветные революции» в Грузии и на Украине. Они явились примером для подражания и вселили в киргизскую политическую элиту уверенность в том, что именно этот способ не только самый эффективный, но и «признаваемый» в мировом сообществе.

Однако революция в Киргизии не стала «бархатной». Она кардинально отличалась от событий, происходивших в Грузии и на Украине. Свержение власти носило силовой характер. Оно не было подкреплено решениями легитимных органов власти, которые в других странах обеспечивали относительно законную основу смены режимов.

Киргизская революция отличалась и по характеру противостояния. Если на Украине шла борьба между правящим режимом и оппозицией, то в Киргизии не было как таковой единой оппозиции, которая могла бы выставить единого лидера.

5

Во всех «революциях»: на Украине, в Грузии и Киргизии есть, как минимум, две общие характерные особенности. Первая – социально-экономический крах в этих странах, приведший к массовой безработице и, как следствие, к обнищанию значительных

масс людей. Вторая – наличие силы, которая смогла консолидировать большую часть населения, используя его протестные настроения, а также националистическую, как на Украине, или местническую, как в Киргизии, специфику восприятия политических процессов. Но если на Украине и в Грузии действовали иностранные инициаторы, то в Киргизии государственный переворот организовывали именно противники А. Акаева.²

Все «цветные революции» характеризовались тем, что оппозиция монополизировала модернизаторские лозунги. Власть представлялась в качестве главного тормоза на пути к социально-экономическому и политическому переустройству. Само же это переустройство ассоциировалось с западной моделью жизни, а точнее с образами, заимствованными из западных (и прозападных) СМИ. Именно западный образ жизни становился главным и единственным ориентиром политического развития. Оппозиция же обещала привести к этому идеализированному будущему и утверждала, что никакого другого пути, кроме того, который предлагает оппозиция, нет.

Еще один важный фактор побед «цветных революций» заключался в том, что они добивались успеха лишь тогда, когда им покорялись столицы. В случае с Грузией и Украиной главные усилия революционеров вообще были сосредоточены именно на работе в столицах. Именно столица является главной целью оппозиционеров. Это дает возможность непосредственного давления на центральные органы власти и даже их парализации. Это же позволяет мобилизовать многочисленных активистов из числа жителей столицы, обычно живущих лучше остальной страны, настроенных более либерально и по этой причине более склонных разделять идеи оппозиции. Кроме того, создание «революционной» ситуации в столичных городах позволяет осуществлять связь с посольствами иностранных спонсоров, использовать более развитую социальную, информационную, коммуникационную и другую инфраструктуру. Это дает возможность более широко освещать события не только в национальных, но и в зарубежных СМИ (включая западные). Такой подход позволяет продемонстрировать именно верховной власти (включая колеблющихся чиновников) свою силу, внести в ее ряды раскол, посеять панику и попытаться навязать свою волю.

Если бы украинские события происходили даже во Львове (Западная Украина), а не в Киеве, «оранжевые» были бы обречены на провал. Так, как была обречена на провал активность сторонников В. Януковича в Донецке, где все происходящее было объявлено новой властью «сепаратистским бунтом». То же самое можно сказать и о Грузии. На первый взгляд, из этого ряда выбивается Киргизия, в которой волнения начались на юге страны. Но на самом деле эти события оставались провинциальной историей до тех пор, пока события не перекинулись на столицу – Бишкек.

Обязательным условием победы для подобных сценариев является обеспечение перевеса в столице. Для этого есть два способа. Первый – заручиться моральной поддержкой активного большинства самих столичных жителей (особенно – социально активной части молодежи). Второй – массовый завоз «революционеров» в столицу из провинции.³

«Революции» в странах СНГ еще острее поставили перед Россией проблему политического влияния на постсоветском пространстве и политической ориентации новых лидеров. В «цветных революциях» как в политическом феномене Запад сыграл видную роль, потому что именно американско-европейская усредненная модель демократии была целью, к которой стремилась немалая часть «цветных революционеров». Запад осуществлял поддержку оппозиции через неправительственные организации и фонды. Произшедшие на постсоветском пространстве «цветные революции» – это своеобразная попытка некоторых стран бывшего СССР выстроиться в альтернативный СНГ интеграционный процесс. Участники революций связывали свои надежды с элитными группами, которые по разным причинам оказались оттеснены от власти и, в то же время, провозглашали свою «прозападную» ориентацию. «Цветные революции» на постсоветском

² Россия в состоянии неподвижности (apn-nn.ru/index.php?chapter=pub_s&id=242&sf=1).

³ Революцию в России сделают гастарбайтеры (www.politcom.ru/article.php?id=434).

пространстве и появление «прозападных» режимов на Украине и в Грузии фактически раскололи пространство СНГ на пророссийский и прозападный лагерь.

При ближайшем рассмотрении видно, что имидж «цветных революций» не соответствует их содержанию. Создаваемый имидж «революции» таков, будто к власти приходят новые люди, не связанные со старой элитой. А содержание «революций» состоит в том, что пришедшие люди – это представители старых режимов, которые были временно оттеснены от принятия ключевых решений в стране. Таким образом, произошел подъем властных групп со второго уровня на первый. Радикального же обновления элиты ни в одном из случаев не произошло. Особенность политических элит в описанных государствах состоит в том, что вся их политика свелась к внутриэлитным конфликтам – борьбе за власть и собственность, а связь с обществом, на волне настроений которого оппозиционеры пришли к власти, потеряна.

Произошедшие «цветные революции» российские элиты расценили однозначно – как заговор внешних сил, стремящихся подорвать стабильность на постсоветском пространстве. По их мнению, режимы в бывших республиках СССР подвергаются угрозе со стороны Запада, не жалеющего средств для их дестабилизации. Действительно, Запад категорически не приемлет идею реинтеграции постсоветского пространства под эгидой России. Однако этим причины «цветных революций» не исчерпываются.

Государства в поисках решений внутренних и глобальных проблем

*Смирнов А.Н.**

Культурные образы наций на переломе эпох**

1

Идентификационные структуры, составляющие основу современного мироустройства, находятся в состоянии кризиса. Причем данное утверждение относится не только к цивилизационной идентичности. Как раз применительно к проблеме цивилизаций уместно говорить о стабильности. Институционально оформленные сообщества не имеют подобных гарантий, поскольку их существование неразрывно связано с динамикой социальных процессов. Наибольшие трудности испытывает государственная модель, которая до сих пор является краеугольным камнем политического мироустройства. Успешно развивавшаяся на европейской почве концепция «национального государства», внедренная затем по всему миру, испытывается на прочность не первое десятилетие. Источниками проблем выступают интегрзм, сепаратизм и глобализация. Все они, так или иначе, угрожают эрозией национальной идентичности. Однако новая и весьма существенная угроза связана с размыванием национальных культурных основ развития многих стран. Эта угроза может стать основой разрушения или, по крайней мере, кардинальной трансформации социальных институтов. О серьезности происходящего свидетельствуют миграционные, демографические, этнокультурные, социально-политические и политико-культурные тенденции и процессы, наблюдаемые в ряде стран, прежде всего так называемого «цивилизованного мира».

Становление европейских наций протекало неравномерно и находило свое специфическое выражение на разных уровнях социальной действительности. В политической сфере бушевали войны, заключались союзы, перекраивались границы, создавались и разрушались государства, основывались колонии. Параллельно и в теснейшем взаимодействии происходило становление национальных экономик во всем многообразии практических проявлений, подразумеваемых данным понятием. Под определяющим воздействием политических и экономических факторов шли процессы социальной стратификации, зарождалось гражданское сознание наций. И все же, какой бы круг явлений мы не рассматривали в контексте развития наций и государств, повсюду действует незыблемое правило: переживаемое людьми чувство принадлежности к общности пробуждалось политическими, экономическими, религиозными или иными мотивами, но неизменно выражалось в категориях национальной культуры – «высокой», массовой или обыденной.

Место, занимаемое современной нацией в мировом культурном пространстве, зачастую служит более зримым показателем ее «успешности», нежели состояние национальной экономики, политический вес или военно-стратегический потенциал. Во всяком случае, ни что из вышеперечисленного, за исключением культуры, не обеспечивает столь долгосрочного (в буквальном смысле – на века) международного признания. Такая точка зрения выражена в некоторых современных исследованиях: «При всей их значимости, среднестатистические социальные и экономические показатели, равно как и разнообразные рейтинги стран по конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности, уровню влияния на мировую политику, индексу развития демократии или распространения коррупции, не позволяют составить сколько-нибудь полное представление о качестве национального развития. Факторы, определяющие сегодня потенциал нации-государства, имеют ярко выраженное культурное измерение»¹.

Культурное измерение не исчерпывается «осозаемыми» формами. Надежным барометром социального самочувствия выступают представления, составляющие иден-

* Смирнов Алексей Николаевич – кандидат политических наук, с.н.с. ИМЭМО РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФНФ, проект №06-03-02070а.

¹ Семененко И. Культура, общество и образ России // Неприкосновенный запас. 2007. №1.

тификационную матрицу нации, а также «внешние» проекции этих представлений, по которым о нации судят в мире. То есть образ страны, формирующийся под воздействием тех или иных факторов обычно передает лишь специфику восприятия культурной действительности. В сущности, здесь важен культурный контекст, а конкретное содержание образа может ощутимо варьироваться под воздействием международно-политической ситуации.² Совсем другое дело – образ нации. Подобно образу страны в сознании других народов, содержащему общие и далеко не всегда адекватные представления об истории, географии, населении, климате, природных ресурсах, он переполнен различными стереотипами (о национальном характере, образе жизни, отношении к власти и т.п.). Однако образ нации непременно включает некоторые, пусть, и весьма упрощенные интеллектуальные конструкции, связанные с национальной самоидентификацией. Хотя такие конструкции сами могут выступать источниками стереотипов, они реализуют культурный посыл нации, исходящий из общего осознания собственного своеобразия.

2

Формула русского национального бытия, традиционно воплощавшаяся для внешнего наблюдателя в образах отечественной литературы, едва ли применима к современным политико-культурным реалиям. Она не согласуется с перспективами становления российской нации как глубоко интегрированного гражданского сообщества. Столь же малопригодными или даже небезопасными для задач национального строительства представляются разнообразные политико-философские и религиозные искания в духе «русской идеи». Обращение к духовному наследию конца XIX – начала XX вв. в какой-то мере оправдано идеологическими потребностями, поскольку позволяет государству хотя бы отчасти восполнить идейный вакуум, образовавшийся после разрушения советского строя и коммунистической идеологии. Это также согласуется с задачами восстановления интеллектуальной преемственности между дореволюционной Российской империей и современной Российской Федерацией. Наконец, опыт великих русских философов востребован различными общественно-политическими силами, стремящимися «опереться» на авторитет мнимых «предшественников». Но находящееся в зачаточной стадии российское национальное сознание вряд ли соблазнится мессианской философией.

С прагматической точки зрения, а именно, с учетом перспектив внешнего восприятия, неготовность российского общества к усвоению «антикварных» идей огорчает, прямо скажем, несильно. Практика показывает, что даже самые красивые идеи, оторванные от своих историко-культурных корней, оказываются нежизнеспособными на новой социальной почве, а в худшем случае, наоборот, – губительными. Укореняясь в национальном сознании, они зачастую прорастают новыми уродливыми побегами. В современной ситуации затруднительно создание позитивного имиджа России на имперском, православно-религиозном или на великорусском «материале». Если такие попытки будут предприняты, они лишь пополнят галерею превратных представлений, и без того наслоившихся за последний век на образ России в мире.

Так что же станет когнитивной основой, своего рода несущей конструкцией для образа российской нации за рубежом? Что способна нынешняя постсоветская Россия предложить в этом смысле? Возможный ответ содержится в потенциальной, но недостаточной на современном этапе активности гражданских структур, утверждающих перед властью стандарты и параметры существования нации – триединый и конкретный набор требований к ее безопасности, достатку и достоинству. Соответствующие параметры, коль скоро они будут заданы, непременно отразятся в комплексе представлений о сущности и специфике национальной общности. Поликультурность российской нации, принадлежащая к числу наиболее значимых «врожденных» признаков нашей гражданской общности, также должна занять место в новой идентификационной матрице, а значит получить достойное отображение в формах имиджа страны.

² Богатство музейных собраний допустимо трактовать и как символ достигнутого страной на протяжении истории и как напоминание о ее некогда былом могуществе.

На протяжении двух последних столетий европейские нации настойчиво утверждали свою культурную гомогенность. Причем дело не ограничивалось средствами культурной экспансии или пропаганды. Сплошь и рядом культурная сфера превращалась в поле политических сражений, где действуют жестокие законы политической целесообразности, а с побежденными не церемонятся. Более того, даже в наиболее либеральных государствах вопросы культуры и, в особенности, языка трактовались в контексте соображений национальной безопасности. Разумеется, приемы и методы менялись с течением времени, постепенно снижался репрессивный градус, находились компромиссные решения, но сам принцип действия оставался неизменным. Равным образом сохранялся побуждающий к нему мотив, лежащий в социально-психологической плоскости – защита и доминирование идентификационных структур, присущих конкретной национальной общности.

Однако начиная с 1990-х годов проявились новые и во многом еще малопонятные тенденции. Происходит коренная трансформация культурных традиций, что выражается в смене приоритетов и даже внешних форм существования многих европейских народов. Символы и ценности, обеспечивающие национальную самоидентификацию, теряют свою актуальность по мере утверждения принципов толерантности и мультикультурности. Вряд ли стоит винить общий настрой на либерализацию и гуманизацию политической культуры. Просто толерантные установки, принадлежащие к числу общепризнанных западных ценностей, ставших по сути универсальными, все менее обуславливаются фактором культурного доминирования, который они должны компенсировать. Всю вторую половину XX в. усилия государства были сосредоточены на том, чтобы обеспечить межкультурное согласие, сократив «зазор» между культурно доминирующей нацией и нацией гражданской. В результате отсутствие тождественности культурного и гражданского сообществ лишь усугубилось, достигнув в ряде стран опасной величины. Причины, видимо, кроются в абстрагировании гражданского равенства от индивидуально переживаемой человеком национальной принадлежности.

Европейская общественность и политические круги зачастую упускают из виду, что возможность создавать интегрированные гражданские сообщества – это не базовая предпосылка, а, напротив, следствие сохранения национально-государственной традиции. Философ Ю. Хабермас прогнозирует, что «в свете возрастающего плюрализма внутри национальных обществ и глобальных проблем, с которыми национальные правительства сталкиваются во внешней сфере, национальное государство в обозримом будущем уже не сможет обеспечивать надлежащие рамки для поддержания демократического гражданства».³

Проблема самочувствия европейских наций обычно анализируется сквозь призму трудностей укоренения больших масс мигрантов в традициях и ценностях «цивилизованного мира». Главное и при том трудноразрешимое противоречие связано с культурной дистанцией. Европейские государства распространяют свои социальные и политические стандарты на людей, которые по культурным показателям, укладу жизни, менталитету совершенно не готовы к интеграции в новое сообщество. При этом без должного внимания остаются некоторые процессы, меняющие идентичность самих «принимающих» наций. И дело тут не только в этно-демографических сдвигах, хотя трудно отрицать влияние иммигрантских сообществ, затронувшее не только внешний облик, но и внутреннее мировосприятие Европы. Деградация привычного социального уклада имеет более глубокие корни и лишь отчасти объясняется диффузией неевропейских культур.

Классическая концепция демократии исходит из того, что в основе эффективного народовластия лежат общие интересы, разделяемые большинством граждан. В условиях постиндустриальной Европы эта предпосылка становится все менее выраженной, теряет качество императива. «Моральная изношенность» прежних традиционных идентичностей, обеспечивавших гражданскую консолидацию европейских демократий, ведет

³ Хабермас Ю. Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм. Сб. статей. – М.: Праксис, 2002., с. 379.

