

Мировое развитие. Выпуск 6.

Кризисные явления в мировой экономике и политике

Ответственные редакторы:
Ф.Г. Войтоловский, А.В. Кузнецов

Москва
ИМЭМО РАН
2010

УДК 327
339.747
ББК 66.3(0)
65.268
Криз 823

Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений»
основана в 2009 году

Редакционный совет продолжающегося издания «Мировое развитие»:
Н.И. Иванова; Л.Г. Истягин; И.С. Королев; Н.А. Косолапов; Э.Г. Соловьев; Е.С. Хесин;
ответственные редакторы – Ф.Г. Войтоловский; А.В. Кузнецов.

Криз 823

Кризисные явления в мировой экономике и политике (Мировое развитие. Выпуск 6).
Отв. ред. – Ф.Г. Войтоловский и А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 268 с.

ISBN 978-5-9535-0263-4

Очередной выпуск продолжающегося издания ИМЭМО РАН «Мировое развитие» посвящен международным и внутригосударственным экономическим, политическим и социальным последствиям мирового финансово-экономического кризиса, а также более широкому кругу вопросов, связанных с развитием различного рода кризисных явлений в мировой экономике и политике. Выпуск подготовлен на основе материалов всероссийской конференции молодых ученых «Кризисные явления в мировой экономике и политике», проведенной Советом молодых ученых ИМЭМО РАН при поддержке Комиссии РАН по делам молодежи. Среди авторов сборника молодые специалисты в области мировой экономики и международных отношений из исследовательских институтов Российской академии наук, ведущих центральных и региональных вузов.

Издание предназначено для исследователей, преподавателей, аспирантов, студентов, а также широкого круга читателей, интересующихся современными тенденциями развития мировой экономики и политики.

Crisis Phenomena in Global Economy and International Relations

This volume of IMEMO's series «Global Development» is devoted to international and domestic economic, political and social consequences of the global financial crisis. Contributors of this selection also cover wider range of issues related to various crises in the world economy and international politics. The volume also includes special part dedicated to the influence of the global crisis on Russian economy and its international activities. 6th «Global Development» issue is based on the agenda of the conference «Crisis Phenomena in Global Economy and International Relations», organized by the IMEMO's Association of Young Scientists and supported by RAS Commission on Youth. Authors of the issue are young (from 25 to 35) professionals in world economy and international relations representing main institutes of Russian Academy of Sciences, and leading Russian national and regional universities.

This publication is intended for researchers, teachers, post-graduate students, as well as for a wide range of readers who are interested in contemporary trends of world economics and international politics.

Продолжающееся издание ИМЭМО РАН «Мировое развитие»

Выпуск 1 (2005). ТНК в мировой политике и мировой экономике: проблемы, тенденции, перспективы

Выпуск 2 (2007). Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность

Выпуск 3 (2008). Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность

Выпуск 4 (2008). Конфликты экономических и политических интересов на постсоветском пространстве

Выпуск 5 (2009). Россия в мировой экономике и международных отношениях

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0263-4

© ИМЭМО РАН, 2010
© Коллектив авторов, 2010

Оглавление

Влияние мирового кризиса на экономику России	5
<i>Головнин М.Ю.</i>	
Реакция денежно-кредитной политики России на мировой экономический кризис	5
<i>Кузнецов А.В.</i>	
Российские ТНК в условиях мирового кризиса: начало заката или переход к инновационному развитию?	14
<i>Дегтерева Е.А.</i>	
Стратегии интернационализации российских компаний в условиях глобального экономического кризиса	20
<i>Тишайлов Е.А.</i>	
Мировой политико-экономический кризис и газовая стратегия России.....	24
<i>Абалкина А.А.</i>	
Влияние кризиса на деятельность банков с иностранным капиталом в России	30
<i>Хумарова И.В.</i>	
Значение государственного финансового контроля в условиях мирового кризиса	39
Кризисные явления в экономике зарубежных стран	43
<i>Кулакова В.К.</i>	
Реформа финансового регулирования в США в условиях кризиса	43
<i>Сидорова Е.А.</i>	
Будни антикризисной борьбы в «Старой Европе»	52
<i>Гутник А.В.</i>	
Британская специфика развития кризисных явлений в экономике	60
<i>Четверикова А.С.</i>	
Чехия и ЕС: до и во время кризиса	66
<i>Романова Е.В.</i>	
Миграционная политика стран ЕС в условиях мирового финансово-экономического кризиса	73
<i>Якушева А.Е.</i>	
Денежные переводы трудовых мигрантов как канал ретрансляции мирового экономического кризиса на постсоветском пространстве	81
<i>Сенюк Н.Ю.</i>	
Опыт Китая в борьбе с глобальным экономическим кризисом	88
<i>Дегтерев Д.А.</i>	
Последствия глобального экономического и финансового кризиса для стран Тропической Африки	94
Воздействие мирового кризиса на отдельные отрасли экономики.....	99
<i>Прусова С.Б.</i>	
Развитие автомобильной промышленности стран БРИК в условиях мирового финансово-экономического кризиса.....	99
<i>Заварзин В.М.</i>	
Диверсификация каналов международного технологического обмена как стратегия преодоления кризисных явлений в экономике.....	107
<i>Костак Р.М.</i>	
Сетевые формы организации бизнеса как фактор борьбы с кризисными явлениями в экономике.....	115
<i>Петрова Н.П.</i>	
Аутсорсинг как инструмент управления организациями малого бизнеса.....	119
<i>Клумов Г.И.</i>	
Синтетические финансовые инструменты в условиях развития кризиса и эффект их использования на примере европейских банков	124

<i>Зауральская О.Ю.</i>	
Слияния и поглощения в условиях мирового финансового кризиса.....	129
<i>Буланова Д.С.</i>	
Влияние мирового кризиса на активность нефтегазовых компаний мира в сфере слияний и поглощений	136
<i>Фролов Ю.В.</i>	
Кризисные явления на европейском рынке рекламы и маркетинговых услуг как стимул реструктуризации рынка	141
<i>Табаков В.В.</i>	
Рынок комплексной автоматизации в условиях кризиса: мировые и российские тенденции	148
Политические последствия финансово-экономического кризиса	155
<i>Журавлева В.Ю.</i>	
Первый год президентства Б. Обамы: президент versus политическая система в условиях кризиса	155
<i>Войтоловский Ф.Г.</i>	
Трансатлантическая политика США в условиях финансово-экономического кризиса ...	163
<i>Тоганова Н.В.</i>	
Партии ФРГ в условиях кризиса: верность старым ценностям или экономическая эффективность?	172
<i>Офицеров-Бельский Д.В.</i>	
Политико-экономические аспекты либерализации газовой энергетики ЕС в условиях мирового экономического кризиса.....	180
<i>Щербакова А.Д.</i>	
Кризисные факторы аргентино-венесуэльского сближения.....	189
<i>Ровинская Т.Л.</i>	
Виртуализация мировых кризисов в средствах массовой информации.....	195
Кризисы и противоречия в международной политике	199
<i>Уткин С.В.</i>	
О кризисе системы европейской безопасности	199
<i>Истомин И.А.</i>	
Международные кризисы и система научно-аналитического обеспечения внешней политики США	205
<i>Гудев П.А.</i>	
Новые концептуальные основы арктической политики США, ЕС и НАТО	212
<i>Гиголаев Г.Е.</i>	
Современные глобальные проблемы безопасности морепользования	220
<i>Кузьмичева Л.О.</i>	
Урегулирование «замороженных» конфликтов на территории СНГ: дипломатия ЕС до и после августа 2008 года	225
<i>Устинова Ю.В.</i>	
Амбивалентная роль США в ближневосточных кризисах	233
<i>Сушенцов А.А.</i>	
Фактор личности в политике США в начальный период войны в Ираке.....	241
<i>Тузин А.М.</i>	
Кризис конвенциональной безопасности в Европе: перспективы разрешения	248
<i>Ноздря А.Н.</i>	
Системные противоречия движения Турции к вступлению в ЕС.....	253
<i>Хозинская К.В.</i>	
Когнитивно-психологические составляющие международно-политических кризисов: к методологии анализа	258

Влияние мирового кризиса на экономику России

*Головнин М.Ю.**

Реакция денежно-кредитной политики России на мировой экономический кризис

Мировой экономический кризис 2007-2009 гг. оказал существенное влияние на денежно-кредитную политику России, вызвав значительные изменения в модели ее проведения и поставив новые задачи при формулировании ее перспектив. В нашей предшествовавшей статье в данном издании¹ мы коснулись вопросов предкризисной модели денежно-кредитной политики России и первой реакции со стороны этого направления экономической политики на мировой кризис. В данной работе перед нами стоит задача оценить денежно-кредитную политику России в кризисный период в целом и рассмотреть возможные направления ее развития после кризиса.

В первую очередь необходимо определить цели и приоритеты, ставившиеся перед денежно-кредитной политикой в период кризиса. Здесь следует отметить некоторую противоречивость. Официально было заявлено, что основной акцент при проведении денежно-кредитной политики был смещен в сторону обеспечения стабильности финансовой системы страны.² Фактически мы можем констатировать, что на первом этапе развития кризиса (во время острой фазы финансовых потрясений) в октябре-декабре 2008 г. основной целью денежно-кредитной политики было предотвращение значительного снижения валютного курса. Результатом подобной политики стало сокращение денежной массы на 15,6% с 1 августа 2008 г. по 1 февраля 2009 г. На втором этапе развития кризиса (с марта-апреля 2009 г.) при явной демонстрации смягчения денежно-кредитной политики в виде снижения ставки рефинансирования с 13 до 8,75% (на конец 2009 г.) происходило постепенное сокращение масштабов поддержки банковской системы. Как следствие, хотя рост денежной массы и имел место, она достигла своего предкризисного уровня (на 1 августа 2008 г.) лишь в начале декабря 2009 г.