к нарастающему дроблению общества. Этот процесс стимулируется развитием технологий, намного опережающим эволюцию социальных институтов. Не в последнюю очередь под воздействием электронных средств коммуникации старые формы социальной, национальной, этно-конфессиональной солидарности уступают место новым, более гибким, либо просто размываются. Пожалуй, впервые нематериальная заинтересованность стала преобладающим фактором общности. Итоги плюрализации европейских социумов подводить пока рано, но ее плоды уже заметны. Представления о рыхлой структуре общества, пронизанного множеством разнообразных связей, отложились на уровне массового сознания и породили соответствующие поведенческие стереотипы. Для многих категорий населения весьма привлекательной и даже можно сказать идейно близкой оказалась стратегия принадлежности к различным меньшинствам. Представители меньшинств (в самом широком смысле этого слова) имеют возможность предъявлять вполне осязаемые социально-политические требования в рамках собственной субкультуры. Благодаря подобной стратегии они получают неоспоримые преимущества в плане самореализации.

Иммигрантские сообщества следуют в общем русле «навязчивой плюрализации». Парадокс в том, что группы, «не укорененные» в европейской культуре, извлекают наибольшую выгоду от своего специфического положения. Ради них Европа с готовностью жертвует вековыми гражданскими устоями, создавая ситуацию, при которой общаться с государством выгоднее и комфортнее, будучи представителем меньшинства, нежели рядовым индивидом – членом гражданского общества.

С нарисованной картиной согласуются симптоматичные изменения, происходящие в самоидентификации европейских наций. Анализируя британский опыт, исследователь И. Семененко приходит к выводу о все более разнородной, интегрирующей иную культурные установки и ценности картине мира. Если раньше верность традиции рассматривалась как основа существования британской нации, то теперь многие британцы ценят другие качества, выдвигая на передний план способность впитывать иные национальные традиции, превращать их в свои, меняться вместе с обществом, адаптироваться к переменам.⁴

Таким образом, современный этап развития европейских наций характеризуется двоякой проблемой, содержащей элемент внутреннего противоречия и оттого трудно-разрешимой. С одной стороны, необходимо сохранить национальную идентичность, лежащую в основе политического устройства, уже много десятилетий обеспечивавшую эффективность и преемственность его либеральных принципов. С другой стороны, ради торжества тех же принципов необходимо меняться, дать «зеленый свет» социокультурным процессам, необратимо влияющим на структуру и облик нации. В свете обозначенной проблемы можно прогнозировать, что европейская общественность станет более восприимчивой к новостям, поступающим из России, особенно, характеризующим этно-политическую и этнокультурную ситуацию.

В настоящий момент распространенным является убеждение, что сложившийся на Западе образ России зачастую больше говорит об особенностях западного менталитета, чем о самой нашей стране. Соответствующей точки зрения придерживаются многие специалисты, по роду своей деятельности связанные с внешнеполитическими исследованиями, хорошо представляющие проблемы и потребности западных обществ. Так, Г.И. Вайнштейн, опираясь на свидетельство американского историка М. Малиа, выделяет ряд причин, по которым западное восприятие России категорически не укладывается в схемы отечественных имиджмейкеров. Ряд устойчивых и расхожих клише, существующих в западном общественном мнении применительно к России, объясняется скорее проблемами самого Запада, нежели реальными особенностями объекта восприятия. Западноевропейское мнение традиционно демонизировало или, напротив, идеализировало Россию. Но при этом руководящим мотивом являлась не столько сама Россия (ее реальное влияние на европейскую жизнь или пресловутая «русская угроза»),

⁴ Семененко И. Указ. соч.

сколько социально-психологическое состояние европейских наций, внешне опосредованное в образе большой и чужой страны. Главенствующую роль играли собственные страхи и фрустрации, надежды и ожидания, рождаемые в европейском обществе внутренними проблемами, а с Россией связанные лишь способом их переживания.⁵

Конечно, сказанное не означает, что имиджевые проблемы России полностью исчерпываются западной психологией. Абсолютизация фактора неадекватного восприятия служит слишком удобным доводом для тех, кто не желает обращать внимания на внутрироссийские причины – многочисленные изъяны отечественной экономики, политики, культуры, общественной жизни. Однако любые изъяны привлекательны для заинтересованных сил как средство дискредитации страны или режима. Вот уже несколько столетий Запад смотрит на Россию, словно в кривое зеркало, убеждаясь в преимуществах своих ценностей, институтов, модели развития. Подобный способ самопознания путем сопоставления и отторжения распространялся на самые разные сферы, охватывая политику, экономику, идеологию, социальную сферу, даже культуру. Не ведающий конституционных ограничений деспотизм царской власти укреплял приверженность либеральным принципам, договорным отношениям между государством и обществом. Советская планово-мобилизационная экономика демонстрировала преимущества рыночных механизмов и жизненных стандартов, реализованных в государстве благосостояния. Коммунистическая идеология вызывала стойкое неприятие своим репрессивным характером, классовой ненавистью и воинствующим атеизмом. Тем самым подчеркивалась важность и фактическая безальтернативность ценностных основ, составляющих духовный фундамент западного общества. Схожим образом оценивался весь спектр социальных достижений, устойчиво ассоциирующихся с образом «цивилизованного мира»: от плюралистической демократии и развитых форм гражданского представительства до правовой защищенности и свободы слова. Ни по одному из упомянутых параметров как советская, так и постсоветская Россия не может всерьез меряться с Западом. По мнению многих западных аналитиков, отсутствуют даже серьезные предпосылки к тому, чтобы соответствующие претендующие на универсальность нормы и ценности вошли в «плоть и кровь» российского общества, претендующего на право называться цивилизованным.

В этнополитическом отношении дело обстоит несколько сложнее. Советская модель национально-государственного устройства вызывала отторжение, так сказать, «по умолчанию», т.е. по сугубо идеологическим мотивам. О ее действительной неэффективности западному наблюдателю судить было затруднительно из-за элементарного отсутствия подобных проблем в развитых западных демократиях. Многоязычная советская империя слишком уж сильно отличалась от них, как степенью полиэтничности, так и способом решения «национальных вопросов». Кроме того, любое поверхностное сопоставление получалось явно не в пользу западной стороны, поскольку обнаруживало острые и трудноразрешимые конфликты повсюду, где нарушалась этно-национальная гомогенность. Политико-культурный статус Квебека, гражданское противостояние в Северной Ирландии, баскский сепаратизм – все эти вызовы существующим государствам казались слишком далекими от реалий советского строя, демонстрировавшего непоколебимую стабильность. Последующий всплеск политизированной этничности и стимулированный им развал СССР вроде бы привели все к «единому знаменателю», заставив говорить об изначальной ущербности отечественного опыта. Стержневой, без преувеличения сакральный принцип «дружбы народов» подвергся повсеместной критике и осмеянию в свете разгоравшихся межнациональных конфликтов.

Последнее десятилетие внесло существенные коррективы в привычные представления о безусловном превосходстве западной «национальной» модели над российской «многонациональностью». По признанию многих исследователей, на фоне большинства полиэтничных обществ современное российское выделяется, скорее, культурной гомогенностью, нежели многообразием. За столетия нахождения в составе россий-

⁵ Вайнштейн Г.И. Россия глазами Запада: стереотипы восприятия и реальности интерпретации // Неприкосновенный запас. 2007. №1.

ского государства большинство нерусских народов пережили глубокую и всестороннюю аккультурацию. Народы Поволжья, Кавказа, Севера, Сибири и Дальнего Востока пусть в разной степени, но все же сблизилась с русским этно-культурным массивом, усвоив характерный для него стиль и образ жизни. Первые отчетливые результаты сближения обозначились уже к концу XVIII в. На данном этапе проявилась государственная заинтересованность в культурной и социальной реорганизации разноязыкого имперского пространства. Вовлечение инородцев в орбиту государственного влияния уже тогда рассматривалось как фактор их приобщения к европейским благам и ценностям. Под последними, помимо материальной и духовной культуры, подразумевались образование, наука, коммерция, кодифицированное право, христианская вера. Распространение административного регулирования на сферу культуры и ее преобразование путем государственных инноваций стало своего рода мегатрендом развития. Автор предисловия к фундаментальному труду «Описание всех обитающих в российском государстве народов» очень выразительно и емко передает суть происходящего: «Живущие же в соседстве с исповедующими Христианскую веру и в умеренных странах весьма знатно удалились от древних своих нравов, средством единого подражания... Единообразность учреждения государства весьма премудро помогает сему, и исполинскими шагами приближает грубых народов наших к единой мете всеобщего России просвещения, соединения чудесного во едино тело и едину душу, и, так сказать, сплавления во Исполина, не колебимого сотнями веков».⁶

Двадцатый век привнес единые формы урбанистической культуры, способы проведения досуга, стандарты потребления, образования и быта. Как следствие, современная повседневная жизнь практически лишена этнокультурной специфики, элементы традиционного жизненного уклада сохранились в виде анклавов, преимущественно среди сельского населения. Но, пожалуй, наиболее значимым следствием аккультурации стало повсеместное распространение русского языка, причем не только в сфере официальных, деловых и производственных отношений. Бытовое и даже межличностное общение также оказалось русифицированным или, по меньшей мере, насыщенным русскоязычной лексикой, либо развивалось в русле билингвизма (особенно в полиэтничной среде). Овладение языком, в свою очередь, не могло не сказаться на структуре менталитета. В ней развился целый комплекс социальных и культурно-исторических представлений. Доминирующее положение заняла «государствоцентричная» картина мира, изначально сформировавшаяся в рамках державных традиций русского социума. Таким образом, можно сказать, что поставленная двести лет назад задача соединения народов российских «во едину душу» продолжает активно и небезуспешно решаться, хотя и в несколько сократившихся территориальных пределах.

Годы президентства В.В. Путина стали временем фактической «деэтнизации» российского федерализма. Следует выделить несколько слагаемых, в совокупности выводящих этническую проблематику за рамки федеральной политики (на уровне внутрирегиональных политических отношений действие этнических факторов сохраняется, но почти целиком сводится к распределению властного ресурса). Во-первых, властная вертикаль, выстроенная на принципах безусловной лояльности Кремлю, подавила самостоятельность местных элит, практически исключив саму возможность их этнорегионального обособления, столь характерного для 1990-х годов. Претензии этнонациональных образований сократились до минимума, а выторгованный в постсоветское лихолетье особый статус оказался предметом «тихой гордости» и внутренней рефлексии региональных политиков. Во-вторых, взяты под контроль очаги политического сепаратизма, реально угрожавшие единству страны, причем, что особенно важно, роль сугубо силовых методов контроля к настоящему моменту уже не является определяющей. В-третьих, и это, пожалуй, главное, до минимума сократилась социальная база этнополитических движений, почти утративших активность и, соответственно, влияние на внутрирегиональные процессы. Конечно, события местной жизни предоставляют много-

⁶ *Георги И.Г.* Описание всех обитающих в российском государстве народов. – СПб., 1795, с. IV–V.

численные поводы для спорадических, главным образом, протестных акций, но идеология «национального возрождения» явно покинула массы и ушла с улиц, чтобы поселиться в тиши чиновничьих кабинетов. Все перечисленное знаменует спад политизации этничности, а коль скоро так, именно культура остается традиционной, основной и, возможно, единственной сферой этнической самореализации российских граждан.

Обращает на себя внимание тот факт, что сфера актуализации этнополитики сокращается повсеместно. Социально-политические процессы не протекают изолированно, им сопутствуют изменения в официальной и публичной лексике. Так, эпитет «национальный», традиционно употреблявшийся в значении «этнический» и прочно ассоциировавшийся с принципами советского федерализма, с провозглашенным самоопределением социалистических наций и народностей или, через «национальность», с фиксированной принадлежностью к этим общностям, все чаще используется в ином смысловом ключе. Хотя в Конституции и прочих официальных документах доминирует традиционная терминология, с подачи того же государства стало привычным и даже модным всякое явление общероссийского уровня снабжать префиксом «национальный» (национальный проект, национальный оркестр, национальная премия и даже национальное шоу). Причины подобного синкретизма легко объяснимы, если вообще требуют объяснений: произошла окончательная смысловая дифференциация прилагательного «национальный» не только по обозначаемым понятиям, но и по сферам употребления. Каждая из них имеет свою терминологическую основу: «национальный» в значении «этнический» от слова «национальность» в значении «этничность» и «национальный» в значении «общегосударственный» от слова «нация» в значении «согражданство».

Весьма трудно, а порой и вовсе бессмысленно говорить о некоем устоявшемся образе многонациональной России. Таковой даже в отечественном массовом сознании фигурирует как символ, стереотип, производный от самого факта «многонациональности». Что уж говорить о зарубежной общественности, которая вообще не склонна вдаваться в детали российской специфики. На протяжении последних десятилетий ее представления о многонациональности, полиэтничности, мультикультурности советского, а затем и российского государства складывались под воздействием негативной либо просто кризисной информации (межнациональные столкновения, выступления национальных активистов, сепаратизм, произвол центральной власти, распад государства, дискриминация по национальному признаку, война в Чечне и т.д.). Как уже было сказано, представленный информационный фон в целом соответствовал самоощущению западных обществ, причудливо сочетающему исключительность и универсализм, варьирующему в диапазоне от интернационализма до партикуляристских комплексов.

Стабилизация российской этнополитической системы еще только становится фактором международной политики. Судя по ряду публикаций, критически настроенные интеллектуалы из числа завзятых европоцентристов с трудом воспринимают данную ситуацию, предпочитая подчеркивать порочность и бессмысленность «русского имперского пути». Тем временем в самих европейских странах, живущих под лозунгами торжествующей толерантности, набирают силу иные процессы. Они создают проблемное поле, во многом единое для Востока и Запада, нарушающее логику навязчивых противопоставлений. Без малого полтора десятилетия назад Э. Хобсбаум заметил: «Общественные механизмы, посредством которых каждой группе отводится особая и неоспоримая ниша, сегодня разрушаются либо становятся политически неприемлемыми. Относительно внезапный подъем партий, нетерпимых к чужакам, или проблемы ксенофобии в политике обусловлены именно этим обстоятельством... Поскольку мы живем в такую эпоху, когда все другие человеческие отношения и ценности переживают кризис или как минимум находятся где-то на пути к неизвестным, неопределенным станциям назначения, ксенофобия, похоже, становится массовой идеологией конца эпохи XX в.»⁷

⁷ Хобсбаум Э. Принцип этнической принадлежности и национализм в современной Европе / Нации и национализм., с. 342–345.

Информационная глобализация: вызов культурной самобытности европейских государств

1

Одним из первых термин «глобализация» употребил в 1983 г. Т. Левитт в журнале «Harvard Business Review», характеризуя с помощью этого неологизма процесс слияния рынков отдельных продуктов, производимых транснациональными корпорациями (ТНК). В активный оборот его стали вводить с 1996 г. Своего рода сигналом к этому послужила 25-я сессия Всемирного экономического форума в Давосе, где дискуссия была выстроена вокруг темы «Глобализация основных процессов на планете». На поверхностном уровне эта тенденция хорошо заметна в экономической сфере. Экономики разных стран становятся все более взаимозависимыми. Специализированные международные организации вырабатывают единые мировые стандарты и правила экономической деятельности. Происходит концентрация капитала в руках крупных ТНК. Проблемы, с которыми сталкивается человечество, также приобрели глобальный характер: экологический кризис, проблемы мира, разоружения, новых угроз безопасности, развития и многие другие. Политическая глобализация выражается в первую очередь во все возрастающей роли международных организаций, а также в процессах региональной интеграции (что наиболее интенсивно происходит сегодня в Западной Европе). Внутренняя подоплека глобализации – процесс взаимовлияния культур, нарастающий на протяжении нескольких веков.

Уже в 1960-е годы минувшего века в работах канадского философа и культуролога Г. Маклюэна¹ встречаются пророческие мысли о том, что развитие средств массовой информации приведет к стиранию времени и пространства. Маклюэн предсказал, что глобализация неизбежно вызовет культурную интеграцию, станет мощным орудием воздействия на национальные культуры.

Информационная глобализация подразумевает не просто выход национальных СМИ за пределы национальных границ, а расширение их действия до глобального уровня. Глобализация СМИ – это понятие, напрямую связанное с качественно новым витком научно-технического прогресса. Так, благодаря появлению спутниковой связи радиус вещания многих национальных теле- и радиостанций позволяет теперь охватывать большую зарубежную аудиторию; к тому же происходит унификация источников информации. Уже в 1980-е годы 80% политических и экономических новостей в мире распространялись всего лишь четырьмя крупными американскими информационными агентствами.² Благодаря всемирной компьютеризации появился совершенно новый вид СМИ – компьютерные сети (в первую очередь Интернет). Благодаря изобретению оптоволоконных технологий передачи сигналов повсеместно внедрилось и кабельное телевидение, которое приобретает все новые функции (например, интерактивное телевидение, телеконференции с погружением в виртуальную реальность и тому подобное).

Экономическая составляющая информационной глобализации – это процесс концентрации СМИ. Он подразумевает объединение отдельных информационных предприятий в большие группы с многопрофильной специализацией – мультиинформационные концерны (multimedia groups). Тон задают экономически развитые страны, а на их рынках преобладают коммерческие СМИ – причем, не только в США и Великобритании, где

* Ровинская Татьяна Леонидовна – кандидат политических наук, н.с. ИМЭМО РАН, научный редактор журнала «Мировая экономика и международные отношения».

¹ Г.М. Маклюэн (21.07.1911– 31.12.1980). Канада. Афоризмы Маклюэна прочно вошли в западную культуру. Маклюэн предсказал эффект воздействия телевидения на общество, суть и природу рекламы, а также 40 лет назад описал изменения в обществе, которые наступили с появлением Интернета.

² The Associated Press (AP), United Press International (UPI), New-York Times News Service и Los-Angeles Times-Washington Post News Service. См.: Graber D. Mass Media and American and American Politics. – Washington, 1980., p. 262–264.

так сложилось исторически, но и в странах континентальной Европы, где до сих пор еще сильны механизмы государственного регулирования информационного рынка (например, в Германии). Коммерческие СМИ выходят на международный информационный рынок, в некоторых случаях срастаются с ТНК, либо сами становятся информационными ТНК. Сильные в экономическом и техническом отношении компании вытесняют с рынка и поглощают более слабые и мелкие, в результате чего число самостоятельных компаний сокращается. А в процессе так называемой «вертикальной концентрации» прежде отдельные сферы информационного производства объединяются. Границы между различными видами СМИ стираются. Во многих странах за видимостью обилия и разнообразия информационной продукции скрывается всего лишь несколько влиятельных мультиинформационных предприятий. Следствием концентрации СМИ стала фактическая монополизация информационного рынка крупными частными конгломератами. Это касается всего спектра СМИ – печатных изданий (газеты, журналы, книги), аудиовизуальных средств (радио, телевидение, аудио-видео продукция – диски, кассеты, пластинки и пр.), электронных СМИ (Интернет).

Накануне саммита «Группы восьми» в Санкт-Петербурге в июле 2006 г. было проведено исследование массового восприятия социальных рисков и угроз.³ Оно выявило, что опасение утраты национальной самобытности и традиций в странах Восьмерки занимает 2-е место из 11-ти, уступая лишь боязни распространения терроризма (а такие пункты как, например, массовые эпидемии, смертельные болезни, экологические катастрофы, межэтнические конфликты и войны и тому подобное меньше тревожат жителей этих стран). Причем, больше всего утрата национальной самобытности пугает западных европейцев (81% респондентов во Франции, 76% – в Германии, 69% – в Италии; для сравнения – лишь 41% в США, 39% в России, 47% в Японии).

Самое отчетливое следствие информационной глобализации – это унификация содержания информации, и в то же время доминирование экономически сильных и политически влиятельных наций на всемирном информационном рынке. Для Европы именно эта сторона интеграционных процессов – самая болезненная, так как бросает вызов святыне святынь – культурной самобытности национальных государств. Самобытные культуры европейских государств (что бы ни говорилось об их равноправии в рамках ЕС) испытывают на себе сильное давление: во-первых, со стороны доминирующих европейских культур; во-вторых, со стороны многочисленных иммигрантских культурных сообществ; а в-третьих, со стороны США – трансатлантического партнера ЕС.

2

В Европе большое количество различных культур тесно соседствует на весьма ограниченной территории. Естественное стремление народов-носителей каждой культуры сохранить ее для потомков. Европейская политико-экономическая интеграция и глобализация информационных процессов ведут не только к взаимопроникновению и обогащению национальных культур, но и представляют определенную угрозу национальной культурно-языковой самобытности, в первую очередь – именно в языковом смысле. Ведь язык – основа любой культуры.

Хотя все официальные языки стран – членов ЕС в европейских институтах считаются равноправными, – официальными рабочими языками остаются лишь два: английский и французский. Но негласное соперничество существует и между ними. Английский вытесняет французский язык и становится для европейского среднего класса тем же, чем была латынь для образованных кругов средневекового европейского общества. Некоторые западные исследователи говорят даже о развитии в Европе международного языка общения (на основе английского). Но в отличие от латыни, здесь существует проблема: поскольку английский язык связан именно с английской культурной традицией, он вызывает к себе порой неприязненное, а то и враждебное отношение, которого не

³ Исследование было проведено Международным агентством «Евразийский монитор» и компанией Global Market Institute.

знала латынь в средневековой Европе. Элиты некоторых континентальных стран пытаются остановить этот процесс. Наиболее непримиримая среди них – французская элита.⁴ Современное культурное соперничество Великобритании и Франции в Европе – это новая форма и закономерное продолжение исторического противостояния этих двух стран (прежде военного, затем политического).

Кроме того, современная реальность такова, что Европе приходится считаться с высокой долей иммигрантов неевропейского происхождения, а концепция «прав человека», отраженная во всех европейских официальных документах, предполагает, в частности, свободу слова и информационной деятельности для иммигрантских меньшинств. Так, статья 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод посвящена свободе самовыражения и информации.⁵ Европейский Суд характеризует свободу самовыражения как «основополагающее условие развития каждого индивида и прогресса в демократических обществах». Свобода выражения мнений и свобода информации — одна из важнейших правовых основ развития современного общества. Эти основы были заложены еще Всеобщей Декларацией прав человека ООН (1948 г.) и последующим Международным Пактом ООН о гражданских и политических правах (1966 г.). Провозглашенные в них (соответственно в статьях 19 и 19–20) принципы нашли практически всеобщее признание в качестве эталонов, на основе которых правительства могут измерять прогресс в деле защиты прав человека. В органах ООН эти документы пользуются авторитетом, который уступает лишь Уставу. На них постоянно ссылаются при работе Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности, других органов ООН. Они цитируются в международных правовых документах и конституциях многих стран, в том числе в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Статья 10 Конвенции — фундамент законотворчества, законодательства, юридических документов о СМИ как Совета Европы, так и ЕС, а также других международных организаций и их государств-членов. Она образует правовую базу взаимодействия и сотрудничества этих государств в информационной сфере. Анализ деятельности европейских объединений по вопросам информации и коммуникации и законодательства государств – членов СЕ свидетельствует, что статья 10 Конвенции не только вошла составной частью в правовые документы. Она стала основой практического применения лицами, организациями и государствами провозглашенных принципов свободы придерживаться мнений и убеждений, свободы распространять информацию и идеи. Применение статьи 10 находится под постоянным контролем Европейской Комиссии по правам человека, Комитета министров СЕ, Европейского суда по правам человека.⁶

Общеизвестно, что большинство «неевропейских» иммигрантов в ЕС составляют выходцы из мусульманских стран. В последние годы значительно возросла социально-политическая активность мусульманского населения Европы, что способствует росту его роли и положения в европейском обществе. Показателем этого в первую очередь служит увеличение числа исламских организаций, расширение географии и сферы их деятельности. Среди общеевропейских организаций такого рода информационными правами иммигрантов занимается Ассоциация журналистов Европы. Это организация с информационными, культурно-просветительскими, профсоюзными функциями. Ее деятельность направлена на развитие информационного и культурно-просветительского пространства мусульман в Европе. Ассоциация способствует информационному, культурному и идейному обмену с другими журналистскими организациями Европы, координирует деятельность различных исламских культурно-просветительских организаций и

⁴ *Зидентоп Л.* Демократия в Европе. – М.: Логос. 2001.

⁵ Конвенция подписана 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г., ратифицирована государствами – членами Совета Европы.

⁶ *Поляков Ю.А.* Обращения в Европейский Суд по правам человека: руководство для журналистов. // Институт проблем информационного права. Серия «Журналистика и право». 2004. Выпуск 45 (www.medialaw.ru/publications/books/book45/24.html).

информационных служб, осуществляет планирование информационных проектов. Существуют также исламские организации, имеющие статус официальных учреждений. Они созданы при участии и пользуются поддержкой официальных структур в странах арабского и мусульманского мира. Наиболее влиятельными из них являются Исламский центр в Лондоне, Мечеть исламского центра в Риме, Исламский культурный центр в Женеве, Исламский культурный центр в Мадриде. Все они пользуются поддержкой руководства Саудовской Аравии. Объединенные Арабские Эмираты через благотворительный фонд «Аль-Мактум» курируют Исламский культурный центр в Дублине, который считается одним из самых крупных и деятельных исламских центров Европы. Большая мечеть в Париже, одна из самых старых в Европе, пользуется государственной поддержкой Алжира.

На сегодняшний день сфера деятельности исламских организаций охватывает значительное социальное пространство: от мечетей, исламских центров, национальных и религиозных организаций, до образовательных учреждений, профессиональных и общественных организаций, студенческих союзов, молодежных и женских движений. Только в Западной Европе насчитывается более 7 тысяч мечетей, центров и учреждений, принадлежащих мусульманской общине.⁷

В ближайшие десятилетия приток представителей иных культур в Европу будет расти, несмотря на ужесточение иммигрантского законодательства многих европейских стран. Основу этой тенденции составляют, как известно социальные и экономические процессы: «старение» коренного населения Европы и одновременно нехватка рабочей силы – как неквалифицированной, так и высококвалифицированной. Соответственно, европейские культуры и в ближайшем будущем будут вынуждены соседствовать на своей территории с культурами неевропейскими.

3

Совершенно особое значение имеет всемирная экспансия английского языка, особенно – его американского варианта и, следовательно, американских культурных стандартов. Согласно последним данным, английский является родным языком для 1 млрд. 100 млн. человек; еще 600 млн. человек владеют английским как вторым языком; несколько сотен миллионов людей пользуются английским языком для профессионального общения. Он имеет статус официального или полуофициального языка в 62 странах мира, и 97% населения мира считают его языком международного общения.⁸ Английский превалирует в средствах массовой информации, в бизнесе, экономике, образовании, спорте, индустрии развлечений. Более 80% информации в мире хранится на английском, до 85% всех научных работ публикуются сначала на английском.⁹ Английский заменил французский язык в мире дипломатии и стал официальным языком большинства международных организаций. Это также официальный язык Олимпийских игр, Всемирного Совета церквей, ряда международных конкурсов и фестивалей.

Европа пытается оказать сопротивление так называемой «американской культурной гегемонии», но не очень успешно. Европа находится под большим влиянием США, чем сами Соединенные Штаты под влиянием Европы. Очевидно, это связано с тем, что принципы американской демократии, американского понимания прав человека и свободы личности в свое время стали прогрессом по отношению к более патерналистским европейским представлениям, традиционным авторитетам и привилегиям.¹⁰ Многие исследователи небезосновательно считают глобализацию, по сути, американизацией и

⁷ Исламские организации Европы ([www.islam.ru/pressclub/analitika/isorve/...](http://www.islam.ru/pressclub/analitika/isorve/)).

⁸ Павловская А.В. Национальный характер в условиях глобализации: перспективы изучения // Вестник Московского университета. Серия 19. Лингвистика и межкультурная коммуникация. 2004. №1.

⁹ Тимашева О.В. Угроза американизации и современная художественная литература Франции / Западная Европа и культурная экспансия «американизмов» / Сост. Ю.М. Каграманов. – М.: 1985., с. 213.

¹⁰ Филатов С.Б. Религиозная жизнь Евразии: реакция на глобализацию // Сетевой проект «Русский архипелаг» (см.: [www.archipelag.ru/geoculture/religions/Eurasia/reaction/...](http://www.archipelag.ru/geoculture/religions/Eurasia/reaction/)).

отмечают, что центральной задачей внешней политики США в век информации должна стать победа в борьбе за мировые потоки информации. Информационное влияние тесно переплетается с политическим. Поэтому философы и политические деятели Европы систематически выступают против информационной политики США. Характерна, например, позиция французских лидеров. Еще Ш. де Голль и Ф. Миттеран в свое время жестко выступали против американского засилья¹¹. Последний Иракский кризис снова спровоцировал в Европе новый виток неприятия всего американского – «от джинсов до фильмов».¹²

Названные факты подтверждают тезис о том, что культурная самобытность европейских национальных государств действительно находится под угрозой, и в обозримом будущем эти государства будут по мере сил сопротивляться внешним информационным влияниям. Существует ли противоядие от «культурологического вреда» информационной глобализации? Поскольку глобализация – стихийное явление, едва ли ей можно эффективно сопротивляться. Однако определенные информационно-культурные барьеры продолжают существовать как естественное противодействие унификации, универсализации и стандартизации (которые несет с собой либеральная глобализация). Выстоят ли европейские самобытные культуры под натиском, и в какой мере они сами трансформируются под воздействием информационной глобализации – этот ключевой для них вопрос на сегодняшний день остается открытым.

Россия и другие европейские страны СНГ также подвержены глобальным информационным и политическим процессам и, следовательно, испытывают те же угрозы. Однако население России и ее ближайших соседей в настоящее время больше обеспокоено экономическими, социальными и политическими проблемами, нежели вопросами сохранения культуры. Несмотря на то, что европейские страны СНГ в настоящее время политически разобщены, между ними (если иметь в виду, прежде всего, Россию, Украину и Белоруссию) существует историческая культурная общность, также основанная на родстве языков. При благоприятном политическом развитии эти страны могли бы создать единое информационное пространство в целях сохранения своего культурного наследия. Задача сохранения культурной самобытности для России является не только внешней, но и внутренней: она состоит в сохранении культурной самобытности населяющих ее народов.

¹¹ Рыжков Н. Конфронтация или диалог? // Независимая газета. 1999. 28 Сентября (www.ng.ru).

¹² Носов М. Глобальные аспекты трансатлантических отношений // Современная Европа. 2006. №2.

Интеграция европейского образования: принцип сетевого управления

Экономическое и социальное развитие Европы на современном этапе коренным образом меняет образовательную политику в регионе. Развитие общества знаний, нацеленного на достижение экономического роста, расширение рынка труда и усиление социальных связей, заставляет политиков уделять особое внимание системе образования и ее эффективности. В глазах политического сообщества образование становится неотъемлемой частью экономической и социальной политики, средством усиления европейской конкурентоспособности в мире. Расширение Европейского Союза (ЕС) также создает для этого новые измерения и увеличивает число задач, возможностей, требований к работе в области образования и развития человеческого ресурса. Хотя компетенция ЕС в сфере высшего образования ограничена «мероприятиями по развитию качественного образования через сотрудничество между странами-членами»¹, в действительности, Союз все больше оказывает влияние на образовательную политику стран с помощью различных инструментов управления.