Первый этап антикризисной денежно-кредитной политики

Охарактеризуем отдельные этапы проведения денежно-кредитной политики во время кризиса более подробно. Как уже отмечалось, во время первого этапа проводилась противоречивая политика: с одной стороны, связанная с поддержкой банковской системы в форме предоставления дополнительной ликвидности, с другой – для предотвращения резкого обесценения рубля денежные власти стремились обеспечить плавную динамику его валютного курса. Здесь также можно выделить несколько подпериодов: 1) до ноября 2008 г. курс поддерживался на относительно стабильном уровне к бивалютной корзине³, в это время происходил рост курса доллара к другим основным валютам, поэтому фактически курс рубля к доллару снижался; 2) в ноябре 2008 г. Центральный банк Российской Федерации (ЦБР) начал скачкообразное снижение целевых показателей курса рубля уже относительно бивалютной корзины под влиянием существ-

* Головнин Михаил Юрьевич – кандидат экономических наук, руководитель Центра проблем глобализации российской экономики Института экономики РАН.

¹ См.: *Головнин М.Ю.* Новые вызовы денежно-кредитной политики России в условиях финансовой глобализации // *Россия в мировой экономике и международных отношениях* (Мировое развитие. Выпуск 5). – М.: ИМЭМО РАН, 2009.

² Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 год и период 2010 и 2011 годов. Одобрено Советом директоров Банка России 17.10.2008. – М.: Центральный банк Российской Федерации, 2008. С. 3.

³ Напомним, что бивалютная корзина, устанавливаемая Центральным банком России, с февраля 2007 г. состоит на 55% из доллара США и на 45% из евро.

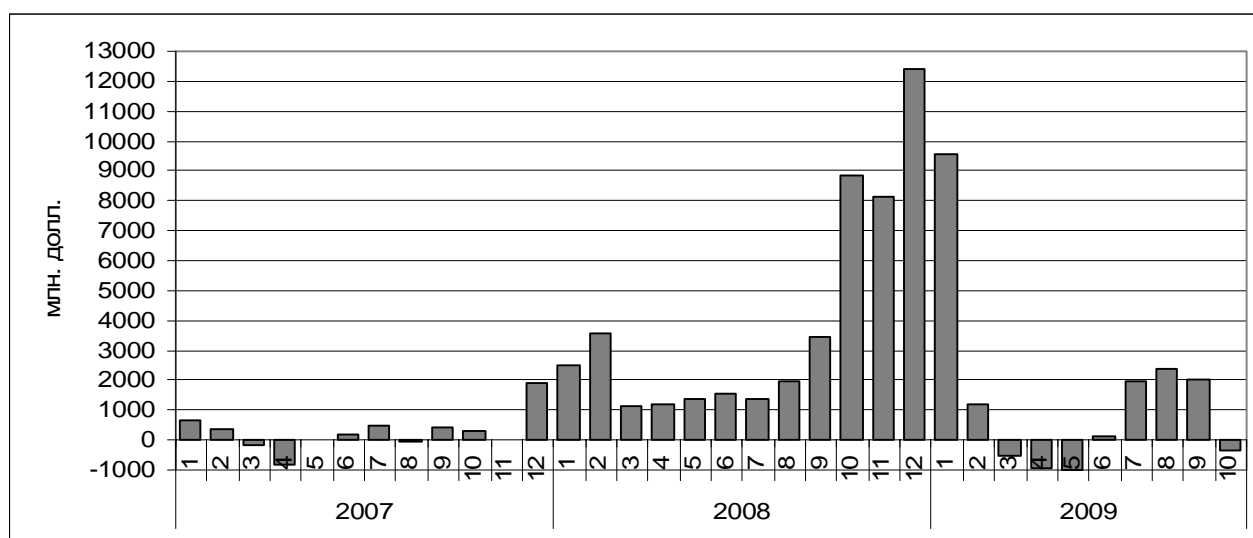
венно возросшего давления на валютный курс, причем в декабре 2008 г., судя по показателям валютных интервенций, это давление достигло максимума; 3) после январских праздников 2009 г. падение курса приняло обвальный характер, во многом санкционированный ЦБР. В целом с 1 августа 2008 г. по 1 марта 2009 г. курс рубля к доллару упал почти на 35%, а к евро – на 20%.

В результате плавного снижения валютного курса финансовые институты смогли перестроить структуру своих балансов и избежать высокого риска дефолта по внешним обязательствам. Этому способствовало и принятое решение о предоставлении кредитов «Внешэкономбанка» на сумму 14,3 млрд. долл.⁴ на обслуживание внешних займов компаний, сделанных до 25 сентября 2008 г. (при «потолке» в 50 млрд. долл.).

В то же время и население также изменило структуру своих сбережений⁵, резко увеличив в октябре 2008 г. – январе 2009 г. чистые покупки наличной иностранной валюты (см. рис. 1).

Рисунок 1.

Чистая покупка иностранной валюты населением в России в 2007-2009 гг.



Источник: Бюллетень банковской статистики. – М.: Центральный банк Российской Федерации. Различные выпуски.

Примечание: чистые покупки населением иностранной валюты рассчитываются как разница между показателями движения наличной иностранной валюты по уполномоченным банкам «продано от физических лиц (резидентов и нерезидентов) и выдано по конверсии» и «куплено у физических лиц (резидентов и нерезидентов) и принято по конверсии».

Гораздо более дискуссионным является вопрос о воздействии обесценения рубля осенью-зимой 2008-2009 гг. на динамику внешней торговли и промышленного производства. Динамика этих показателей определялась главным образом иными факторами: спросом на мировом и внутреннем рынках и изменением цен на основные продукты российского экспорта. Так, в ноябре 2008 г. – январе 2009 г. (период максимальных темпов падения курса рубля) экспорт сокращался более быстрыми темпами, чем импорт.⁶ Возобновление роста российского экспорта началось в основном вслед за повышением цен на энергоносители на мировом рынке весной 2009 г. Тем не менее изменения в структуре экспорта все же произошли, но и они во многом могли объясняться динамикой

⁴ См.: сайт «Внешэкономбанка» (<http://www.veb.ru/ru/sup/supref>).

⁵ Мау В. Драма 2008 года: от экономического чуда к экономическому кризису // Вопросы экономики. 2009. №2. С. 17.

⁶ См.: http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/print.asp?file=trade.htm.

относительных цен во внешней торговле России. Так, в экспорте России в страны дальнего зарубежья доля топливно-энергетических товаров в январе-ноябре 2009 г. составила 69,7% по сравнению с 73% в январе-ноябре 2008 г. При этом доля машин и оборудования за это время выросла с 2,6 до 4,4%.⁷ Падение промышленного производства (к соответствующему месяцу предшествовавшего года) продолжалось до октября 2009 г. включительно, причем не замедлилось, а, наоборот, ускорилося в начале 2009 г.

Несмотря на общий эффект в виде снижения денежной массы, ЦБР в острой фазе кризиса активно использовал большинство инструментов денежно-кредитной политики (за исключением валютных интервенций) для предоставления ликвидности банковской системе. Был традиционно применен один из самых мощных инструментов в его арсенале – снижение минимальных резервных требований. В два этапа (в сентябре и октябре 2008 г.) они были понижены до рекордно низкой отметки в 0,5% и унифицированы для всех видов банковских пассивов. Применялись и другие инструменты предоставления ликвидности, которые практически исчезли из арсенала ЦБР в первой половине 2000-х годов или использование которых в докризисный период было сведено к минимуму.

Так, операции прямого репо, которые, например, совсем не проводились с марта по август 2007 г., стали одним из основных источников обеспечения ликвидностью банковской системы. Пик использования операций репо пришелся на сентябрь 2008 г. – февраль 2009 г. В этот период в среднем за месяц посредством этих операций предоставлялась ликвидность на сумму около 4,8 трлн. руб.⁸ В сентябре 2008 г. резко увеличилась задолженность коммерческих банков перед ЦБР и по другому традиционному инструменту денежно-кредитной политики – ломбардным кредитам. В результате задолженность по ломбардным кредитам, составлявшая на начало сентября 2008 г. около 1,2 млрд. руб., к концу января 2009 г. находилась на отметке 33,6 млрд. руб., за несколько дней до этого превысив планку в 50 млрд. руб.⁹ С августа 2008 г. возобновилось проведение операций «валютный своп», прерванное в период с марта по июль 2008 г. В долларах США в августе 2008 г. – январе 2009 г. ЦБР провел операции по предоставлению ликвидности на сумму около 60,3 млрд. долл.¹⁰, а в евро – свыше 21 млрд. евро.¹¹

Таким образом, на период сентября 2008 г. – января 2009 г. пришелся пик масштабного предоставления ликвидности банковской системе через традиционные инструменты денежно-кредитной политики. Однако ЦБР этим не ограничился. Поскольку традиционные инструменты обеспечивали ликвидностью лишь достаточно узкую группу банков, обладавших необходимыми критериями допуска к ним, а межбанковский рынок практически не функционировал в острой фазе кризиса, ЦБР, как и центральные банки многих других стран в период современного кризиса, пошел на расширение инструментария денежно-кредитной политики и внесение изменений в действующие инструменты с целью расширения круга финансовых институтов, имеющих доступ к его ресурсам.