1

Самым важным и известным процессом реформирования европейского высшего образования считается Болонский. Он был инициирован министрами по образованию четырех ведущих европейских государств (Франции, Германии, Великобритании и Италии) в Сорбонне в 1998 г., и формально начался с Декларации, подписанной 29 европейскими государствами в Болонье в июне 1999 г. В Болонской Декларации перечислен ряд мер, обязательных для всех стран-подписантов. Число стран-участниц на сегодняшний день возросло до 41. В их число вошла и Россия. Деятельность Болонского процесса координируется специальной Рабочей группой. Два раза в год проводятся Министерские конференции, отслеживающие успешность деятельности стран-подписантов. Основной целью Болонского процесса является создание единого «Пространства Европейского высшего образования» к 2010 г.²

Схожие сроки и даже еще более амбициозные цели были одобрены Европейским Советом в Лиссабоне в марте 2000 г. «Лиссабонская программа» предусматривает создание на территории Европы самой конкурентоспособной и динамично развивающейся в мире экономики, основанной на знании.³ В данном ключе Европейский Совет поставил три стратегические цели перед образованием:

- повышение качества систем образования и подготовки;
- повышение их эффективности;
- расширение их доступности.⁴

Как Болонский, так и Лиссабонский процессы характеризуют общую политику европейских государств по обеспечению совместимости и сопоставимости систем образования, а также добровольного сотрудничества для достижения общих стратегических целей в этой сфере. Без данных процессов европейским университетам, вероятно, было бы труднее справиться с целым рядом проблем, возникших в конце XX в. Так, Болонский процесс реагирует на массовый характер образования, на все большее количество желающих получать высшее образование. Этот процесс предусматривает двухуровневую, отвечающую потребностям рынка, структуру высшего образования. В основе структуры заложены не только деление студентов на бакалавров и магистров, т.е. специали-

* Бадаева Анна Сергеевна – аспирантка ИМЭМО РАН.

¹ Art. 149 of the Treaty of Amsterdam (www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf).

² European Higher Education Area. Joint Declaration of the European Ministers of Education. Convened in Bologna on the 19th of June 1999 (www.win.tue.nl/wsk/onderwijs/internationalisering/bologna.html).

³ www.bologna.mgimo.ru/files/server/File/declarations/2007_Lisbon_declaration

⁴ Report to the European Council «The concrete future objectives of education and training systems», No. prev. doc.: 5680/01. EDUC 18 (ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep_fut_obj_en.pdf).

стов более «низкого» и более «высокого» уровня, но и принцип мобильности. Он направлен на воспитание готовности учащихся к быстрой смене социальной рабочей среды. Лиссабонская Декларация, в свою очередь, подчеркивает особую значимость автономии университетов, их большую независимость от государства. Во-первых, это позволяет университетам решить проблему недофинансирования со стороны государства. Университеты начинают сами зарабатывать больше на рынке образования, исследования и консультирования. Во-вторых, эти тенденции делают университеты более самостоятельными и независимыми участниками как экономики, так и политики. При этом сами государства способствуют такому ходу событий. Это наилучшим образом иллюстрируется единодушным согласием нескольких десятков европейских министров на проведение Болонского и Лиссабонского процессов. В действительности, оба процесса дополняют и взаимно усиливают друг друга, а также задают стандарты и для многих других программ и процессов в сфере интеграции образования,⁵ причем не только высшего, но и школьного, или образования в течение всей жизни.

Хорошо известны образовательные программы, направленные на повышение мобильности учащихся на всех уровнях: университетском, школьном, профессиональном: Erasmus, Comenius, Tempus и многие другие. Все программы осуществляются по инициативе Европейского Парламента и с одобрения Европейского Совета. Европейская Комиссия, в лице комиссара по вопросам образования, культуры, профессиональной подготовки и многоязычия, активно поддерживает образовательные программы и контролирует их осуществление. Она представляет отчеты Европейскому Парламенту и Совету Министров о реализации рекомендаций Совета. Часть образовательных программ действует в рамках ЕС, другая – за его пределами. Причем не только на территории стран-кандидатов на вступление в ЕС или соседних государств, но также и потенциальных партнеров Союза. Образовательные программы внутри ЕС направлены на развитие и совершенствование собственного европейского образовательного пространства. Программы, действующие за пределами ЕС, нацелены на привлечение и вовлечение в него талантливой молодежи и специалистов со всего мира, а также на распространение европейских стандартов обучения. Формируется сеть европейских образовательных программ, активно покрывающая не только территорию ЕС, но и постепенно распространяющаяся за ее пределы (см. рис. 1).

Наиболее крупной и продолжительной программой обмена студентов внутри ЕС считается программа Erasmus. Свое название она получила в честь голландского теолога и гуманиста XVI в. Э. Роттердамского. Эта программа интеграции высшего образования предоставила более чем 2 миллиону студентов стажировки за пределами их родных стран, продолжавшиеся от 3 месяцев до академического года. Только в 2006 г. в программе Erasmus приняли участие свыше 150 тысяч молодых людей.⁶ Школьной мобильностью внутри ЕС занимается программа Comenius, названная так в честь чешского ученого и педагога XV в. Я. Коменского. Программа дала возможность более чем 2,5 миллиону школьников принять участие в международных проектах.⁷ Имя великого изобретателя Л. Да Винчи получила программа профессиональной подготовки Leonardo. Благодаря этой программе свыше 75 тысяч выпускников ежегодно имеют возможность применить свои знания и навыки в неродной социальной среде. Они проходят трехмесячную практику в одной из стран ЕС. Образованию взрослого населения посвящена программа Grundtvig, названная по имени датского теолога, поэта, философа XIX в. Н. Грундтвига. Как и программа Leonardo, она направлена на переподготовку взрослого населения. Программа нацелена на формирование мотивации участников к применению полученных знаний и навыков за рубежом. Одной из новых образовательных программ

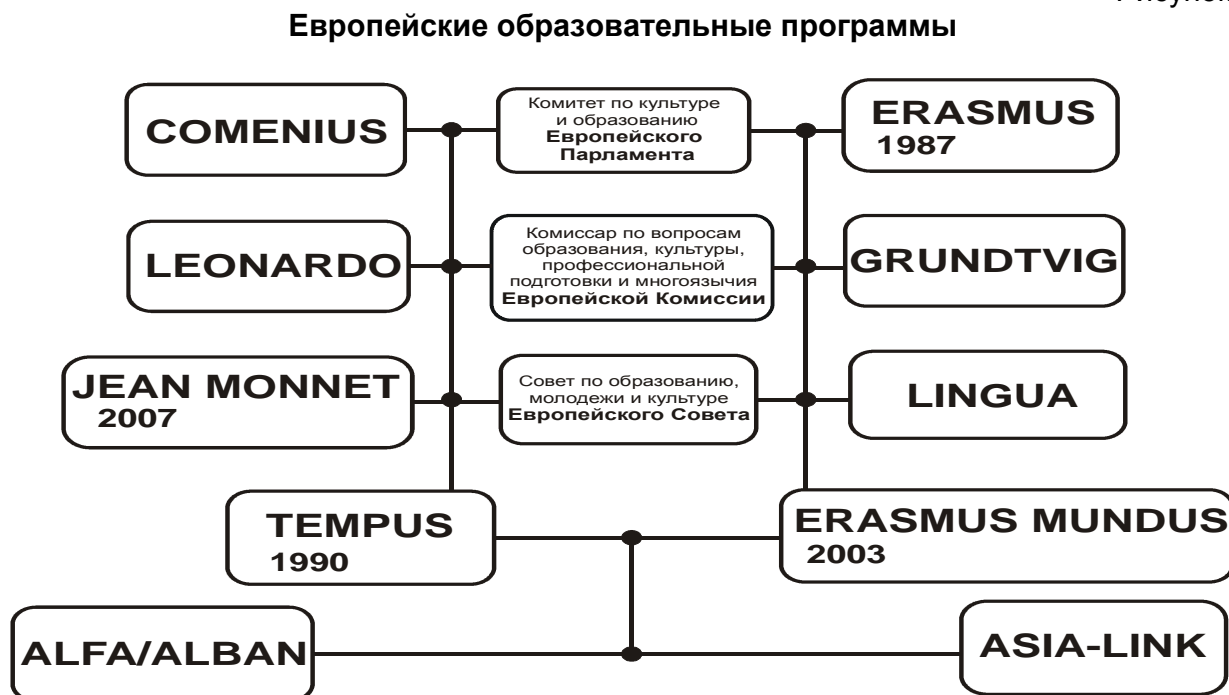
⁵ Ван дер Венде М. Болонья – не единственный город, имеющий значение для политики в сфере Европейского высшего образования // Международное высшее образование. 2003. №32., с. 15–18.

⁶ Интервью с Я. Фигелем, комиссаром Европейской Комиссии по вопросам образования // Российская газета. Федеральный выпуск №4085. 2006. 6 июня.

⁷ Education policies and initiatives of the EU (en.wikipedia.org/wiki/Education_in_the_European_Union).

ЕС является подпрограмма Jean Monnet, носящая имя Ж. Моне, французского политика и архитектора Союза. Эта программа вступила в силу 1 января 2007 г. и, возможно, будет продолжаться до 2016 г. Программа поддерживает расширение знаний о Европе в рамках высшего образования.

Рисунок 1.



Первой программой ЕС, предлагающей обмен и кооперацию между европейскими и иными образовательными институтами, стала программа Tempus, одобренная Европейским Советом в мае 1990 г. Ее цель – модернизация учебных планов и способов обучения, улучшение академического управления в партнерских странах, а также продвижение европейских приоритетов в области высшего образования. Кроме этого, программа Tempus предоставляет индивидуальные гранты, позволяющие интенсифицировать передвижение учащихся в Европе и за ее пределы, если это связано с темами, которым посвящена программа. Программа Tempus была продолжена целой серией меньших программ ALFA/ALBAN с университетами Латинской Америки, программой Asia-Link в Азиатских странах, а также некоторыми другими кратковременными программами. Наконец, в 2003 г. при усиленной поддержке Европейского Совета и Европейского Парламента была запущена программа Erasmus Mundus.⁸ Она направлена на привлечение в Европу лучших студентов со всего мира, а также на развитие партнерских отношений между университетами ЕС и других стран. В рамках программы Tempus в 2005 г. ЕС было профинансировано более 300 стажировок для российских студентов, а по программе Erasmus Mundus, в том же году, стажировки в европейские вузы получили 97 студентов и ученых из России.

2

Международное сотрудничество в области международного образования приобретает сегодня для ЕС стратегическое значение. Одним из доказательств этого служит тот факт, что в 2006 г. между Россией и ЕС было подписано соглашение об облегчении визового режима для студентов, исследователей, научных работников и деятелей культуры. Однако визовый режим – это не единственная проблема, препятствующая интеграционному образовательному процессу. Часто на пути к цели лежит именно различное понимание качества и стандартов образования, способов и программ обучения. Не-

⁸ Report on the draft Erasmus Mundus programme for the European Parliament.

которые образовательные программы ЕС, например Tempus, работают в этом направлении, однако этого недостаточно, чтобы победить стремление каждой европейской страны сохранить свою образовательную индивидуальность. Вопрос о том, теряет ли национальная образовательная специфика свою значимость в условиях глобализации, уступая место консолидации общих усилий и знаний, остается открытым в Европе.

Важным толчком для обеспечения единого качества образования в Европе стал Пилотный проект ЕС, осуществлявшийся в 1994 г. Следствием его реализации стало принятие в 1998 г. *Советом по образованию, молодежи и культуре Европейского Совета* Рекомендаций о Европейском сотрудничестве в обеспечении качества в высшем образовании.⁹ Эти Рекомендации призвали государства-члены ЕС создать прозрачные системы обеспечения качества образования, а учреждения и власти – сотрудничать и обмениваться опытом. Действительно, в течение последующих пяти лет практически во всех странах ЕС появились соответствующие официально учрежденные агентства или схемы. Проблема, однако, заключается в том, что число этих агентств продолжает с каждым годом стремительно увеличиваться. В некоторых крупных европейских странах их число превышает десяток. При этом многообразие мер и оценок качества образования не уменьшается. Предвидя подобный исход, а также преследуя цель систематизации процесса, уже в 1998 г. Европейский Совет при финансовой поддержке Европейской Комиссии рекомендовал учредить *Европейскую ассоциацию гарантии качества в высшем образовании (ENQA)*.¹⁰

В 2000 г. Генеральная Ассамблея ENQA приняла нормативные акты и план действий. С этого момента сеть ENQA становится передовой организацией, координирующей работу по обеспечению качества высшего образования в рамках Болонского процесса. Деятельность этой сети автоматически распространилась за пределы ЕС, так как членство в организации стало открытым для агентств гарантии качества образования более чем из 40 стран, подписавших Болонскую декларацию. Общей целью ENQA является развитие сотрудничества, обмен опытом и «содействие развитию процедур выработки стандартов качества в области транснационального европейского высшего образования».¹¹ В настоящий момент полноправными членами сети являются 36 агентств из 21 страны. Россия является кандидатом на вступление в ENQA.¹² Генеральная Ассамблея, главный законодательный и принимающий решения орган ENQA, состоит из представителей национальных агентств, являющихся полноправными членами сети ENQA, а также представителей европейских министерств. Подобная структура управления и количество представленных в организации стран позволяет сделать вывод о том, что ENQA в состоянии играть заметную политическую роль в случае дальнейшего углубления борьбы с национальными правительствами за выработку единых структур и стандартов качества европейского образования.

В дополнение к ENQA, в Европе были также созданы несколько региональных сетей. В 2001 г. была организована *сеть агентств по обеспечению качества в высшем образовании стран Центральной и Восточной Европы (CEE-Network)*. Она действует в качестве центра сбора и анализа информации, а также взаимодействия по вопросам образовательной политики между восемнадцатью странами – от Германии и России до Латвии и Македонии.¹³ Особое значение ENQA уделяет работе со Скандинавской ассоциацией по обеспечению качества в сфере высшего образования (NOQA).¹⁴ Развивая свои уже имеющиеся традиции сотрудничества, пяти странам Северной Европы (Дании,

⁹ Council Recommendation (EC) №561/98 of 24 September 1998 on European cooperation in quality assurance in higher education // Official Journal L270. 7.10.1998 (europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11038.htm).

¹⁰ The European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) – в 2004 г. эта организация была переименована: слово ассоциация было заменено словом сеть. В итоге существующее название – ENQA (The European Network for Quality Assurance in Higher Education).

¹¹ Подробнее о структуре и деятельности ENQA см. официальный сайт сети (www.enqa.ru).

¹² А именно National Accreditation Agency of the Russian Federation (NAA), Йошкар-Ола.

¹³ См. официальный сайт сети CEE-Network (www.ceenetwork.hu).

¹⁴ См. официальный сайт сети NOQA (www.noqa.net).

Финляндии, Исландии, Норвегии и Швеции) удалось добиться значительных результатов в области интеграции образовательных систем.

Значение ENQA как международной сети усиливает ее сотрудничество с другими сходными по целям и принципам европейскими организациями. Анализ деятельности ENQA показывает, что эта организация играет лидирующую роль в области сближения европейских образовательных стандартов. Парижское Коммюнике 2001 г., конференция европейских министров в Берлине в 2003 г. призывали сеть усилить свою организационную структуру, проводить масштабные исследования в ее странах-членах, на основе которых разрабатывать согласованный свод стандартов, процедур и принципов по обеспечению качества высшего образования. Однако такую задачу ENQA под силу выполнить только в сотрудничестве с сектором высшего образования, который на Европейском уровне представлен Европейской ассоциацией университетов (EUA), Европейской ассоциацией высших учебных заведений (EURASHE), и Европейским союзом студентов (ESU). Сотрудничество с ENQA активизирует *Сеть агентств по гарантии качества в профессиональном образовании и обучении (ENQA-VET)*, созданная, как и сама ENQA, по инициативе Европейской Комиссии в 2001 г. и насчитывающая к сегодняшнему дню 22 страны-члена или кандидата.

Европейская ассоциация университетов (EUA) была создана в 2001 г. Она объединила многие европейские университеты, национальные ассоциации ректоров и другие организации, функционирующие в системе высшего образования. В итоге к 2007 г. EUA объединила 780 членов из 46 европейских стран, что позволяет данной организации проводить собственные транснациональные исследования, на основе которых консультировать Европейскую Комиссию по вопросам образовательной политики, а также стать официальным представителем университетского сектора в рамках Болонского процесса, сотрудничать с ОЭСР, Советом Европы и ЮНЕСКО.¹⁵ В Управлении Болонской рабочей группы представлена также и другая крупная международная организация – *Европейская ассоциация высших учебных заведений (EURASHE)*. Отражая интересы организаций профессионального высшего образования европейских стран, EURASHE проводит мониторинг и анализ (регулярные семинары и конференции) национальных действий в этой области, дает рекомендации Европейской Комиссии. Но в отличие от *EUA* деятельность *EURASHE* распространяется шире. Эта организация установила отношения со странами вне Европы и вне Болонских стран-подписантов – с Канадой, Казахстаном, Сирией. Членство в *EURASHE* имеют 235 российских вузов.¹⁶ Старейшей интеграционной структурой в области образования можно также считать *Европейский союз студентов (ESU)*.¹⁷ С 1982 г. эта организация представляет образовательные, социальные, экономические и культурные интересы студентов на европейском уровне. На сегодняшний день *ESU* участвует во всех действующих в сфере образования структурах ЕС, Совета Европы, а также в Болонской рабочей группе и соответствующих структурах ЮНЕСКО.

Европейское пространство постепенно наполняется многочисленными агентствами и ассоциациями, общей целью которых является повышение прозрачности системы европейского образования и сохранение его качества в условиях интеграции. На начальном этапе возникновение подобных организаций часто инициируется сверху, однако в дальнейшем их возможности и политический вес растут. Многие из них становятся компетентны в том, чтобы давать рекомендации тем структурам, при поддержке которых возникли (см. рис. 2).

Важно отметить также то, что попытки внедрения такой системы интеграции не ограничены территорией ЕС. Активная международная деятельность и вынужденная кооперация всех типов образовательных организаций ведет к их постепенному соедине-

¹⁵ См. официальный сайт Европейской ассоциации университетов (www.eua.be).

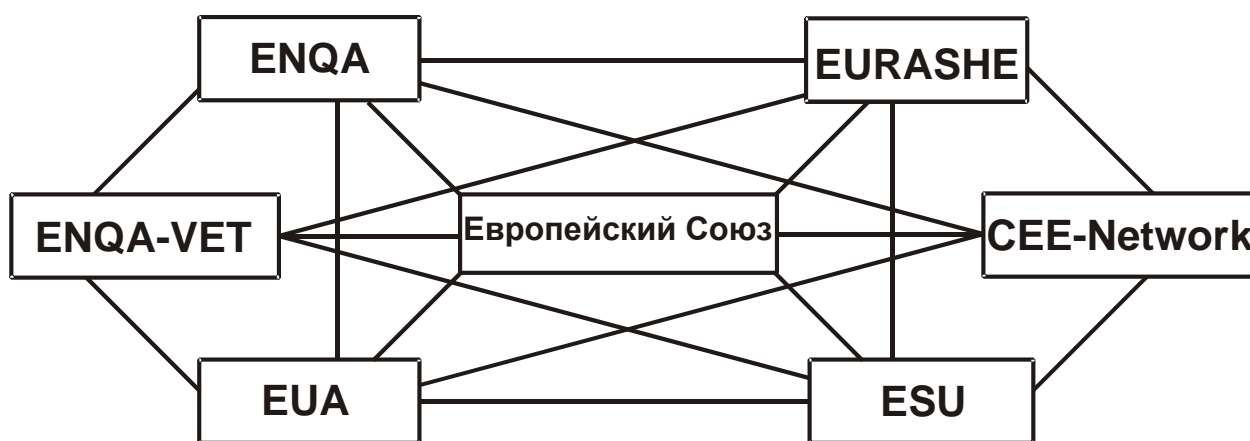
¹⁶ См. официальный сайт Европейской ассоциации высших учебных заведений (www.eurashe.eu).

¹⁷ Прежнее (до мая 2007 г.) и более известное название этой организации – ESIB. См. официальный сайт (www.esib.org).

нию в общую структуру, вышедшую сначала на уровень стран-участниц Болонского процесса, а затем включившую всех потенциальных партнеров, способных принести пользу процессу создания единого конкурентоспособного образовательного пространства в ЕС. Подобный подход к управлению образовательной политикой полностью отвечает определению сети, как открытой структуры с горизонтальным характером управления, ориентированной на решение определенных целей и способной к неограниченному расширению путем включения новых узлов, если те способны к коммуникации в рамках данной сети. О транснациональном характере европейской образовательной сети говорит тот факт, что жесткие связи возникают между всеми участниками интеграционного процесса, уравнивая при этом политическое значение центральных органов и узловых организаций.

Рисунок 2.

Сеть европейских образовательных структур



Совместная работа европейских образовательных структур ведет к созданию весьма обширной сети, охватывающей все важные проблемы сферы образования. Такой принцип управления позволяет легче принимать коллективные решения. Он нацелен на оптимальную реализацию интеграционных процессов. Активное проникновение рыночных факторов во все сферы общественной жизни ЕС, включая образование, приводит к дерегуляции национальных образовательных политик и повышению институциональной автономии образовательных учреждений. Возможно, подобная практика сетевого управления может стать эффективным механизмом, компенсирующим издержки, связанные с сокращением национальных усилий в образовательной сфере.

Экологическая безопасность и государственный суверенитет в условиях глобализации

Современное государство – «государство суверенитета» существует уже около 5 веков. С начала 1970-х годов все чаще стали заявлять о завершении эпохи «национального государства». В реальности, дело все-таки не в исчезновении государства и его суверенитета, а в том, что его концепция все более расходится с реальностью, с глубокими политическими сдвигами, связанными с процессами глобализации. Неслучайно тогда впервые зазвучали призывы отказаться от суверенитета. Римскому клубу отказ от суверенитета виделся неизбежным в целях избежать анархии в современных международных отношениях – как средство решения насущных глобальных проблем.¹ Ко времени выхода в 1987 г. доклада Комиссии Г.Х. Брундтланд «Наше общее будущее», государство национального суверенитета и охрана окружающей среды уже считались многими экспертами несовместимыми. Однако со временем позиции исследователей окончательно утвердились не на идее конца государства суверенитета, а на идее «трансформации природы его теорий».²

Безопасность всегда предметна. В основе концепций безопасности лежит система угроз (вызовов), при этом не всех возможных, а воспринимаемых как значимые. Увеличение числа угроз – всегда вызов и для самой концепции, как для идейной основы их систематизации. С конца «холодной войны» акцент в концепциях безопасности все более смещается от внешних угроз, в основном, военного характера, к угрозам внутренним, и так называемым нетрадиционным. В их число входят и многочисленные экологические опасности. Они поступают со стороны природной среды, но принадлежат к числу внутренних угроз, потому что их источником является хозяйственная деятельность людей. «Комиссия Брундтланд» в свое время выдвинула требование расширить понятие глобальной безопасности и включить в него экологическую составляющую. За прошедшие двадцать лет на этом пути, к сожалению, достигнуты весьма скромные успехи.

Часто экологическую составляющую безопасности увязывают с экологическими конфликтами. При попытках уловить экологическое ядро безопасности, исследователь встает перед дилеммой: либо ему рассматривать, собственно, разнообразные конфликты из-за экологических и природных ресурсов, либо – саму экологическую проблему в чистом виде и политические последствия, с ней связанные. Большинство экологических проблем глобального масштаба (проблема дефицита воды и других экоресурсов, проблема трансграничных загрязнений, проблема чрезвычайных бедствий, катастроф и ликвидации их последствий) вписываются в эту логику. Исследователи экологической безопасности отмечают несколько важных особенностей. Во-первых, глобальные экологические риски, несмотря на свою как будто призрачность, на самом деле выше, чем традиционные для системы международных отношений угрозы. Во-вторых, любые экологические риски и конфликты в принципе плохо поддаются урегулированию. В-третьих, сложно следовать принципу индивидуальной ответственности в попытках уменьшить экологические риски – виновник экологического кризиса предельно деперсонифицирован, а иногда и вовсе неизвестен. В-четвертых, экологические риски имеют сложно фиксируемый и часто меняющийся характер. В-пятых, в основе кризисной ситуации почти всегда лежит одна и та же предпосылка – совместное использование природных и экологических ресурсов странами и группами стран.³

* Глушенкова Елена Ивановна – кандидат политических наук, с.н.с. ИМЭМО РАН.

¹ «В центре общественных преобразований... окажется суверенитет национального государства», – писал А. Печчеи. См.: *Печчеи А. Человеческие качества.* – М.: Прогресс, 1985., с. 272.

² *Liefferink D. Environment and Nation State.* – N.Y., 1996., p. 24.

³ См.: *Responding to environmental conflicts: implications for theory and practice.* – Dordrecht, Boston, London, 2001.

Специфика экологических конфликтов в том, что управление ими в значительной степени зависит не от властей национальных государств, а от международных организаций, как межгосударственных, так и неправительственных. Менеджмент таких кризисов требует максимально гибкого процесса принятия решений. Все виды природоохранной деятельности должны быть четко скоординированы между разными участниками, среди которых особая роль все чаще отводится негосударственным участникам. В центре концепта экологической безопасности должна быть проблема эффективности экологической политики, а та, в свою очередь, связана с анализом долгосрочных последствий антропогенной деятельности. Это подводит нас к выводу, что вряд ли концепция экологической безопасности должна быть посвящена одним лишь ресурсным, экологическим конфликтам. Скорее, в центре рассмотрения должны быть порождающие экологический конфликт угрозы безопасности. У концепции безопасности есть альтернативы, основанные на ее экологической трансформации. Можно просто расширить ее границы за счет экологических, эколого-ресурсных и подобных конфликтных ситуаций. Но смысла в этом, пожалуй, нет, и получается, что вообще не нужна самостоятельная, отдельная концепция экологической безопасности.⁴ Можно попытаться вписать экологическую безопасность в традиционную концепцию безопасности, и тогда она будет играть в ее рамках подчиненную роль.

Имеющаяся на сегодняшний день концепция безопасности государственноцентрична – подлинным субъектом, объектом и средством обеспечения безопасности, в том числе экологической, является государство. И в России делались попытки вписать в концепцию безопасности экологическую компоненту. Но это оказалась именно государственная безопасность. В официальных российских документах, содержащих концептуальные основы понимания национальной безопасности, природные факторы не выступают в качестве самостоятельной ценности. Вся охрана окружающей среды рассматривается лишь как часть материальной основы «государственного и общественного развития». Такое понимание концепции безопасности направлено на защиту государства от экологических факторов. Оно предусматривает в первую очередь суверенитет государства над ресурсами окружающей среды.⁵

Но можно заложить в саму концепцию безопасности экологические императивы и ценности. Тогда вырисовывается не только экологическая составляющая безопасности, а новая, экологическая версия самой концепции безопасности. В концепции появляется иное – экологическое, временное и пространственное измерение, появляется иная перспектива, нацеленная на поиск способов защиты окружающей среды. На первый план выходит главная идея экологической безопасности, и альтернативное политическому реализму видение. Такие концептуальные рамки рассмотрения теории безопасности смещают центр внимания не на проблемы национальной идентичности, территории, суверенитета, а на экологию и глобальную перспективу. Это – сильнейший вызов концепции безопасности, понимаемой традиционно как обеспечение национальной безопасности государством за счет безопасности других государств.⁶

Но биосфера Планеты – единая система, поэтому, возможно, экологические проблемы не могут в принципе быть решены в национальных рамках. Непременное условие перехода любой страны к экологически безопасному способу жизнедеятельности – продвижение к этой цели не за счет других государств, а совместно с ними. Здесь безопасность одних детерминирует собой безопасность других. Из региональных безопасностей складывается глобальная безопасность. В рамках концепций экологически безопасного и устойчивого развития появляется новое видение безопасности – не только государства, и не обязательно, по отношению к определенному актору, игроку на политической

⁴ Ibid.

⁵ См.: Глушенкова Е.И. Об экологической составляющей концепции национальной безопасности России // Национальные интересы и проблемы безопасности в меняющемся мире. – М.: ИМЭМО РАН. 2003.

⁶ Responding to environmental conflicts: implications for theory and practice.

арене. Новое понимание безопасности ориентировано на обеспечение развития всей цивилизации. Это концепция экологической безопасности, в основе которой лежат ценности, а не национальные интересы. Так называемые интересы могут быть мистифицированы, да и требуют определенного психологического архетипа (иначе они неопределенны), а ценности – нет.⁷ Это концепция, основанная на ценностях, требующая объединения мира под знаменем экологических императивов находится за пределами ценностного релятивизма. Но продвижению данной концепции препятствуют сложившиеся международные отношения, в которых сегодня преобладает не кооперация, а конкуренция, отдаляющая мир от консенсуса.

Практическая реализация проектов глобальной экологической безопасности показала, что экологическая повестка дня не вписывается в традиционную теорию безопасности, основанную на политическом реализме. Другой аспект проблемы – развертывание международной экологической политики в условиях глобализации и механизмов складывающегося нового мирового порядка. В неуспехе экологической политики принято винить бизнес. Развивающиеся страны, заявляя о готовности вовлечься в природоохранную деятельность, тем не менее связывали свое участие с сотрудничеством в области технологии и техники с богатыми странами. Об этом говорится, в частности, в статьях 16 и 18 «Конвенции о биоразнообразии», подписанной на Всемирной Конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г. В 1996 г. в Рио-де-Жанейро, а затем на встрече 2002 г. в Йоханнесбурге было решено, что деловые круги развитых стран окажут помощь так называемым «странам Юга». Такая помощь предполагала передачу новых экологически безопасных технологий, осуществление обмена передовыми практиками и «ноу-хау», а также с помощью стимулирования инвестиций в «чистые производства», внедрения новых механизмов контроля и оценки жизненного цикла продукции. Развивающиеся страны подписали документы именно на этих условиях. Развитые страны своих обязательств не выполнили. Им не удалось заставить бизнес пойти на указанные меры. Рыночные механизмы не работают на экологически безопасное, устойчивое развитие. Глобальная переориентация спроса на товары и услуги, отвечающие международным экологическим нормам, ведет к созданию новых ниш в экономике. Такая перестройка мирового рынка приводит к тому, что наиболее конкурентоспособной становится продукция стран, реорганизовавших свою экономико-технологическую базу в соответствии с экологическими критериями. То есть, развитых стран, деловая элита которых заинтересована в участии в решении экологических проблем, если это повысит конкурентоспособность национальной продукции. Но выполнение решений Рио-92 привело бы к снижению конкурентоспособности их товаров на мировом рынке. Здесь их интересы и глобальные экологические интересы и ценности полностью расходятся.