В первую очередь здесь следует отметить введение в сентябре 2008 г. кредитов без обеспечения. Пик использования этих кредитов пришелся на ноябрь-декабрь 2008 г., когда посредством этого инструмента банкам были предоставлены средства на сумму 1,11 и 1,28 трлн. руб. соответственно. Кроме того, с 3-го квартала 2008 г. Банк России начал предоставлять кредиты под обеспечение «нерыночными» активами (под

⁷ Интересно, что в экспорте в страны СНГ доля машин и оборудования снизилась с 19% в январе-ноябре 2008 г. до 15,8% в январе-ноябре 2009 г., что служит дополнительным подтверждением воздействия на структуру экспорта иных, по сравнению с курсовыми, факторов. См. <http://www.customs.ru/ru/stats/ekspress/detail.php?id286=6438&i286=1>.

⁸ Рассчитано на основе http://www.cbr.ru/hd_base/repo.asp.

⁹ См.: http://www.cbr.ru/hd_base/DV.asp?TP=2.

¹⁰ http://www.cbr.ru/statistics/print.asp?file=credit_statistics/swap-d.htm.

¹¹ http://www.cbr.ru/statistics/print.asp?file=credit_statistics/swap-e.htm.

которыми подразумевались залог векселей, прав требования по кредитным договорам).¹²

Вносимые ЦБР изменения в уже действующие инструменты касались в основном сроков предоставления средств и состава обеспечения по выдаваемым кредитам. Сроки предоставления средств почти по всем инструментам денежно-кредитной политики постепенно росли. Смягчение требований к ценным бумагам, принимаемым в качестве обеспечения по ломбардным кредитам, позволило в 4-м квартале 2008 г. включить в Ломбардный список Банка России 16 новых выпусков ценных бумаг 12 эмитентов.¹³ Кроме того, в него были включены облигации с ипотечным покрытием, обязательства эмитента по которым обеспечены солидарным поручительством ОАО «АИЖК», а также облигации эмитентов из Перечня системообразующих организаций.¹⁴ В августе 2009 г. Советом директоров Банка России было принято решение, что в Ломбардный список Банка России наряду с ценными бумагами предприятий, входящих в Перечень системообразующих организаций, могут быть включены ценные бумаги организаций, входящих с указанными предприятиями в одну группу или холдинг или являющихся дочерними по отношению к указанным предприятиям.¹⁵

В целом за время первого этапа проведения денежно-кредитной политики в условиях полномасштабного кризиса (осень-зима 2008/2009 гг.) имело место ее активное взаимодействие с бюджетно-налоговой политикой с целью поддержки финансовой системы страны. Это выразилось в применении ряда мер, относящихся к сфере бюджетно-налогового регулирования, но одновременно влияющих на денежно-кредитную сферу. Среди этих мер можно выделить: размещение депозитов бюджета на счетах в коммерческих банках (применявшееся в апреле-ноябре 2008 г.); выдачу кредитов «Внешэкономбанком» для рефинансирования внешних займов компаний; интервенции «Внешэкономбанка» на фондовом рынке для предотвращения обвального падения фондовых индексов в конце 2008 г. Особо следует отметить объявленное в октябре 2008 г. предоставление субординированных кредитов сроком на 10 лет тем кредитным организациям, собственники которых внесут в этот период дополнительные взносы в уставный капитал (или предоставят им субординированные кредиты). До декабря 2008 г. «Внешэкономбанк» выделял подобные кредиты лишь государственным банкам – «ВТБ» и «Россельхозбанку», 1 декабря 2008 г. кредиты получили также «Ханты-Мансийский банк», «Номос-банк» и «Альфа-банк». Следующие кредиты негосударственным банкам были предоставлены лишь в конце апреля 2009 г. (5 февраля 2009 г. кредит получил «Газпромбанк»).¹⁶ При этом субординированный кредит «Сбербанку» на сумму в 500 млрд. руб. выдал в 2008 г. его основной акционер – Банк России, поэтому данная мера должна рассматриваться уже в контексте проведения денежно-кредитной политики.

Однако в целом бюджетно-налоговая политика в этот период не дала существенный импульс для роста совокупного спроса, поскольку реализация широкого набора антикризисных мер в ее рамках запаздывала, а принятые решения носили в основном «точечный» характер и не могли дать эффект с точки зрения развития национальной экономики в условиях падения внутреннего и внешнего спроса.

¹² Состояние денежной сферы и реализация денежно-кредитной политики в 2008 году // Вестник Банка России. 2009. №19. 18 марта.

¹³ Там же.

¹⁴ Состояние денежной сферы и реализация денежно-кредитной политики в I квартале 2009 года // Вестник Банка России. 2009. №36. 10 июня.

¹⁵ Состояние денежной сферы и реализация денежно-кредитной политики в январе-сентябре 2009 года // <http://www.cbr.ru/analytics/print.asp?file=09-III.htm>.

¹⁶ На конец 2009 г. «Внешэкономбанком» были предоставлены субординированные кредиты на сумму, несколько большую 392 млрд. руб. См. <http://www.veb.ru/ru/sup/supprot/>.

Второй этап денежно-кредитной политики в условиях кризиса

После проведения значительного обесценения рубля к концу февраля 2009 г. направленность денежно-кредитной политики стала изменяться. Здесь следует заметить, что на пике обесценения рубля ЦБР в своем пресс-релизе от 22 января 2009 г. в явном виде объявил верхнюю границу валютного коридора для курса рубля относительно бивалютной корзины – 41 руб., которая вступила в силу с 23 января.¹⁷ В условиях обвального падения курса подобное объявление скорее всего было направлено на стабилизацию ожиданий экономических агентов. Фактически ЦБР после февраля 2009 г. существенно ослабил степень регулирования валютного курса, о чем свидетельствует и динамика валютных резервов в 2009 г. (см. рис. 2).

Рисунок 2.

Международные резервы Российской Федерации в 2008-2009 гг.



Источник: Центральный банк Российской Федерации (<http://www.cbr.ru>).

В связи с этим возникает резонный вопрос, почему стремительное обесценение рубля в конце января прекратилось достаточно быстро: уже в начале февраля 2009 г. произошло первое резкое падение стоимости бивалютной корзины относительно рубля, правда, в середине месяца курс рубля вновь упал, но уже с конца февраля до начала июня 2009 г. курс рубля к бивалютной корзине устойчиво рос.

Рост цен на мировом рынке нефти начался лишь в конце апреля 2009 г. Поэтому, по-видимому, в основе стабилизации и укрепления рубля лежали иные процессы. Во-первых, очевидно стабилизировались ожидания экономических агентов внутри страны. Это свидетельствует о большем доверии к политике властей, нежели в 1998 г. Во-вторых, сама денежно-кредитная политика в феврале 2009 г. была ужесточена. Так, в феврале 2009 г. по сравнению с предыдущим месяцем на 45% сократился объем сделок прямого репо с Банком России (при том, что количество рабочих дней в феврале существенно больше, чем в январе). Еще более значительно сократились объемы помощи банкам со стороны ЦБР в марте 2009 г. Наконец, в-третьих, многие эксперты отмечают приток краткосрочного иностранного капитала в Россию в начале 2009 г.¹⁸ Косвенным подтверждением этому служит резкий рост индекса ММВБ с 553,6 пунктов на 25 января

¹⁷ www.cbr.ru/press/Archive_get_blob.asp?doc_id=090122_1811281.htm.

¹⁸ См., например: Российская экономика на фоне мирового кризиса: текущие тенденции и перспективы развития // Вопросы экономики. 2009. №9. С. 74.

2009 г. до 1144 пунктов на начало июня 2009 г. в отсутствие каких-либо положительных изменений в фундаментальных экономических показателях.¹⁹

В дальнейшем ЦБР, хотя и в существенно меньших масштабах, но все же регулировал динамику валютного курса рубля. Значительные чистые покупки долларов США на валютном рынке осуществлялись ЦБР в апреле-мае и октябре-ноябре 2009 г.²⁰ Одновременно с этим повышалась прозрачность режима валютного курса. Так, в середине ноября 2009 г. первым заместителем председателя ЦБР А.В. Улюкаевым были озвучены более узкие границы плавления в рамках коридора бивалютной корзины, которые были введены в июле того же года, – 35-38 руб.²¹ Тем самым при фактическом ослаблении регулирования валютного курса вводился более явный режим его таргетирования. Как следствие подобной политики, на валютном рынке значительно повысилась волатильность, выражающаяся в ежедневных колебаниях курса рубля.

Что касается направленности денежно-кредитной политики в целом с февраля и до конца 2009 г., то здесь однозначной тенденции не прослеживается. После ужесточения денежно-кредитной политики в феврале-апреле 2009 г. в мае-июне начинается ее смягчение, если судить по применявшимся инструментам.