Согласно нормам международного права, сегодня вся полнота ответственности за разработку и воплощение стратегий по охране окружающей среды лежит на национальных государствах. Государства не вовлекли бизнес в глобальную природоохранную деятельность. Это, однако, не доказывает, что они были на это не способны. На самом деле они сами не заинтересованы в ней. Какое же правительство желает, чтобы падала конкурентоспособность экономики его страны? Будучи заинтересованы, они нашли бы механизмы решения проблемы. Современный рынок всецело зависит от окружающей его политической среды, а она контролируется государством. Без этого нет современной рыночной экономики. Правительство устанавливает рамки функционирования рынка, навязывает темпы, направления технологических нововведений, которые служат задаче сосредоточения власти, богатства и знаний. Есть встречный процесс со стороны бизнеса, связанный с тем, что ТНК и международные финансовые институты, центры финансово-экономической власти подрывают суверенитет государств. Но и это – из-за того, что государство и рынок все более тесно переплетаются, что само по себе есть едва ли не главный вызов национальному государству. Введению в действие намеченной международной экологической повестки дня не может сознательно не препятствовать поли-

⁷ Ibid.

тика самих развитых стран. Причиной тому – союз бизнеса и современного «государства суверенитета». Как проявление этого союза в настоящее время формируется мировая однополярная структура международных отношений, монополистская система глобального управления, предполагающая объединение национальных ресурсов и подчинение их новому глобальному центру силы в интересах самого центра. На роль центра претендуют США при поддержке «атлантического концерта». Политическое влияние этого центра основано на глобальном капитале.

Идущая ныне глобализация имеет вид экономической либерализации, проводимой международными финансовыми организациями и институтами – «глобализация меньшинства». Эта глобализация имела в свое время альтернативу – модель, предложенную Римским клубом, основанную на идеологии социал-глобализма. В 1974 г. на специальной сессии ГА ООН была принята Декларация о новом международном экономическом порядке (НМЭП), провозгласившая неотъемлемый суверенитет каждого государства над своими природными ресурсами. В реальности развивающиеся страны сами отдают свои недра в распоряжение западным сырьевым компаниям. Их суверенитет даже при непосредственном пользовании ресурсами весьма условен. Запад, прежде всего, США, политически доминируют (либо к этому стремятся) в целых регионах мира, удерживая контроль над ресурсами в разных уголках планеты. В попытках добиться лидерства хороши все средства, и нередко в их числе оказывается экологическая риторика, перетекающая в откровенное давление на суверенную страну. Например, США, стремясь добиться вступления Таиланда в СИТЕС (Конвенция по торговле дикими видами флоры и фауны), в 1990 г. блокировали импорт их орхидей в свою страну, добившись их присоединения к Конвенции. То же было сделано в отношении Бурунди и ОАЭ, но уже по вопросу о торговле слоновой костью. В 1986 г. США ввели санкции на импорт животных из Сингапура, в ответ на его отказ придерживаться предписанных ему международными организациями мер по защите дикой природы. Целая эпопея отказов и санкций была развернута в свое время в связи с принятием Декларации о защите морских котиков.⁸

О многих экологических проектах приходится говорить лишь в сослагательном наклонении. Их реализация в условиях нынешнего формирующегося миропорядка затруднена. Опыт более или менее успешных и не очень удачных международных проектов, осуществляемых ныне, показывает, что там, где основная ответственность за их выполнение лежит на развивающемся мире, если проект не затрагивает напрямую механизмы нового миропорядка, прогресс налицо. Но в случаях, когда под вопрос ставится существующий миропорядок, реализация проектов блокируется. Если удастся достичь результатов, то лишь тогда, когда присутствует заинтересованность важных акторов процесса глобализации в данном проекте. Те же западные компании, стремясь заполучить новые рынки, иногда разыгрывают экологическую карту, вовлекаясь в экологические проекты. Кампании действуют, конечно, не напрямую, а через посредника – суверенные государства. Проще всего было бы сказать, что это правительство (скажем, американское). Но и оно тоже находит своих посредников в этой игре – международные организации, осуществляющие систематическую экологическую политику. Всемирная метеорологическая организация, МАГАТЭ, Международная организация гражданской авиации, Всемирная Организация Здравоохранения, Агентство международного развития, входящее в состав правительства США, и, конечно Программа по окружающей среде и развитию и ЮНИСЕФ ООН используются, в частности, США, как рычаги, влияния на национальную политику других суверенных стран. Очень часто США используют и ГАТТ-ВТО в целях организации санкций против государств.⁹ Риторика применяется экологическая, т.е. формально может осуждаться невыполнение некоего экологического международного соглашения, а суть происходящего описывается в традиционных реали-

⁸ Нурмухаметова Э.Ф. Международный экологический правопорядок и экологические права человека. – М.: УРСС, 2004.

⁹ Там же.

стических категориях – защита интересов и продвижение гегемонистской версии монополистского миропорядка. Все глобальные экологические проекты выполняются исключительно с поправкой на интересы крупных агентов глобализации. Если среди них заинтересованных в данном проекте не оказывается (а заинтересованность, как правило, одна – утвердить свою гегемонию или продвинуться вверх в неформальном рейтинге держав, претендующих на лидерство), то он не реализуется.

Глобализация в ее нынешней версии вызывает к жизни ситуацию, противоположную той, за которую ратовал Римский клуб. Адекватное понимание задач, стоящих перед международным сообществом в деле преодоления глобального кризиса, подразумевает придание в процессе развития главенствующего значения человеку, его выживанию, достижимому через выживание всех этносов и локальных цивилизаций. Безопасность глобальная складывается за счет безопасностей регионов (в том числе и национальных), а они – из локальных безопасностей. В природоохранной сфере тоже «складывается иерархическая дифференциация, которая... формирует особые присвоенные глобализацией социально-экологические статусы государствам и регионам мира».¹⁰ Эта глобальная дифференциация ведет к развертыванию единой «экологической» картины мира. В ее рамках «складывается ситуация четкой экологической стратификации государств и народов мира. Страны, богатые природными ресурсами и сырьем, постепенно занимают в мире ниши, которые в ближайшем будущем обрекают их на роль экологических пастбищ, особенно с учетом достаточно медленного процесса совершенствования производства. Между тем, страны «западного мира» выступают в качестве экологически чистых территорий мира и ревнителей экологической чистоты и равновесия. Этому в значительной степени способствуют и экодвижения народов западного мира, движения «зеленых»».¹¹ Эта картина мира отображает суть складывающегося миропорядка и являет нам «мейнстрим» продолжающегося процесса глобализации. При таком характере глобального развития весьма уязвимой оказывается Россия. Политика российских властей, слепая, нечувствительная к экологическому дискурсу, загоняет нашу страну на «экологическое пастбище».

В основе осмысления существующей сегодня системы международных отношений лежит картина мира, заданная господствующей в науке о международных отношениях парадигмой. Эта картина основана на принципах «политического реализма». Она предусматривает механизмы миропорядка выгодные лидерам глобализации. Это политико-реалистическая научная картина мира детерминирует собой реальность или наоборот? Борьба за концепцию экологической безопасности в этих условиях – занятие не праздное. Успех или неуспех этой борьбы, быть может, определит поражение одной версии мироустройства и победа другой. Политика России лишена экологического дискурса, и, косвенно, в этом – ее поддержка формирующегося миропорядка.

Ценности окружающей среды есть ценности универсальные, ибо природный мир – это достояние всего человечества. В основе той «реалистической» картины мира тоже лежат ценности. Государство – ценность, но это лишь относительная ценность. В размышлении об этом как будто вырастает дилемма – экологические ценности против государства. На самом деле дилемма ложная. Экологическая безопасность и безопасность государства взаимосвязаны. Различие – в фокусе рассмотрения проблемы. Просто «государственноцентричной, основанной на национальном интересе, теории в концепции экологической безопасности придается меньшее значение»¹² Теория экологической безопасности не предполагает постановки вопроса о степени реального суверенитета стран. В условиях такого уровня взаимозависимости в мире концепции экологической безопасности переключают наше внимание с того, что противопоставляет страны друг

¹⁰ Безопасность человека, общества, природы в условиях глобализации как феномен науки и практики. 9-е Вавиловские чтения / Под общ. ред. В.П. Шалаева. – М., Йошкар-Ола: МарГТУ, 2006., с. 107.

¹¹ Там же., с. 108.

¹² Responding to environmental conflicts: implications for theory and practice., p. 77.

другу, на то, что детерминирует их общую судьбу. И болезненная тема суверенитета отпадает сама собой.

Традиционная теория безопасности требует актора, в качестве агрессора и в качестве того, кто на агрессию отвечает. Традиционная концепция безопасности описывается в категориях угроз и использования силы. Ценности экологической безопасности не соответствуют такой логике. Экологическая безопасность предусматривает осмысление пространственного и временного измерения процессов изменений, происходящих в окружающей природной среде. На интуитивном уровне понятно, что главный ракурс концепции – не бороться, а предотвращать. На предотвращение дальнейших кризисных явлений направлены все прогностические модели в рамках стратегий устойчивого развития. Экологическая безопасность людей, народов и экосистем – таков может быть предмет новой концепции безопасности. В центре ее – уже не безопасность «государства суверенитета». Безопасность Планеты, человеческого общества будущего – вот предмет внимания новой концепции экологической безопасности.

Этнополитические аспекты развития Российской Федерации

В современной политической науке глобализационные процессы получили достаточно широкое и полное освещение. Это можно связать как с актуальностью поднимаемых проблем, так и с наличием огромного поля для исследования. При этом в работах большинства авторов заметна тенденция к разделению изучаемых этнополитических процессов на глобальные, связанные с проблемами «столкновения цивилизаций», гомогенизации культур, мультикультурализма и межкультурных коммуникаций, и более узкие, которые проявляются в контексте развития отдельных сообществ, этнических групп.¹ Однако как первая, так и вторая группа проблем может быть связана с развитием процессов глобализации.

Процессы глобализации актуализировали этнический фактор на международной арене. При этом данную актуализацию можно свести к четырем основным проблемам:

- общая политизация проблем этничности и этнического сознания;
- проблема коренных народов;
- выбор между политикой идентичности и политикой мультикультурализма;
- стремление малых народов и этнических меньшинств превратиться в серьезный фактор международной политики.

В этой связи встает вопрос о том, каким образом современное государство может и должно действовать в ситуации, которая может нести серьезную угрозу его целостности. Особенно это касается полиэтничных государств, где вопросы национальной политики являются во многом определяющими при разработке стратегии развития всего общества и государства. Наиболее же показательным примером в современном мире подобных государств можно назвать Россию.

Современная Россия представляет собой своеобразное политическое образование. На обширном пространстве в рамках одной политической системы сосредоточены разные субъекты политического процесса. На данном этапе можно выявить большое количество факторов, которые способствуют ослаблению монолитности Российской Федерации в самых различных сферах жизни: социальной, экономической, политической. Особое место среди факторов, составляющих основу национальной безопасности России, занимает этнополитический фактор. Споры о моно- и многонациональности страны, которые ведут публицисты и ученые, составляют лишь верхушку того айсберга противоречий, которые накопились в этнополитическом развитии государства. Из этих дискуссий выводятся разные модели развития страны в этнополитическом контексте, основанные на особой роли главенствующей нации (русских), на равноправии народов² или даже на системе этно-религиозной иерархии (православные, мусульмане, иудеи)³. Безусловно, определить оптимальную парадигму в этих спорах не представляется возможным. Участвующие в дискуссиях стороны не просто стоят на разных методологических позициях, но и придерживаются разного мировоззрения. По большому счету, такая дискуссия идет только во вред общему делу. За кажущимися поисками одного критерия, который бы рассудил всех, на самом деле, скрывается методологическое стравливание читающей общественности, научного сообщества, разных органов государственной власти и институтов гражданского общества. При этом зачастую органы власти из-за непонимания ситуации или преднамеренно поддерживают этот своеобразный обмен мнениями, что в целом лишь усугубляет положение в долгосрочной перспективе.

* Рябков Илья Юрьевич – аспирант Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

¹ Шабаетов Ю.П., Садохин А.П. Этнополитология: Учеб. пособие. – М.: Юнити-Дана, 2005.

² Чешко С.В. Этнические меньшинства и национальная политика Российской Федерации // Расы и народы. – Выпуск 24. – М., 1997.

³ Манифест. Сценарии политического представительства уммы во властных кругах Российской Федерации и насущная необходимость единения мусульманского сообщества. – Н.Новгород, 2006.

Потребность России в адекватной, долгосрочной и перспективной национальной политике сейчас остра как никогда. На данном этапе только продуманная государственная политика способна остановить вредный ажиотаж вокруг темы межнациональных отношений. Органы государственной власти подчас проводят национальную политику, основанную на искусственном выстраивании статусных лестниц этносов, определении политических и экономических привилегий этнократических элит в регионах, формировании социальных привилегий для некоторых этнических групп. В начале XXI в. такой подход можно рассматривать как архаичный, не соответствующий самому современному пониманию государственной национальной политики. Современная национальная политика в Российской Федерации должна регулировать культурное развитие этнических групп при сохранении определенного уровня гомогенности гражданской политической культуры. Фактически это означает, что современная национальная политика призвана регулировать этнополитическое пространство.

Этнополитическое пространство – это многомерное, сложно структурированное пространство политической коммуникации, в которой принимают участие политические субъекты различного статуса и политически оформленные системы, ассоциированные с этническими группами, при помощи специальных идеологий.

Этнополитическое пространство необходимо рассматривать с точки зрения коммуникации, потому что именно коммуникационные потоки способствуют его созданию. Сам процесс политической коммуникации и приводит в движение всех политических субъектов внутри этого пространства, и задает структуру этнополитического пространства. Его многомерность объясняется наличием политических субъектов разных статусов. Статус субъекта определяется не столько его положением в социально-политической иерархии, сколько коммуникационной активностью и эффективностью его коммуникации. Однако статус в процессе коммуникации может изменяться, он не является чем-то закреплённым и во многом зависит от социально-политического контекста. Сложная структура пространства обеспечивается наличием трех основных уровней и внешней среды пространства, которые определяют его общую конфигурацию. Основными политическими субъектами в этнополитическом пространстве являются органы государственной власти, политические партии, общественные организации, политические деятели, которые, в свою очередь, обладают разным политическим весом и соответствующим коммуникационным ресурсом, которые определяют их статус в коммуникационной иерархии. Наиболее высокий статус в этой иерархии имеет государство. Российская специфика вынудила включить в определение этнополитического пространства такое понятие как «политически оформленные системы». В самом общем виде под ними подразумевались региональные органы государственной власти, которые в коммуникационном пространстве России являются отдельным видом политических субъектов в контексте межнациональных отношений.⁴ При этом можно отметить, что внутри каждого этнополитического пространства, даже пространства одного субъекта Федерации, существуют отдельные субпространства, обладающие всеми свойствами этнополитических пространств, но заметно отличающиеся по своей структуре от окружающей их среды.

Феномен анклавности, на самом деле, свойственен практически всем регионам России, где центр представляет собой крупную городскую агломерацию. Наконец, основным критерием, по которому мы можем определить принадлежность пространства именно к межнациональным отношениям и этнополитическим процессам, является ассоциированность с этническими группами. Это не означает, что политические субъекты (коммуникаторы) обязательно действуют в соответствии с интересами этнических общностей (понятие «интерес этнической группы» вообще вульгаризировано в современной этнополитологии). Скорее имеет место отождествление того или иного политического субъекта с конкретной этнической группой или группами, по отношению к которым происходит коммуникационный акт.

⁴ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007., с. 23.

Такой важный элемент как идеология в контексте определения этнополитического пространства следует определить особо. Политологи понимают под идеологией систему взглядов, идей убеждений, ценностей, установок, выражающих интересы различных социальных групп, классов, сообществ, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности, друг к другу. Для этнополитологии данное понятие следовало бы расширить, поскольку его многогранность позволяет вместить в него не только само сообщение, но контекст коммуникации. В нашем случае это скорее собирательное понятие, которое включает в себя не только вышеозначенные стандартные политические идеологии, но этнополитические конструкты⁵, дискурсы различных политических акторов, а также научные парадигмы, поскольку этнополитология сохраняет прочную связь между научным и практическим применением.