В конце апреля 2009 г. ЦБР начал цикл снижения процентных ставок. До этого процентные ставки поддерживались на высоком уровне и даже повышались на 2 проц. пункта (с 11 до 13%) во время кризиса для сдерживания оттока капитала из страны. Однако, как показал еще опыт кризисов 1990-х годов, использование высоких процентных ставок как средства сдерживания давления на валютном рынке в современных условиях неэффективно – резкое падение доверия инвесторов в некоторый момент уже не может быть компенсировано даже весьма существенным повышением доходности по активам. С конца апреля 2009 г. до конца 2009 г., как мы уже отмечали, ставка рефинансирования в России была снижена на 4,25 проц. пункта. Причиной снижения процентных ставок было не только стимулирование производства, но и, по признанию председателя ЦБР С.М. Игнатьева, сдерживание притока иностранного спекулятивного капитала.²²

Объемы операций прямого репо после резкого снижения в марте-мае 2009 г. вновь начали увеличиваться с июня по сентябрь 2009 г., оставаясь на конец года выше мартовского уровня. Объемы кредитов без обеспечения также увеличились в июне 2009 г., но к концу года существенно снизились, что в явном виде свидетельствует об их экстраординарном характере и о возможности их дальнейшего использования лишь в случае серьезных потрясений в банковской системе страны.

Пространство для проведения стимулирующей денежно-кредитной политики в 2009 г. было расширено за счет снижения темпов инфляции под воздействием сокращения совокупного спроса, перекрывшего действие инфляционных ожиданий, и исчерпания эффекта внешнего обесценения рубля. Так, если в начале 2009 г. годовые темпы инфляции находились на уровне 13-14%, то к октябрю-ноябрю они снизились до 9-10%. Однако при восстановлении роста производства, которое наметилось уже к концу 2009 г., инфляционное давление в экономике вновь возрастет.

Увеличение масштабов предоставления ликвидности в середине 2009 г. в первую очередь объяснялось тем, что спад в экономике к этому времени не был преодолен и была очевидна необходимость дальнейшего стимулирования совокупного спроса. Кроме того, решение проблем, возникших осенью 2008 г. в банковской системе, в рамках предшествовавшего этапа денежно-кредитной политики было временным, и многими экспертами отмечался риск резкого увеличения доли «плохих долгов» к осени 2009 г.

¹⁹ См.: сайт ММББ (<http://www.micex.ru>).

²⁰ http://www.cbr.ru/hd_base/VALINT.asp.

²¹ Reuters. 2009. 28 декабря.

²² РИА Новости. 2009. 23 декабря.

Хотя кризиса «плохих долгов», по крайней мере, до конца 2009 г. удалось избежать, доля просроченной задолженности в портфелях банков продолжили расти.²³

Однако, по мнению экспертов Института «Центр развития» ГУ-ВШЭ, основной проблемой банковской системы является не угроза кризиса «плохих долгов», а отсутствие привлекательных активов для вложения.²⁴ Объем кредитов, депозитов и прочих размещенных средств, предоставленных банковской системой организациям, физическим лицам и кредитным организациям, на 1 ноября 2009 г. был ниже показателя на начало 2009 г. на 0,8% и превышал показатель 1 ноября 2008 г. лишь на 0,6%.²⁵ Подобная динамика в основном объяснялась сохранявшимся падением производства и высоким уровнем риска в экономике в целом. Как следствие, процентные ставки по кредитам в течение 2009 г. оставались на высоком уровне. Лишь ставки по кредитам в рублях нефинансовым организациям сроком до 1 года начали устойчиво снижаться с марта 2009 г., однако в октябре 2009 г. они еще оставались на уровне 14%, тогда как в начале 2008 г. были равны 10-11%. Ставки по кредитам нефинансовым организациям сроком свыше 1 года большую часть года колебались в пределах 15-17%. Еще отчетливее проявились ограничения, связанные с процентными ставками, по кредитам физическим лицам в рублях сроком до 1 года. С августа 2008 г. до октября 2009 г. они выросли с 22,6 до 31,1%.²⁶

Разница в процентных ставках между ставкой по кредитам коммерческих банков и ставкой рефинансирования ЦБР вызывала особую озабоченность руководства страны на протяжении 2009 г., поскольку рассматривалась как основной фактор, сдерживающий рост кредитования. В связи с этим проводились «словесные интервенции» руководства страны по поводу ставки процента по кредитам. Так, в конце апреля 2009 г. перед началом цикла снижения ставок ЦБР премьер-министр В.В. Путин заявил, что банки, получившие помощь государства, должны будут в не меньшем объеме, чем эта помощь, обеспечить кредитование реального сектора и граждан по ставке не выше, чем ставка рефинансирования плюс 3 проц. пункта.²⁷ В то же время с аналогичным предложением выступил Президент страны Д.А. Медведев. Осенью 2008 г. путем внесения изменений в законодательство ЦБР получил возможность установления потолка процентных ставок по депозитам банков, чем он и воспользовался в июле 2009 г., установив этот потолок на уровне 18%.²⁸ Однако эта мера в большей степени направлена на поддержание стабильности банковской системы, предотвращая излишне агрессивную политику отдельных банков по привлечению средств, нежели на регулирование процентных ставок по кредитам. При этом ряд экспертов отмечал, что в конце 2009 г. восстановление финансирования предприятий уже началось, но не через увеличение кредитования, а через рынок облигаций.²⁹

Несмотря на начавшийся в 2009 г. рост экспорта и положительного сальдо счета текущих операций, сохранялись проблемы в части движения капитала. По всем основным статьям финансового счета в первые три квартала 2009 г. имело место отрицательное сальдо, а весь счет (без учета статьи «резервные активы») был сведен с отрицательным сальдо в размере 42,4 млрд. долл. Продолжился начавшийся в конце 2009 г.

²³ РИА Новости. 2009. 23 декабря.

²⁴ Российская экономика на фоне мирового кризиса: текущие тенденции и перспективы развития // Вопросы экономики. 2009. №9. С. 84.

²⁵ Рассчитано на основе http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank_system/4-3-1_09.htm&pid=pdko&sid=dopk.

²⁶ Бюллетень банковской статистики / Центральный банк Российской Федерации. 2009. №12. С. 123.

²⁷ http://www.newsru.com/finance/22apr2009/putin_16percents.html.

²⁸ Деньги. 2009. 5 августа.

²⁹ См., например: РБК daily. 2009. 28 декабря; Юдаева К. Серьезные проблемы могут начаться через год // Slon.ru. 2009. 24 декабря.

отток капитала из страны, связанный в том числе и с погашением внешних заимствований, прежде всего банками.³⁰ При этом, как мы уже отмечали, обозначается угроза притока спекулятивного иностранного капитала.

Задачи российской денежно-кредитной политики в посткризисный период

Подводя итог анализу денежно-кредитной политики России в период кризиса, необходимо подчеркнуть разный характер кризиса в России и развитых странах. В России не было значительных проблем, связанных с чрезмерным развитием финансового рынка, сложных финансовых инструментов. В то же время имели место проблема значительного притока спекулятивного иностранного капитала, вызвавшего бум на фондовом рынке, и проблема роста корпоративной внешней задолженности. Таким образом, для России кризис был мощным внешним шоком, вскрывшим внутренние экономические проблемы: проблему низкой диверсификации внешней торговли и экономики в целом, проблему доверия, проблему чрезмерной зависимости от иностранного капитала и ряд других.

В.А. Мау ставит вопрос в несколько иной плоскости: он пишет об угрозе стагфляции в развивающихся странах и России в том числе, в отличие от угрозы дефляции в развитых странах.³¹ Такая постановка приводит к прямо противоположным выводам о направленности экономической политики в целом и денежно-кредитной в частности – необходимости ее ужесточения, а не смягчения. На наш взгляд, подобная постановка проблемы не совсем корректна, о чем свидетельствует и уже начавшееся во второй половине 2009 г. замедление темпов инфляции в России.

Основной проблемой для российской экономики, на наш взгляд, все же стал значительный внешний шок для совокупного спроса, преодолеть последствия которого мерами экономической политики, в том числе денежно-кредитной, до конца не удалось, что привело к значительным потерям с точки зрения выпуска. В 3-м квартале 2009 г. реальный ВВП снизился на 8,9% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, промышленное производство в январе-ноябре 2009 г. сократилось на 12%.³² При этом сочетание денежно-кредитной политики с бюджетно-налоговой оказалось неоптимальным, так как сначала стимулирующие меры последней существенно запоздали, а затем произошло ужесточение денежно-кредитной политики при введении стимулирующего пакета из арсенала бюджетно-налогового регулирования. И все же мерами денежно-кредитной политики удалось в целом сохранить доверие к денежным властям и финансовой системе страны.

Уроки кризиса безусловно должны быть учтены при разработке денежно-кредитной политики на перспективу. Центральный банк Российской Федерации уже ставит задачу к концу периода 2010-2012 гг. «завершить создание условий для применения режима инфляционного таргетирования и перехода к свободному плаванию курса рубля». ³³ Заметим, что те же цели ставились непосредственно перед кризисом.

Для того, чтобы оценить последствия перехода в посткризисный период в России к режиму инфляционного таргетирования и к свободному плаванию рубля, необходимо проанализировать «плюсы» и «минусы» подобного режима. Одним из основных пре-

³⁰ Размер внешнего долга банков и нефинансовых предприятий сократился с 1 октября 2008 г. по 1 октября 2009 г. с 505,5 млрд. до 434,9 млрд. долл. При этом внешний долг банков за это время снизился со 197,9 млрд. до 135,9 млрд. долл. См.: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/debt_09.htm&pid=svs&sid=vdRF.

³¹ Мау В. Указ. соч. С. 20.

³² По данным Министерства экономического развития Российской Федерации (http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/monitoring/doc20091222_01).

³³ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2010 и период 2011-2012 годов. Проект. Одобрено Советом директоров Банка России 29.09.2009 г. Центральный банк Российской Федерации, 2009. С. 3.

имущества инфляционного таргетирования для стран с развивающимися рынками является снижение высоких инфляционных ожиданий и формирование устойчиво низкого темпа инфляции. Однако на начальном этапе подобный переход, как правило, сопряжен с издержками с точки зрения выпуска. Об этом свидетельствует, в частности, опыт введения полномасштабного режима инфляционного таргетирования в Чехии в 1998 г. и в Польше в 2000 г. Промежуточным вариантом является сохранение в той или иной форме регулирования валютного курса при введении элементов таргетирования инфляции – режим, применявшийся в Польше в 1998-2000 гг. и в Венгрии.³⁴ Схожую политику, по всей видимости, стремится проводить на современном этапе ЦБР, но при этом ставит достаточно амбициозные цели в части движения к полномасштабному таргетированию инфляции.

В 2009 г., как мы отметили, результатом снижения вмешательства ЦБР в динамику валютного курса стало его достаточно существенное укрепление, не обеспеченное фундаментальными факторами, наряду с повышением волатильности валютного курса. Дискуссия по поводу желательности движения валютного курса рубля в том или ином направлении ведется достаточно давно. Сторонниками укрепления рубля обычно высказывается тезис о преимуществах подобного сценария для модернизации экономики с точки зрения расширения возможностей импорта оборудования. Сторонники обесценения рубля обращают внимание на преимущества подобного сценария для улучшения структуры национальной экономики с позиций содействия импортозамещению и экспорту продукции обрабатывающей промышленности. В этом вопросе ЦБР ясно заявил свою позицию: по словам С.М. Игнатьева, «никакой целенаправленной политики по ослаблению рубля не будет»³⁵. На наш взгляд, помимо проблем с диверсификацией национальной экономики, подобная политика угрожает усилением зависимости финансовой системы России от потоков краткосрочного иностранного капитала.

Эта проблема осознается федеральным правительством и ЦБР. Так, в конце декабря 2009 г. премьер-министр В.В. Путин высказался за применение мер по стимулированию притока иностранного капитала в Россию. При этом он заявил, что значительных изменений в валютном регулировании не предвидится.³⁶ На наш взгляд, эффективность мер по снижению притока краткосрочного иностранного капитала в Россию без использования мер валютного регулирования в широком смысле слова, включая сюда увеличение нормативов резервирования по обязательствам перед нерезидентами, введение той или иной разновидности так называемого «налога Тобина», будет крайне ограниченной.

В условиях сложившейся дилеммы между политикой регулирования валютного курса и переходом к полномасштабному инфляционному таргетированию, по нашему мнению, необходимо обращение к промежуточной модели, обладающей известной степенью дискреции, то есть свободы действий ЦБР. Вместе с тем, ЦБР в своей политике должен руководствоваться некоторыми пороговыми значениями темпов инфляции, обесценения валютного курса, падения экономической активности, изменения процентных ставок, выход за которые должен сопровождаться применением тех или иных инструментов денежно-кредитной политики. Именно развитие этого инструментария в среднесрочной перспективе становится одной из важнейших задач денежных властей, и уроки кризиса в этой области следует признать безусловно полезными.

³⁴ См., например: *Jonas J., Mishkin F.S. Inflation Targeting in Transition Economies: Experience and Prospects / The Inflation-Targeting Debate / Ed. by B.S. Bernanke, M. Woodford. – Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005. P. 359-367.*

³⁵ Газета. 2009. 29 декабря.

³⁶ Reuters. 2009. 29 декабря.

Кузнецов А.В.*

Российские ТНК в условиях мирового кризиса: начало заката или переход к инновационному развитию?*

В первом десятилетии XXI века одним из наиболее значимых явлений в сфере международного инвестирования стала стремительная зарубежная экспансия российских ТНК. По данным ЮНКТАД, если в конце 2000 г. накопленная сумма экспортированных российских прямых иностранных инвестиций (ПИИ) составляла лишь 20,1 млрд. долл. (0,25% мирового объема), то в конце 2009 г. показатель равнялся уже 248,9 млрд. долл. (1,3% или 15-е место). Несмотря на обесценение части ранее приобретенных зарубежных активов российских ТНК в условиях глобального кризиса, текущий экспорт российских ПИИ остался на довольно высоком уровне, обеспечивая стране вхождение в десятку лидеров в мире (45,9 млрд. долл. в 2007 г., 56,1 млрд. – в 2008 г., 46,1 млрд. – в 2009 г.).¹ К концу 2008 г. у 17 отечественных нефинансовых ТНК зарубежные активы превышали 1 млрд. долл.²

Вместе с тем, лишь немногие российские ТНК смогли без больших потерь преодолеть мировой кризис. В частности, «ЛУКОЙЛ» неуклонно увеличивает объем своих зарубежных активов (с 20,8 млрд. долл. в конце 2007 г. до 28,0 млрд. в конце 2009 г.), постоянно развивая новые добывающие проекты, приобретая и модернизируя европейские нефтеперерабатывающие заводы, расширяя сети АЗС в десятках стран.³ Напротив, представители многих отраслей за пределами нефтегазового сектора, особенно металлургические ТНК прекратили с конца 2008 г. осуществлять крупные заграничные приобретения. В 2009 г. произошло некоторое сокращение величины зарубежных активов даже у ведущих компаний черной металлургии – «Северстали» и «Евраз» (хотя их нынешние показатели по-прежнему превосходят уровень 2007 г., в отличие от лидеров цветной металлургии – компаний «Норильский никель» и «РУСАЛ».)⁴

Проблемы устойчивости стратегий экстенсивной экспансии российских ТНК

Опровергающие выводы общепринятых концепций ПИИ значительные масштабы предкризисной зарубежной экспансии российских ТНК различными экспертами объяснялись наличием целого ряда нетипичных причин экспорта капитала из России.⁵ При этом

* Кузнецов Алексей Владимирович – доктор экономических наук, руководитель Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект №09-06-00362а «Международное сотрудничество в сфере науки и высоких технологий в условиях интернационализации национальных инновационных систем».

¹ См.: World Investment Report 2010 / UNCTAD. – N.Y., Geneva, 2010. P. 167-176. Следует подчеркнуть низкое качество статистики ПИИ – использование свежих данных Центрального банка РФ (и тем более информации Росстата или расчетов на основе годовых отчетов российских ТНК) дает несколько иную картину по причине разного учета проходящих через офшоры псевдо-ПИИ, а также вложений россиян в заграничную недвижимость и т.п. Однако сведения ЮНКТАД позволяют проводить международные сопоставления и в целом отражают общую тенденцию бума российских ПИИ. Подробнее см.: Кузнецов А.В. Сложность учета российских прямых инвестиций за рубежом // Вестник ФГУ Государственная регистрационная палата при Минюсте РФ. 2009. №2. С. 47-51.

² Кузнецов А.В., Четверикова А.С. Российские транснациональные корпорации продолжают экспансию даже в условиях мирового кризиса. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 8.

³ ЛУКОЙЛ. Отчет о деятельности 2009 (<http://www.lukoil.ru>).

⁴ См. финансовые отчеты и другую информацию соответствующих компаний, размещенную на их Интернет-сайтах (<http://www.severstal.com>; <http://www.evraz.com>; <http://www.nornik.ru>; <http://www.rusal.ru>). Исключение составляет компания «Мечел», вышедшая в самом конце 2008 г. на рынок США.

⁵ Подробно эта проблема нами рассматривалась в предыдущем выпуске данного продолжающегося издания (Кузнецов А.В. Движущие силы интернационализации российского бизнеса // Мировое развитие. Выпуск 5. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 5-14).

в основном они носили краткосрочный характер. Во-первых, российские экспортеры сырья и полуфабрикатов на волне особо благоприятной мировой конъюнктуры получили чрезмерные финансовые ресурсы, которым при нынешнем состоянии инвестиционного климата в России часто не находилось применения. Правда, следует признать, что многие российские ТНК сочетали зарубежную экспансию со значительными капиталовложениями в модернизацию отечественных предприятий – например, в черной металлургии темпы обновления (в основном базирующиеся на импорте современного оборудования) были сопоставимы с показателями индустриализации 1930-50-х годов.⁶ В условиях посткризисного развития мирового хозяйства и его реструктуризации вряд ли в ближайшие годы стоит ожидать повторения пиковых предкризисных цен на товары российского сырьевого экспорта. Более того, покупавшиеся российскими компаниями нередко без должного экономического анализа зарубежные фирмы, чаще всего находившиеся в затруднительном финансовом положении, требуют значительных инвестиций и грамотного менеджмента для санации, что многим российским ТНК в посткризисный период может оказаться непосильной задачей.

Во-вторых, осуществление ПИИ некоторыми российскими ТНК, в том числе самыми крупными, было обусловлено решением нетипичных для «классических» ТНК задач. Например, владельцы фирм обзаводились зарубежным производством для упрочения своей переговорной силы во взаимоотношениях с российскими властями. Это не означает, однако, что такого рода ПИИ можно считать особо эффективным способом осуществления «бегства» капитала из России – тем не менее приобретение статуса «глобального» игрока, партнера ведущих западных ТНК обеспечивает российским бизнесменам определенный вклад в «страхование» их собственности, полученной в ходе сомнительных приватизационных сделок. Иногда расположенные преимущественно в Западной Европе дочерние структуры российских компаний были им необходимы для успешной реализации размещения акций на ведущих фондовых биржах, поскольку способствовали трансформации имиджа российского бизнеса в глазах международных портфельных инвесторов. К настоящему времени значительная часть ведущих частных российских компаний уже решили такого рода проблемы (к тому же отнюдь не всегда используя для этого прямые капиталовложения).