Все это в значительной степени влияет на формирование этнического сознания индивида, а учитывая, что процесс политической коммуникации (как основа существования этнополитического пространства) продолжается постоянно, необходимо подчеркнуть, что современное этнополитическое пространство отличается отсутствием статичности. Это, конечно, не означает, что процессы внутри этнополитического пространства носят хаотический характер. Они направляются и корректируются политическими субъектами, которые наличествуют на каждом уровне политического пространства. Этот контроль над процессами коммуникации вряд ли можно назвать существенным. Речь идет о формировании некоторого вектора коммуникации и последующей корректировке отдельных дискурсов, привлечения и отторжения тех или иных взглядов. Это во многом схоже с формированием политического сознания у сообщества, но с одной лишь разницей – в этнополитическом пространстве маневр для конструирования идентичности весьма узок. Он должен опираться на существующее положение дел: общественные стереотипы, менталитет этнической группы, традиционную культуру народа, сам феномен этничности.

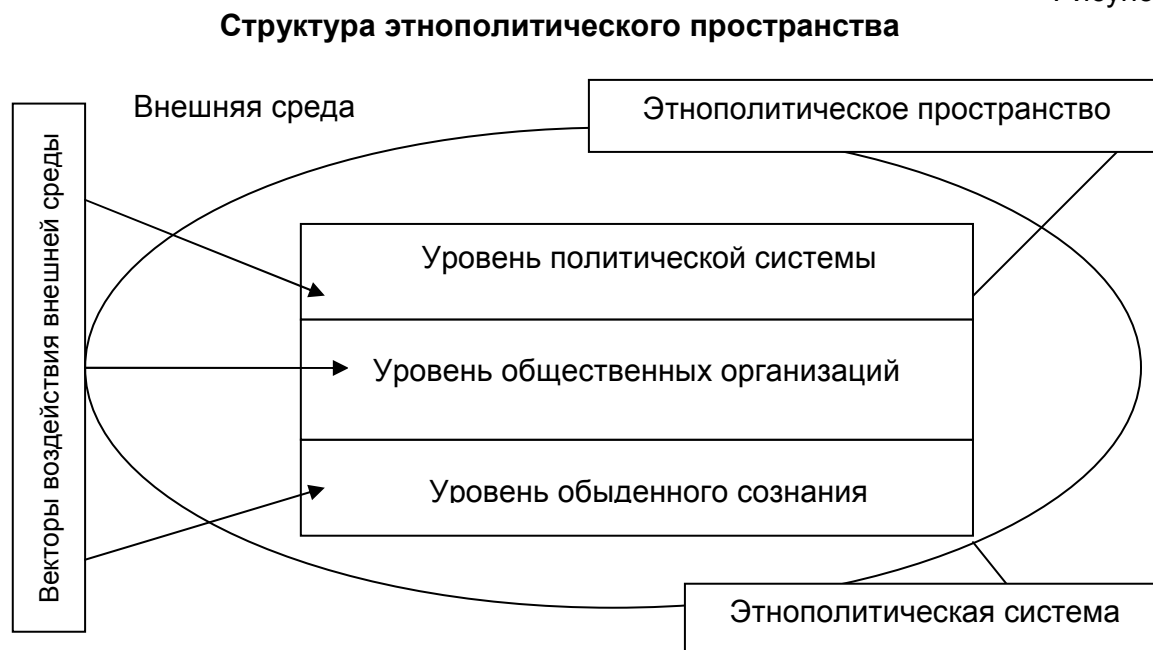
Гипотеза американских конструктивистов о том, что этническая идентичность формируется так же, как и любая другая социальная идентичность, не нашла полного подтверждения на территории России. Безусловно, необходимо учитывать, что в XXI в. информационное давление на человека существенно возросло, что увеличивает возможности социального конструирования. Однако феномен этничности может подвергаться конструированию лишь в той его части, где речь идет о современном социальном и политическом пространстве. Этот процесс не может развиваться без включения таких элементов, как традиционная культура, менталитет, историческая память этнической общности. Процесс конструирования этнической идентичности не может и не должен опираться лишь на фрагментарное использование одних элементов культуры в ущерб другим. Это может привести к весьма пагубным последствиям для политического и этнического сознания народа. Наиболее показательным примером в этом отношении могут служить эксперименты над этнической идентичностью русских в СССР и современной России. Большинство народов финно-угорской языковой группы, а также татары и башкиры переживают данные процессы сейчас.

Структура этнополитического пространства включает в себя три основных уровня: уровень политической системы, уровень общественных организаций (гражданского общества) и уровень обыденного сознания простых граждан. При этом каждый из трех уровней взаимодействует с внешней средой, не включенной в данное этнополитическое пространство. Своеобразные рамки или границы этнополитическому пространству задает этнополитическая система, которая призвана удерживать этнополитическое пространство от поглощения внешней средой и в то же время определяет основные прави-

⁵ Этнополитический конструкт – искусственно создаваемая идентичность на основе одного или нескольких признаков, связанных с этничностью, призванная обособить или раздробить какую-либо этническую или суперэтническую общность. Обладает объектом воздействия (определенная общность), признаками обособления (язык, общая история, некоторые элементы культуры) и системой распознавания «своего – чужого».

ла взаимодействия между политическими субъектами внутри этнополитического пространства. Этнополитическое пространство шире, чем этнополитическая система, так как включает в себя и элементы, чуждые этнополитической системе, например, экстремистские религиозные организации. Жесткого разделения уровней в этнополитическом пространстве добиться невозможно, поскольку статус политического субъекта в процессе коммуникации может изменяться (см. рис. 1).

Рисунок 1.



Анализируя структуру этнополитического пространства, можно сначала прийти к выводу, что разделение на уровни носит чисто институциональный характер, однако данные наименования уровней приняты лишь для удобства понимания. Основным критерием разделения на уровни в этнополитическом пространстве служит, прежде всего, вовлеченность в политическую коммуникацию.

Соответственно уровень политической системы является наиболее вовлеченным в информационные потоки. Он пропускает через себя наибольший поток информации и при этом сам – крупнейший поставщик информации. Для России в уровень политической системы можно включить все федеральные органы власти, большинство органов власти в регионах и органы местного самоуправления в некоторых крупных полиэтнических городах. Данные политические субъекты в общих чертах обладают стратегическим видением этнополитического пространства. При этом включенность в уровень политической системы не является перманентной характеристикой того или иного государственного органа. Очень многое зависит от контекста коммуникации. Также нельзя сказать, что вхождение в уровень политической системы прерогатива исключительно государственных структур. В 1990-е годы некоторые иностранные общественные фонды в этнополитическом пространстве отображали как раз стратегию этнополитического развития страны (в своем варианте) и в этом плане были более активны, а иногда и эффективны с точки зрения политической коммуникации, чем многие органы государственной власти.

Второй уровень этнополитического пространства России составляют подавляющее большинство национально-культурных общественных организаций, общественные фонды, органы местного самоуправления крупных мегаполисов (большинство), а также некоторые региональные власти, где процессы политической коммуникации в этнополитическом пространстве несколько менее интенсивны, чем в большинстве российских субъектов. Уровень обыденного сознания включает в себя основное население страны, большинство органов местного самоуправления, а также некоторые национально-культурные организации.

Очень важным фактором развития процесса политической коммуникации внутри этнополитического пространства является внешняя по отношению к нему среда. Она представляет собой совокупность взаимодействий других субъектов политической коммуникации. Влияние внешней среды на уровень обыденного сознания относительно невелико, поскольку он затронут информационными потоками меньше, чем два других уровня, а сами субъекты этого уровня руководствуются в своем поведении стереотипами этнического самосознания и статическим компонентом этнической психологии. Уровень политической системы и общественных организаций подвержен коммуникационному воздействию в гораздо большей степени. Именно в таких условиях начинает работать конструктивистская логика построения этнического сознания, однако и здесь она дает сбой. Ее действие рассчитано на конкретного индивида, который также является носителем этнической идентичности неконструктивистского формата. Соответственно противоборство информационных потоков, политических дискурсов, идеологий и научных парадигм на первых двух уровнях крайне интенсивно.

Основными характеристиками этнополитического пространства в этой связи можно назвать многоуровневость, системность, открытость, интенсивность. При этом в каждый конкретный момент времени параметры могут носить разные значения.

При анализе функционирования этнополитического пространства стоит особое место уделить роли этнополитической системы. Под термином «этнополитическая система» принято понимать сложившуюся в регионе (стране) систему регулирования межэтнических коммуникаций, которая складывается на базе господствующей политической идеологии, государственной национальной политики, действующего законодательства и его правоприменительной практики, а также политической культуры.⁶ Этнополитическая система в коммуникационном поле представляет собой своеобразный «широкий дискурс» политических коммуникаций, в рамках которого функционируют все основные субъекты внутри пространства. Это же касается и политических идеологий, научных парадигм и остальных дискурсов. Внешняя среда может применять свои дискурсы в процессе коммуникации, которые могут не совпадать с дискурсом этнополитической системы. При этом есть вероятность, что этнополитическая система, чтобы не допустить конфликта внутри пространства, отторгнет дискурс внешней среды. Если же дискурсу внешней среды удалось закрепиться в этнополитическом пространстве, то это приводит к трансформации этнополитической системы. При этом в разных этнополитических пространствах (по масштабу) включенность этнополитической системы в процессы политической коммуникации разная. Чем меньше масштаб этнополитического пространства, тем больше включенность и влияние этнополитической системы.

Процессы коммуникации внутри этнополитических пространств идут несколько иначе, чем в других политических системах. Особенности коммуникации внутри этнополитического пространства заключается в том, что отсутствует четкая схема прохождения информации. В каждом конкретном пространстве она выстроена по-своему, поскольку нельзя установить четкие правила коммуникационного взаимодействия между различными уровнями этнополитического пространства. Если же говорить о коммуникационном взаимодействии с обыденным этническим сознанием группы или индивида, то здесь определяющее место будет иметь не сам акт коммуникации, а скорее контекст и предварительно заданные условия – менталитет этнической группы, стереотипы. В данных условиях одну из важнейших ролей необходимо отвести дискурсу, который направляет вектор коммуникационного воздействия. Он также оказывает большое влияние на контекст коммуникации.

Роль дискурсов весьма существенна еще и потому, что если в одном этнополитическом пространстве наличествуют несколько политических субъекта, проводящих взаимоисключающие дискурсы, то происходит коммуникационный конфликт высокой интенсивности. Это может вызвать раскол этнополитического пространства на две и более

⁶ Ерохин А.М. Этнополитические аспекты трансформации российского общества. – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2003.

частей. При этом коммуникационные конфликты низкой и средней интенсивности для любого этнополитического пространства вещи обыденные и даже необходимые. Практика 1990-х годов показывает, что количество коммуникационных конфликтов было особенно высоким в национальных субъектах Российской Федерации, но ни один из них, кроме конфликта в Чеченской Республике не носил характер высокой интенсивности. Стоит оговориться, что раскол этнополитического пространства может произойти лишь тогда, когда конкурирующие дискурсы будут иметь сопоставимую и очень высокую поддержку в обществе. В этой ситуации роль третьего уровня этнополитического пространства очень высока, поскольку только он может обеспечить дискурсу необходимый ресурс. В этой связи стоит сделать вывод, что раскола этнополитического пространства могут добиться субъекты политического пространства, обладающие мощными коммуникационными ресурсами.

В России вероятность возникновения такого развития событий существует в любом локальном полиэтничном регионе. Объясняется это, прежде всего, тем, что в стране до сих пор нет единого, заключенного в рамки этнополитической системы, этнополитического пространства. Начиная с XVI в. Россия не представляла собой единого этнополитического пространства. Присоединение к нашей стране отдельных регионов и поэтапное политическое и культурное освоение пространства Евразии закончилось для России лишь в середине XIX в. Экспансия элементарно уперлась в политические границы других государств. Исходя из того, что разные регионы были включены в российское политическое пространство в разные исторические периоды, необходимо отметить, что этнополитические пространства, расположенные на территории современной России развивались по различным сценариям. На данном этапе можно говорить о возможности построения 6 крупных этнополитических пространств, обрамленных соответствующими этнополитическими системами: Центральная Россия, Поволжье, Урал, Кавказ, Сибирь, Дальний Восток и Северо-западный регион. Они, в свою очередь, делятся на более мелкие пространства, которые при сохранении определенного набора признаков несколько видоизменяются в каждом из субъектов. Этнополитическое пространство может в некоторых случаях не соответствовать административно-территориальному делению стран. Уподоблять данные пространства федеральным округами также было бы некорректно. При этом наложение пространств друг на друга является для нашей страны обычным явлением, поскольку отсутствуют этнополитические системы выше субъекта федерации. Кроме того, некоторые этнополитические пространства России и даже отдельные их части вовлекаются в другие этнополитические пространства, коммуникационные центры которых расположены за пределами территории России. Наиболее показательны в этом отношении примеры Северного Кавказа и Дальнего Востока. Если же говорить о частях этнополитического пространства, которые пытаются вовлечь в другие этнополитические пространства, то здесь весьма показателен пример с финно-угорскими республиками Поволжья (Мордовия, Марий Эл, Удмуртия), которых «братья финно-угры» из Финляндии и Венгрии на данном этапе пытаются вовлечь в выстраиваемое ими «финно-угорское этнополитическое пространство». Пока мы можем наблюдать, что лишь отдельные политические субъекты из двух первых уровней этнополитического пространства финно-угорских республик восприняли этот дискурс. Что касается обыденного сознания, то здесь у финно-угорского этнополитического конструкта шансов в среднесрочной перспективе очень мало, поскольку закреплённость населения в рамках российского этнополитического пространства очень высока (речь идет об этническом сознании финно-угров, их межэтнических коммуникациях с русскими).

Таким образом, создание единого этнополитического пространства должно стать стратегической целью государственной национальной политики Российской Федерации. В ближайшей перспективе оптимальным вариантом может стать определение границ нескольких крупных этнополитических пространств и сведение их частей в единое целое. Реализация данного подхода позволит в среднесрочной перспективе предохранить Россию от разрушительного действия этнополитического фактора.

Внутриполитические предпосылки ближневосточной политики Франции

Существует множество различных мнений по поводу того, что несет глобализация. Эксперты отмечают ее положительные и отрицательные характеристики, а также выявляют новые связанные с ней явления, оказывающие влияние на безопасность и жизнедеятельность каждого отдельного государства.

В современном глобализирующемся мире ситуация на Ближнем Востоке представляет одну из угроз международной стабильности и безопасности. По степени влияния на взаимоотношения между ведущими странами мира этот регион стал одной из важнейших для мировой политики. За последние десятилетия было предпринято огромное количество попыток мирного урегулирования ближневосточных конфликтов, но все они были неудачны. Арабо-израильский конфликт уже почти 60 лет считается опасным для ситуации в регионе. Проблема осложняется тем, что мировые державы имеют различные интересы и преследуют свои цели в регионе. На территории Ближнего Востока находятся огромные запасы нефти, и каждая страна пытается установить контроль над данной территорией. Именно эти цели преследовало руководство США, способствуя развитию государства Израиль. Франция, как союзник Соединенных Штатов, поддержала в конце 1940-х годов политику американского руководства. Ослабленная и полностью зависимая от США, она не могла в те годы проводить самостоятельную политику.

Ситуация изменилась в 1950-е годы, когда Ш. де Голль заявил о необходимости проводить независимую политику. Францию связывают тесные отношения с арабскими странами – это бывшие колонии и подмандатные территории, которые всегда поддерживали Палестину. Для Франции было необходимо сохранить контроль и свое присутствие на данных территориях, а также развивать взаимоотношения со странами, от природных ресурсов которых она зависела. Существовали исторические предпосылки, способствовавшие сближению и развитию более тесного сотрудничества с арабскими странами. Начиная с 1960-х годов французское правительство проводило курс на сближение с этими государствами. Франция являлась также активным сторонником сотрудничества с государствами региона в рамках ЕЭС. В результате была сформирована программа евро-арабского диалога, которая во многом определила развитие политики Франции по отношению к арабо-израильскому конфликту. Действия правительства определялись также и ситуацией внутри французского общества.