В-третьих, величина российских ПИИ оказывается постоянно завышена вследствие популярности у отечественных компаний операций, осуществляемых через небольшие фирмы в островных офшорах, равно как и холдинги, зарегистрированные в Нидерландах, Великобритании и др. В результате, согласно официальной статистике, страны, привлекающие значительные объемы российского капитала в обрабатывающие производства (например, США, Украина, Франция, Италия, ряд восточноевропейских членов ЕС), добычу полезных ископаемых (прежде всего Казахстан) или бытовую инфраструктуру (Германия), не оказываются в числе лидеров (см. табл. 1). Намечившаяся глобальная тенденция к частичному ограничению офшорной деятельности, равно как и сохраняющееся негативное отношение в самой России именно к инвестиционным операциям отечественных компаний, осуществляемым через Кипр, Виргинские и другие острова, позволяют нам предположить, что роль этих территорий в потоках российских ПИИ в предстоящие годы не будет возрастать, а скорее, напротив, сократится. В результате в статистических данных будет отражено замедление темпов роста российских ПИИ.

Вместе с тем, нельзя сказать, что все возможности экстенсивной экспансии российских ТНК исчерпаны. С одной стороны, компании, уже осуществившие значительные ПИИ в разных странах, «открывают» для себя новые регионы – прежде всего Латинскую Америку, а также Ближний Восток и Юго-Восточную Азию. При этом наблюдается под-

⁶ См.: *Адно Ю.* Металлургия: новые тенденции глобального развития // Год планеты. Выпуск 2008 года. – М.: Наука, 2008. С. 50.

держка этой тенденции со стороны государства – например, в 2009 г. Россия ратифицировала инвестиционные соглашения с Индонезией, Иорданией, Катаром и Венесуэлой.

Таблица 1.

**География прямых инвестиций за границу сектора небанковских корпораций
России в 2007-2009 гг.**

Страна	ПИИ в 2007 г.		ПИИ в 2008 г.		ПИИ в 2009 г.	
	млн. долл.	%	млн. долл.	%	млн. долл.	%
Кипр	14 630	32,4	9 369	17,3	16 930	37,7
Нидерланды	12 502	27,7	2 732	5,0	3 624	8,1
Виргинские (Брит.) о-ва	1 425	3,2	3 790	7,0	2 366	5,3
Великобритания	2 454	5,4	3 886	7,2	2 166	4,8
Гибралтар	886	2,0	1 190	2,2	2 127	4,7
Швейцария	1 404	3,1	2 426	4,5	1 807	4,0
Венгрия	-12	-	542	1,0	1 789	4,0
США	974	2,2	7 265	13,4	1 628	3,6
Люксембург	497	1,1	2 722	5,0	1 420	3,2
Германия	674	1,5	1 860	3,4	1 178	2,6
Казахстан	103	0,2	326	0,6	974	2,2
Белоруссия	765	1,7	619	1,1	896	2,0
Бермудские о-ва	2 689	5,9	3 257	6,0	793	1,8
Украина	1 601	3,5	551	1,0	671	1,5
Сербия	44	0,1	11	0,0	609	1,4
Австрия	230	0,5	253	0,5	458	1,0
Франция	257	0,6	217	0,4	386	0,9
Испания	259	0,6	458	0,8	371	0,8
Острова Кайман	52	0,1	718	1,3	296	0,7
Босния и Герцеговина	1	0,0	55	0,1	287	0,6
Швеция	-55	-	177	0,3	254	0,6
Белиз	-10	-	50	0,1	236	0,5
Болгария	168	0,4	387	0,7	229	0,5
Узбекистан	354	0,8	414	0,8	223	0,5
Финляндия	110	0,2	154	0,3	185	0,4
Армения	269	0,6	266	0,5	166	0,4
Италия	87	0,2	295	0,5	162	0,4
Чехия	248	0,5	319	0,6	142	0,3
Турция	183	0,4	272	0,5	106	0,2
Черногория	188	0,4	173	0,3	85	0,2
ОАЭ	901	2,0	240	0,4	60	0,1
Канада	181	0,4	6 723	12,4	20	0,0
Прочие	1 152	2,5	2 485	4,6	2 224	5,0
Всего	45 211	100,0	54 202	100,0	44 868	100,0

Источник: данные Центрального банка РФ (<http://www.cbr.ru>).

С другой стороны, лишь примерно треть из полусотни ведущих российских компаний можно в полной мере отнести к транснациональным.⁷ Например, подконтрольные

⁷ Наиболее свежий на момент публикации рейтинг ведущих отечественных фирм см.: 500 крупнейших компаний России (версия 2010) // Финанс. 2010. №35.

государству компании нередко в принципе сосредоточены на инвестиционных проектах на территории самой России, хотя и могут обзавестись отдельными зарубежными дочерними фирмами (яркими примерами служат «Роснефть» и «РЖД»). После раздела «РАО ЕЭС России» все зарубежные активы компании отошли к «Интер РАО ЕЭС», а большинство новых собственников крупных региональных электроэнергетических фирм пока озабочено преодолением негативных результатов неэффективного управления отраслью в 1990-2000-е годы. Наконец, некоторые новые динамично развивающиеся компании (чаще всего работающие в сфере услуг) пока ведут активную территориальную экспансию в российских регионах, но в будущем, как в свое время телекоммуникационные фирмы «ВымпелКом» и «МТС», а также некоторые торговые сети, могут выйти и за пределы страны – прежде всего в страны СНГ.

Использование экспорта капитала для модернизации российской экономики

Особые перспективы развития российской инвестиционной экспансии за рубежом могут быть связаны с использованием ПИИ для модернизации российской экономики. Как показал анализ южнокорейских и некоторых других азиатских ТНК, компании осуществляют ПИИ не только ради эксплуатации своих преимуществ (во владении передовыми технологиями, уникальными ноу-хау, эффективными управленческими решениями, всемирно известными брендами и т.д.), но и с целью преодоления собственных недостатков (главным образом низкой инновационности – покупая более развитые в технологическом отношении фирмы в ЕС и США).⁸

Ориентация российских компаний на международные рынки обостряет для них конкуренцию и вынуждает активнее модернизировать производство. Наряду с традиционным импортом более современного оборудования, а также значительно менее распространенным приобретением лицензий перед российскими ТНК благодаря зарубежной инвестиционной экспансии открываются дополнительные возможности модернизации отечественной экономики, связанные с интернационализацией национальной инновационной системы. В частности, возможны развитие принципиально новых производств путем сочетания отечественных и зарубежных мощностей по проведению современных НИОКР, ускоренная модернизация существующих производств с целью облегчения доступа к передовым зарубежным технологиям через установление контроля над обладающими ими фирмами либо перенос в Россию новых для страны производств, уже развитых в ведущих странах в результате трансформации глобальных производственно-сбытовых цепочек.⁹

Интернационализация НИОКР характерна прежде всего для наукоемких отраслей. В мире лидерами наукоемкого бизнеса выступают компании информационно-коммуникационного комплекса и фармацевтической отрасли.¹⁰ Немногочисленные российские крупные компании в этих сегментах не являются исключениями. В частности, ведущая отечественная фирма в сфере информационных и телекоммуникационных технологий «Ситроникс», среди прочего проводя НИОКР по заказам мировых гигантов, имеет четыре исследовательских центра – два в России, а также в Праге (специализация на решениях в области поддержки операционных и бизнес-процессов телеком-операторов) и Афинах (специализация на разработках в области оборудования для беспроводного доступа и передачи данных, а также телекоммуникационного программного

⁸ См., например: Moon H.-C., Roel T.W. Unconventional Foreign Direct Investment and Imbalance Theory // International Business Review. 2001. №10. P. 187-215.

⁹ См.: Кузнецов А.В. Модернизация отечественной экономики: роль российских инвестиций за рубежом // Вестник ФГУ Государственная регистрационная палата при Минюсте РФ. 2010. №4. С. 4-11.

¹⁰ См., например: Иванова Н. Инновационное развитие // Год планеты. Выпуск 2008 года. С. 29-30.

обеспечения).¹¹ Другим примером служит крупнейшая российская компания в сфере биотехнологий ОАО «Институт стволовых клеток человека». В 2008 г. эта компания приобрела в ФРГ блокирующий пакет (25,01%) акций фирмы «*Symbiotec*» и включилась в проведение второй фазы клинических испытаний препарата для лечения острых форм рака крови, разработанного германской компанией. По завершении этой фазы ОАО «Институт стволовых клеток человека» в партнерстве с частным инвестором планирует приобрести контрольный пакет акций «*Symbiotec*». Параллельно российская фирма установила контроль над лабораторией в столице Украины.

Компании, представляющие отрасли средней и низкой наукоемкости, даже если относятся к числу инновационно активных предприятий, чаще всего развивают исследовательские подразделения на родине. Эта общемировая тенденция¹³ в российских условиях недавнего превращения большинства ведущих компаний в ТНК проявляется особенно ярко. Можно даже сказать, что российские ТНК зарубежными лабораториями нередко обзаводятся «случайно» – приобретая их в составе крупных заграничных дочерних структур. Иллюстрациями могут служить «Норильский никель», получивший исследовательский центр в Австралии в результате покупки в 2007 г. целой серии активов по всему миру¹⁴, «Северсталь» во Франции – вследствие приобретения в 2005 г. итальянской транснациональной компании «*Lucchini*», «Мечел» в Румынии и т.д.). Однако такие компании способны с помощью своих ПИИ облегчать трансграничный трансферт уже существующих технологий (что, собственно говоря, некоторые из них не только не скрывают, но и пытаются использовать для улучшения собственного имиджа в России).

Вместе с тем, приобретаемые за рубежом более передовые в технологическом отношении активы, хотя и дополняют производственный профиль отечественных ТНК, часто не становятся источником новых технологий для их российских заводов. Напротив, модернизация зарубежных предприятий (как это было, например, в случае нефтеперерабатывающих заводов компании «ЛУКОЙЛ») вследствие оптимизации производственно-сбытовых цепочек облегчает экспорт российской продукции, по-прежнему отличающейся невысокой долей добавленной стоимости.

Более того, следует отметить, что качественное изменение роли экспорта ПИИ в процессах модернизации отечественной экономики можно будет ожидать, только если эти капиталовложения начнут в массовом количестве осуществлять не только отраслевые гиганты, но и компании «второго эшелона»¹⁵, действующих в самых разных сферах. Например, хорошо известная большинству россиян компания «Глория Джинс» наряду с несколькими заводами в России контролирует не только швейную фабрику в украинском Луганске, но и лабораторию по развитию продукта в Италии (хотя в ходе кризиса ради снижения издержек владелец «Глория Джинс» планировал ее продать) и центр дизайна и развития продукта в Шанхае. Более того, еще в 2004 г. «Глория Джинс» приобрела блокирующий пакет в фирме, контролирующей британского производителя джинсовых красок «*Denyket*».¹⁶

¹¹ СИТРОНИКС. Годовой отчет 2009. С. 32 (<http://www.sitronics.ru>). Строго говоря, «Ситроникс» является частью диверсифицированной транснациональной корпорации АФК «Система», которая контролирует его 64%, хотя акции «Ситроникс» обращаются на фондовых биржах в России и за рубежом.

¹² См. сайт ОАО «Институт стволовых клеток человека» (<http://www.hsci.ru>).

¹³ См. отличия в степени интернационализации инновационных систем германских компаний разных отраслей: *Belitz H., Schmidt-Ehmcke J., Zloczyski P.* *Auslandsforschung deutscher Unternehmen – kaum Belege für Abwanderung // Wochenbericht des DIW.* 2008. №46. S. 729.

¹⁴ При этом основная часть НИОКР этой российской ТНК до сих пор проводится на базе ООО «Институт Гипрониель» с исследовательскими центрами в Санкт-Петербурге, Норильске и Мончегорске.

¹⁵ Условно говоря, за пределами списка системообразующих предприятий (см.: Перечень системообразующих организаций, утвержденный Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики – <http://www.economy.gov.ru>).

¹⁶ Время новостей. 2004. 10 августа; Ведомости. 2009. 10 февраля; Личные деньги. 2009. 24 июня.

К сожалению, государство в России пока не готово к поддержке таких инвесторов. Вся современная экономическая политика в России нацелена преимущественно на сверхкрупный, а не крупный, средний и тем более малый бизнес (что является не только советским «наследием», но и побочным результатом высокой коррумпированности всей системы государственной власти). Не случайно, МИД России несколько лет назад подписал соглашения о сотрудничестве не только с различными ассоциациями бизнесменов (Торгово-промышленной палатой, Российским союзом промышленников и предпринимателей и т.д.), но и крупнейшими компаниями («РЖД», «ЛУКОЙЛ» и др.). Интересы крупнейших бизнес-групп защищаются и в ходе зарубежных визитов руководства страны, начиная с включения соответствующих предпринимателей в состав участников делегаций. При этом поддержка может выражаться даже в непосредственном урегулировании проблем конкретных инвесторов. Например, Президент РФ лично вмешался в решение проблемы «РЕНОВА» в Швейцарии, когда ее владелец В. Вексельберг (проявляющий активность в громких российских модернизационных проектах) столкнулся с трудностями в ходе разбирательств о нарушении им требований раскрытия информации при покупке акций для установления контроля над местными высокотехнологичными фирмами «Oerlikon» и «Sulzer» (соответственно 31% и 42%).¹⁷ Однако понятно, что и попадание Ботсваны в число 76 стран (и лишь трех в Африке южнее Сахары), с которыми у России на конец 2009 г. отсутствовало двойное налогообложение, не является лишь следствием прогресса двусторонних политических отношений Российской Федерации с этим государством.¹⁸

* * *

Таким образом, говоря об условиях трансформации доминирующих стратегий зарубежной экспансии российских ТНК в сторону большей ориентации на решение задач модернизации отечественной экономики, следует выделить ряд ключевых факторов, многие из которых выходят за рамки анализа сугубо ПИИ. Обретение прямыми капиталовложениями российских компаний нового качества невозможно без существенных изменений в национальной инновационной системе, равно как и без развития научно обоснованной и лишенной коррупционной составляющей системы страхования и поддержки экспорта отечественных ПИИ. Однако более вероятное сохранение в ближайшие годы преобладания стратегий экстенсивной экспансии российских ТНК не означает их быстрого заката после бума, предшествовавшего нынешнему мировому кризису, – скорее пока речь может идти о замедлении темпов роста аккумулированных объемов вывезенных из России ПИИ.

¹⁷ РБК. 2010. 19 октября; <http://www.infox.ru> – 2010. 28 января.

¹⁸ Перечень действующих двусторонних международных договоров Российской Федерации об избежании двойного налогообложения (<http://conceptconsult.ru>).

*Дегтерева Е.А.**

Стратегии интернационализации российских компаний в условиях глобального экономического кризиса

Внешняя экспансия большинства российских ТНК ориентирована на создание вертикально-интегрированных предприятий (без стремления к диверсификации бизнеса в рамках горизонтальной интеграции), эксплуатирующих созданный в советский период индустриальный потенциал. С учетом того, что зарубежная инвестиционная активность российских компаний приходится преимущественно на сырьевой сектор, сохранение подобной тенденции, по мнению ряда исследователей процессов модернизации (например, норвежского экономиста Э. Райнерта), может привести к попаданию России в так называемую «мальтузианскую ловушку» (долгосрочно понижающаяся отдача от добычи полезных ископаемых вследствие роста издержек после истощения лучших месторождений).¹ Преодолеть эту динамику возможно за счет перехода к новым ориентированным на зарубежные инвестиции отраслям с повышающейся отдачей, что будет способствовать не простому количественному росту, а качественному развитию внешнего сектора российской экономики. Приобретение иностранных активов в отраслях с возрастающей доходностью позволит органично увеличивать инновационность российской экономики и будет соответствовать интересам как частных компаний, так и государства.

Влияние интернационализации на модернизацию экономики страны

Инновационное развитие российской экономики практически невозможно без масштабного привлечения передовых иностранных технологий и ноу-хау. Подтверждением этому может служить опыт предыдущих модернизаций в истории России (даже советская индустриализация 1930-х годов основывалась преимущественно на притоке технологий из затронутых Великой депрессией промышленно развитых стран).

Вместе с тем, современная модернизация коренным образом отличается от всех предыдущих инновационных прорывов в истории России (в том числе петровских реформ и советской индустриализации 1930-х годов). Во-первых, ведущую роль в экономике играют частные предприятия, в связи с чем государству необходимо выстраивать модель взаимодействия с ними, побуждающую бизнес к инновационному поведению. Во-вторых, уровень и стоимость внедрения привлекаемых сегодня технологий несравнимо выше, при этом объем внутреннего рынка недостаточен, чтобы возместить капиталовложения. Применение стратегии импортозамещения в чистом виде может привести к консервированию существующей отраслевой структуры российской экономики и отрицательно сказаться на темпах ее развития. Более целесообразной представляется ориентация России на экспортоориентированную стратегию, предполагающую экспорт в отраслях с сильными конкурентными преимуществами, что позволит нашей стране успешно встроиться и занять достойное место в международном разделении труда.

В России в настоящее время действуют следующие государственные и общественные институты в области инновационного развития экономики: Комиссия по модернизации и технологическому развитию под руководством Президента РФ Дмитрия Медведева, Совет по науке, технологиям и образованию при Президенте РФ, Правительственная комиссия по науке и инновациям, Министерство образования и науки, Агентство по науке и инновациям. Исследованиями процессов модернизации также занимаются Роснано, Росатом, РФФИ, РГНФ, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российская академия наук. Выделено пять приоритетных направлений модернизации российской экономики: энергоэффективность и ресурсосбе-

* Дегтерева Екатерина Андреевна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры мировой экономики МГИМО (У) МИД России, доцент кафедры маркетинга РУДН.

¹ Райнерт Э. Забытые уроки прошлых успехов // Эксперт. 2010. №1, 28 декабря 2009.

режение; ядерные технологии; космические технологии; технологии в области медицины; стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение.