К концу 1960-х годов окончательно прекратилось франко-израильское сотрудничество в военной области, а развитие отношений с арабским миром стало приоритетной задачей. Благодаря этому Францию практически не затронул нефтяной кризис 1973 г. Правда, такое положение заставило Париж установить открытые контакты с Организацией освобождения Палестины и встать на ее сторону в конфликте с Израилем. К тому же в результате проводимой политики в рамках евро-арабского диалога, составной частью которого стало создание благоприятного миграционного режима из арабских стран, во Франции образовалась значительная мусульманская община. На данный момент она составляет 10% электората, на основе которого сформировалось проарабское лобби. В арабском мире отношения между странами не всегда благоприятные, тем не менее арабская солидарность, основанная на единой вере, культуре, всегда сплачивала их перед лицом общего врага. Одним из таких врагов является Израиль. Живущие во Франции, арабы поддерживают Палестину, проводя различные акции в поддержку этого пока не признанного государства.

В 1990-х годах активность Парижа на Ближнем Востоке, в том числе и в отношении арабо-израильского мирного процесса, значительно возросла. С приходом к власти Ж. Ширака в конце 1995 г., Франция стала «локомотивом» подхода, который отстаивает

* Золина Дарья Михайловна – аспирантка Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

целесообразность более активной и самостоятельной роли ЕС в урегулировании ближневосточного конфликта. В то же время Франция стала европейским государством, наиболее критически настроенным по отношению к Израилю.¹ Позиция Франции относительно арабо-израильского мирного урегулирования основывается на следующих принципиальных моментах: признание права палестинского народа на самоопределение и права на возвращение палестинских беженцев; признание незаконности еврейских поселений на территории Западного берега реки Иордан и в секторе Газа; непризнание аннексии Израилем Восточного Иерусалима и Голанских высот.² Такая позиция Франции зачастую идет в разрез с израильской и не содействует развитию дружеских отношений с Израилем. Тем не менее Франция последовательно и настойчиво отстаивает эти положения в рамках ЕС, активно влияя на выработку общей европейской политики в отношении арабо-израильского мирного урегулирования. Из-за несогласия с проводимой Израилем политикой Франция на протяжении 5 лет оттягивала утверждение Договора о сотрудничестве между Израилем и ЕС (1995 г.). Договор предусматривает создание зоны свободной торговли, включающей ЕС и страны Средиземноморского бассейна. В 2001 г. Франция не поддержала бойкот палестинского лидера Я. Арафата, объявленный США. Официальные лица ЕС продолжали встречаться с Я. Арафатом, исходя из позиции Европы, которая признавала легитимность председателя Палестинской национальной администрации. Франция сыграла ведущую роль в утверждении такого подхода. В 2004 г. Парижу удалось мобилизовать весь ЕС на единодушное голосование в ООН против возведения Израилем «защитной стены». С точки зрения израильского руководства, Франция сознательно не препятствует деятельности на своей территории исламских фондов, которые финансируют антиизраильские террористические организации, а также долгие годы оставалась основным препятствием на пути к включению ливанской шиитской организации «Хезболлах» в список террористических организаций ЕС.

Израиль выступает категорически против усиления посреднической деятельности Парижа в урегулировании арабо-израильского конфликта, рассматривая его позицию как «предубежденную и деструктивную». Проарабский уклон французской ближневосточной политики объясняется усилением политического влияния «исламского фактора» во Франции.³ Израильские наблюдатели отмечают, что количество проживающих во Франции евреев постоянно уменьшается, в то время как число мусульман стремительно растет. Сейчас во Франции проживает одна из наиболее многочисленных еврейских общин Европы – около 600 тысяч. Однако лоббистская роль произраильских групп в Европе и во Франции относительно слаба. В отличие от США, еврейские организации в ЕС менее многочисленны и менее влиятельны. В то же время французская мусульманская община составляет сейчас от 5 до 7 миллионов (до 10% от общей численности населения) и является наиболее крупной в Европе.⁴ В последние годы мусульманская умма значительно возросла и усилила свое влияние на французскую политику, причем как на внутреннюю, так и внешнюю. В связи с этим со стороны Израиля все чаще раздаются обвинения в том, что мусульманский мир начал навязывать Франции свои интересы.

С «исламским фактором» Израиль связывает и другую крупную проблему во франко-израильских отношениях – проблему антисемитизма. По израильскими данными, первые места в «черном списке» стран, где проблема антисемитизма стоит наиболее остро, занимают Франция, Великобритания и Россия. Согласно результатам исследования Глобального форума против антисемитизма, нападения на евреев и другие преступления на религиозной и национальной почве происходят чаще всего в Европе.⁵ В США, где еврейская община является самой многочисленной в мире, за 2004 г. было

¹ Обичкина, Е.О. Франция на рубеже XX-XXI веков: кризис идентичности. – М.: МГИМО (У) МИД России, 2003., с. 150.

² Там же., с. 56.

³ Мирский Г.И. Отголоски конфликта на Ближнем Востоке во Франции (www.libertylive.ru).

⁴ Бабасян Н. Исламисты Страсбура: «Наша конституция – Коран» // Известия. 2003. 23 ноября.

⁵ Стрельцова Я. Чужие // Вестник Европы. 2005. №15., с. 10.

зафиксировано три инцидента с применением физической силы по отношению к евреям. В то же время только за первый квартал того же года французские правоохранительные органы зафиксировали 67 нападений на евреев или их имущество, а также 160 угроз со стороны антисемитов. В 2002–2003 гг. из 313 преступлений, совершенных во Франции на расовой и религиозной почве, в 193 случаях жертвами становились евреи. Это в шесть раз больше, чем в 2001 г. География таких преступлений охватывает практически все большие города Франции. В основном нападения происходили возле лицеев, университетов и синагог и были направлены против еврейской молодежи. В 2004 г. экстремисты осуществили три поджога (синагоги, еврейского культурного центра и религиозной школы), было зафиксировано около 40 случаев вандализма, а также больше 200 угроз в адрес евреев.⁶ Подобные «акции» заставили президента Ж. Ширака выступить с заявлением, в котором он признал, что в стране распространяется расовая ненависть.⁷ Департаменты полиции получили указания «усилить защиту еврейских учебных заведений и синагог», однако французский президент вынужден был констатировать, что власть не в состоянии искоренить антисемитизм в повседневной жизни, на улицах и в школах. По данным Европейского центра мониторинга расизма и ксенофобии – независимого агентства при ЕС, преступления «на религиозной и национальной почве» в отношении евреев в Европе чаще всего осуществляют «разочарованные европейцы». На втором месте находятся «мусульмане и выходцы из африканских и азиатских государств». Франция лидирует по числу антисемитских нападений в Европе. С точки зрения европейских правозащитников, в том числе представителей Комитета по правам человека Франции, причиной всплеск антисемитизма в Европе является периодически обостряющийся палестино-израильский конфликт и позиция, которую занимает в нем руководство Израиля.

Еврейские организации возлагают основную вину за всплеск антисемитизма на руководство Франции, которое, следуя нормам политкорректности, отказывается признать, что большинство нападений на евреев осуществляют именно выходцы с мусульманского Востока. Представители еврейской общественности склонны считать, что рост антисемитских настроений во Франции имеет политическую подоплеку и напрямую связан с присутствием в этой стране мощных арабских и мусульманских диаспор. Согласно данным опросов, беспокойство евреев-французов из-за антисемитских проявлений пока окончательно не подорвало их доверия к французскому государству. В 2002 г. из Франции в Израиль выехали 2,5 тысячи человек, но впоследствии их число сократилось до 200 в год. Это было обусловлено тем, что правительство Франции объявило антисемитизму открытую войну.

В последние годы проблема антисемитизма спровоцировала несколько серьезных политических кризисов в отношениях между двумя странами. 18 июля 2004 г. на совещании Ассоциации американских евреев премьер-министр Израиля А. Шарон призвал евреев Франции переселиться в Израиль, заявив, что антисемитские тенденции на территории этого европейского государства выходят из-под контроля. Несмотря на признание А. Шароном усилий, которые были приложены правительством Франции для решения этой проблемы, его слова были крайне отрицательно восприняты французским истеблишментом и расценены как пример грубого вмешательства во внутренние дела Французской Республики. Министерство иностранных дел Франции в тот же день отметило в официальном заявлении, что данное выступление является «неприемлемым», и потребовало от Израиля объяснений относительно этих недопустимых высказываний. Резиденция президента Франции заявила, что до получения разъяснений со стороны Израиля Париж не согласится с визитом с А. Шарона во Францию. Жестко отреагировал на заявление израильского премьера Представитель ЕС по вопросам внешней политики и безопасности Х. Солана, который подчеркнул, что высказывание А. Шарона является

⁶ Там же, с.12.

⁷ Захарченко А.Н. Израиль и Франция. Современные проблемы двусторонних отношений (www.smi.ru).

обидными как для правительства, так и для французского народа. Необходимо отметить тот факт, что слова израильского премьера были отрицательно встречены и в самих еврейских кругах Франции.

Когда охлаждение в израильско-французских отношениях, обусловленное июльским кризисом, стало сходить на нет, произошел новый политический скандал. 9 декабря 2004 г. посол Франции в Израиле Ж. Эро в интервью радиостанции Армии обороны Израиля «Галей ЦАХАЛ» заявил, что Израиль патологически ненавидит Францию и использует любой удобный случай для совершения антифранцузских выпадов.⁸ Он подчеркнул, что в Израиле наблюдается антифранцузский невроз и что отношения между двумя странами очень трудные, добавив, что израильтянам просто нравится ненавидеть Францию. По его словам, любое антисемитское граффити, появившееся во Франции, подается израильскими СМИ как «волна антисемитизма», тогда как более серьезные антисемитские акции, совершаемые в других европейских странах, остаются за пределами широкого освещения. Израильский МИД отреагировал на этот инцидент не менее резко. Заместитель генерального директора европейского отдела МИД Израиля Р. Куриэль выразил протест против заявления французского посла, назвав его неприемлемым, выходящим за рамки дипломатической этики и не способствующим усилиям Израиля и Франции, прилагаемым для улучшения двухсторонних взаимоотношений.

В 2005 г. проблема антисемитизма также стояла очень остро в отношениях между государствами. 6 января 2005 г. президент Ж. Ширак принял в Елисейском дворце четырех руководителей основных религиозных общин страны, в том числе главного раввина Ж. Ситрука. Встреча была посвящена важности межрелигиозного диалога для сохранения социального мира во Франции. Раввин Ситрук заявил, что французские суды, имея самую совершенную в Европе законодательную базу, во многих случаях избегают применения закона против лиц, виновных в расистском и антисемитском подстрекательстве. Незадолго до этого, 29 декабря 2004 г. подвергшийся нападению мусульман раввин города Мюлуза Э. Айюн заявил в интервью парижской газете «Еврейские новости», что антисемитизм разжигается французским телевидением и открыто действующими в городе исламскими проповедниками. В свою очередь, президент Ж. Ширак, отвечая на вопрос корреспондента израильской газеты «Едиот Ахронот», отверг обвинения в антисемитизме, заявив, что в отношении к французам они несправедливы. Что касается случаев антисемитизма во Франции, то официальный Париж склонен объяснять их прежде всего осложнением ситуации на Ближнем Востоке, а именно, продолжением оккупации Израилем палестинских территорий и жестоким отношением израильских властей к палестинскому населению.

Современные антисемиты во Франции – не военные-германофилы и не традиционные католики. В основе своей это – мусульманские радикалы, иммигранты, живущие во Франции. П.-А. Тагиф, директор исследований CEVIPOF (Центр исследований политической жизни Франции) в своей книге «Новая юдофобия» попытался раскрыть причины, которые вводят французам в заблуждение по поводу существования антисемитизма в их стране.⁹ Идеология, на которую опирается этот новый антисемитизм, в основе своей импортирована. Это смесь экстремистского ислама и западно-нацистского антисемитизма. Тагиф избегает использования слова антисемитизм. На это есть ряд причин, для начала, семит это термин лингвистический, не расистский, что позволяет людям играть словами, многие из которых пришли во Францию с Ближнего Востока. Тагиф пишет, что антисемитизм это расистская идеология, а ненависть к евреям не является сегодня расистской. Она основана на ненависти прежде всего к израильскому правительству и проводимой им политике. Вот почему, объясняет П.-А. Тагиф, она часто соединяется с антиамериканизмом. Политолог и лингвист Н. Хомски пишет о том, что среди множества конфликтов, которые существуют в мире, именно арабо-израильский конфликт провоцирует такие последствия. Объясняя это, автор указывает, что этот конфликт единствен-

⁸ См.: Захарченко А.Н. Указ. соч.

⁹ Caldwell C. Pourquoi Le Pen est loin d'être le plus grave problème de la France (www.objectif-info.com).

ный, который противопоставляет западный капиталистический мир (и, конечно же, евреев, которые его поддерживают) и бедных людей мусульманского мира. Не этот ли подъем исламизма, питаемый разгорающимся конфликтом на Ближнем Востоке, поднял в молодых людях, обнаруживающих подражательную солидарность со своими «братьями» в Палестине, всплеск «новой юдофобии»? «Нельзя рассматривать антиеврейские насильственные действия в одной плоскости с другими проявлениями подростковой преступности», – предупреждает Тагиф. Он отмечает, что сегодня врагом считают не только израильтянина: им становится каждый еврей.

Опрос, проведенный по заказу Еврейского студенческого союза Франции среди молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет, еще до последней волны антисемитских действий обнаружил, что 87% опрошенных считают нападения на синагоги «скандальными». В то же время 95% полагают, что человек имеет право носить киппу, не подвергая себя никакой опасности. При этом 88% респондентов считают, что евреи имеют право соблюдать свои обычаи, не опасаясь, что их подвергнут оскорблениям. Вместе с тем, 16% молодых людей, иммигрировавших из стран Магриба, считают, что антисемитских выступлений во Франции не было бы, «если бы евреи не поддерживали в такой степени Израиль». Напротив, их представления о еврейской Катастрофе во второй мировой войне вызывают гораздо большую тревогу: большинство из них (51%) считают, что неправильно осуждать тех, кто утверждает, будто газовых камер не существовало, потому что каждый имеет право думать, что ему хочется.¹⁰

Подчиняясь диктату экономической выгоды, государства открывают свои границы, подвергаются наплыву огромного количества иммигрантов, а также потоков информации, исходящих из других стран. Это произошло во Франции во время реализации программы евро-арабского диалога, когда поток мигрантов превысил число въезжающих в страну за все предыдущие годы. В результате сформировалась многочисленная мусульманская община, которая стала одним из важных акторов не только внутренней, но и внешней политики государства. Во Франции не существует деления по этническому принципу. Каждый человек, живущий во Франции и имеющий гражданство страны, прежде всего француз. Представители и еврейской, и мусульманской общины – граждане одной страны, но о единстве их интересов говорить не приходится. Если в XX в. спокойствие в международных отношениях зависело от мирного сосуществования суверенных государств, то в XXI в. все более проявляется проблема мирного сосуществования между этническими группами внутри одного и того же государства. Положение этих этнических групп внутри государства оказывает существенное влияние на взаимоотношения между странами, как, например, проблема антисемитизма не раз приводила к напряженности в отношениях между Францией и Израилем.

¹⁰ См.: L'Union Juive française pour la paix répond aux dérapages d'Alain Finkelkraut! (www.crif.com).