Что касается нормативно-правовой базы, то можно выделить следующие принятые документы: «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года», «Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года», «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года», разработаны и реализуются федеральные целевые программы: «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса на 2007-2012 годы», «Национальная технологическая база» на 2007-2012 годы, «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008-2015 годы, «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007-2010 годы и на перспективу до 2015 года», «Федеральная космическая программа России на 2006-2015 годы», «Электронная Россия (2002-2010 годы)», «Глобальная навигационная система (2002-2011 гг.)», «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации» на 2008-2010 годы.² Вместе с тем, отсутствуют концептуальные программные документы, отражающие инновационные приоритеты во внешнеэкономических связях России, в том числе в вопросах государственной поддержки инвестиционной деятельности российских компаний на внешних рынках.

Развитие инновационного предпринимательства на современном этапе нуждается в государственной поддержке, одна из задач которой стимулировать привлечение технологий и ноу-хау в Россию посредством зарубежных капиталовложений российских компаний. Для практического оказания данной поддержки необходима выработка оптимальных форм взаимодействия государства и бизнеса на внешних рынках. Ряд неудачных попыток получения доступа к современным технологиям посредством инвестиционных сделок российских компаний на зарубежных рынках свидетельствует о наличии серьезных проблем на данном направлении.

Проблемы российских компаний на зарубежных рынках

Начало 2000-х годов было отмечено повышением активности российских компаний на внешних рынках. Это связано прежде всего с появлением у них свободных финансовых ресурсов на фоне экономического роста и благоприятной конъюнктуры мирового рынка энергоносителей. Кроме того, после завершения в стране процесса приватизации и связанного с ним быстрого обогащения многие предприятия стремятся избавиться от непрофильных активов и начать выстраивание конкурентоспособных компаний, причем некоторые из них – в глобальном масштабе. Согласно оценкам ЮНКТАД, накопленные прямые зарубежные инвестиции из России за период 2000-2007 гг. выросли в 10 раз, составив на конец 2007 г. 255 млрд. долл., что позволило России выйти по этому показателю на 13-е место в мире и 2-е место среди развивающихся рынков.³

Мотивы активизации зарубежных приобретений отечественного бизнеса разные – неразвитость внутреннего рынка и высокая капиталоемкость его освоения, наличие жесткой конкуренции, диверсификация производства, стремление к экспорту своих преимуществ, желание преодолеть торговые ограничения и готовность принять риски, от которых отказываются иностранные инвесторы. Интернационализация активов позволила некоторым российским компаниям ослабить зависимость от государства, избежать претензий со стороны третьих лиц к старым бизнес-структурам, обезопасить сбережения и эффективно защититься от недружественных поглощений.⁴

² Имамутдинов И., Медовников Д. Высокое инновационное понуждение // Эксперт. 2009. №43, 9 ноября.

³ World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge. – N.Y., Geneva: UNCTAD, 2008. P. 257-260.

⁴ Kuznetsov A. Russian Companies Expand Foreign Investments // Russian Analytical Digest. 2008. №34 (<http://res.ethz.ch>).

Вместе с тем, выходя на внешние рынки, российские предприниматели сталкиваются с рядом трудностей: негативный имидж, отсутствие четких стратегических планов по внедрению на иностранные рынки, недостаточное развитие информационного обеспечения, отсутствие должной финансовой поддержки со стороны государства.

Крупные российские предприятия (прежде всего топливно-энергетические и металлургические) часто не допускают на зарубежные рынки из-за стратегического характера их бизнеса и боязни зависимости от России в соответствующих отраслях. Так, например, российские компании все чаще сталкиваются с попытками Евросоюза не допустить усиления присутствия отечественного капитала в транспортной инфраструктуре энергоносителей стран-членов ЕС. Европейские партнеры ссылаются на сомнения в надежности российских поставок энергоносителей и заявляют о своем нежелании зависеть от российских поставок, поставив перед собой задачу снижения энергоемкости своей экономики на 20% к 2020 г. Евросоюз предлагает ратифицировать России Энергетическую Хартию и подписать прилагающийся к ней транзитный протокол, который объявляет доступными для транзита российские нефтяные и газовые трубопроводы, не предлагая взамен доступа для российских компаний к распределительной сети в ЕС.

К числу наиболее крупных сделок с участием российского капитала, которые не были реализованы под влиянием преимущественно вышеуказанных причин можно отнести попытку российской «Северстали» в 2006 г. объединиться с люксембургской металлургической компанией «Arcelor», а также намерения «Газпрома» в 2006 г. приобрести британскую газораспределительную компанию «Centrica». Серьезный прессинг со стороны национальных властей и местных деловых кругов испытал также российский производитель шин «Амтел» при покупке нидерландской «Vredestein Baden» (2005 г.), а также группа «ВТБ» при приобретении доли в уставном капитале концерна «EADS» (2006 г.). Последний пример подобного рода – неудавшаяся сделка по покупке контрольного пакета «Orel» канадской «Magna» и российским «Сбербанком» (2009 г.).

Зарубежная экспансия российских компаний в условиях глобального экономического кризиса

Глобальный экономический кризис привел к резкому снижению активности российских компаний на внешних рынках и пересмотру их международных стратегий развития. Во второй половине 2008 г. большинство российских компаний резко свернули деятельность на внешних рынках. Многие предприятия в условиях дошедшего до России глобального экономического кризиса вынуждены отказаться от уже запланированных зарубежных приобретений (см. табл.1).

Компании с высокими объемами внешних заимствований вынуждены продавать свои активы по заниженной цене, что приводит к колоссальным убыткам (например, продажа компанией «Базовый элемент» 9,99% акций германского строительного холдинга «Hochtief»). Вместе с тем, в ряде случаев кризис вызвал необходимость пересмотра цены приобретений зарубежных активов по сравнению с заранее согласованной (например, «НЛМК» при покупке сталелитейной компании «Beta Steel» удалось снизить цену с 400 млн. до 350 млн. долл.).

Нехватка ликвидности привела к остановке характерного для 2006-2007 гг. бурного роста первичного размещения акций (IPO) российскими компаниями. На мировом финансовом рынке отмечается тенденция к возрастанию экономического эгоизма, в контексте которого каждая страна стремится обеспечить ликвидностью прежде всего национальные компании.

Мировой экономический кризис сказывается и на оценке влияния зарубежной экспансии российских компаний на национальную экономику. В докризисный период интернационализация деятельности российских компаний и развитие инвестиционно-производственной кооперации с зарубежными компаниями рассматривались преимуще-

ственно как благоприятные для российской экономики явления, способствующие формированию за рубежом ее «внешнего сектора», своеобразной «подушки безопасности». В период кризиса отношение к экспансии на зарубежные рынки близко к периоду 1990-х годов, когда иностранные инвестиции воспринимались как скрытая форма «бегства капитала». Наиболее яркий пример последнего времени здесь – резко негативное отношение российских властей и общества к инвестициям в несколько миллиардов долларов США в строительство отеля «*Mardan Palace*» в Турции, реализованным главой группы компаний «АСТ» Т. Исмаиловым в 2007-2009 гг.

Таблица 1.

Несостоявшиеся проекты внешних поглощений и приобретений российскими компаниями в 2008 г.

Зарубежный актив	Страна	Приобретаемая доля, %	Компания-покупатель	Отрасль	Сумма сделки, млн. долл.
« <i>Esfahan Steel Company</i> »	Иран	50	«ММК»	металлургия	1500
« <i>Delong Holdings</i> »	Китай	41,1	«Евраз»	металлургия	1200
«Вавилон-Мобайл»	Таджикистан	60	«МТС»	связь	500
« <i>Oeger Tours</i> »	Германия	...	«Национальная резервная корпорация»	туриндустрия	...
« <i>John Maneely Company</i> »	США	...	«НЛМК»	металлургия	3500
« <i>VM Motori</i> »	Италия	50	«Группа ГАЗ»	машиностроение	...
« <i>KazakhGold Group</i> »	Казахстан	50,1	«Полюс Золото»	золотодобыча	390
« <i>Elephant</i> »	Ливия	33	«Газпром»	газодобыча	600

Источник: Хейфец Б., Байков В. Апология российского капитала // Эксперт. 2009. №4, 29 января.

Кризис выявил минусы стремительной экспансии российских компаний в 2000-2007 гг., которые в основном придерживались рискованной стратегии быстрого построения вертикально-интегрированных структур без серьезной диверсификации и модернизации своего бизнеса. Вместе с тем, экономическая нестабильность открывает уникальные возможности для стратегических зарубежных приобретений российского бизнеса. Кризис обнажил глобальную тенденцию современной экономики – перемещение мировой экономической мощи с Запада на Восток.⁵ Обывателям из западных стран все более предпочтительнее видеть в качестве инвесторов российские компании, а не госкорпорации Китая или инвестиционные фонды персидских монархий. В этих условиях все большее значение приобретает государственная поддержка зарубежной экспансии (например, предоставление кредитов «Внешэкономбанком»), одна из задач которой – стимулировать привлечение технологий и ноу-хау в Россию посредством зарубежных капиталовложений российских компаний.

⁵ Global Trends 2025: A transformed world. National Intelligence Council Report. November 2008. – www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html.

*Типайлов Е.А.**

Мировой политико-экономический кризис и газовая стратегия России

Мир переживает состояние политико-экономического кризиса. Финансово-экономический кризис налицо и, видимо, далек от своего завершения. Попытки проведения антикризисных мер¹, предпринимаемые в рамках деятельности Группы-20 (G20), носят паллиативный характер и не отвечают главному запросу времени – системной реорганизации мировой валютно-финансовой и экономической систем. «Виртуальная экономика» и система действующих глобальных валютно-финансовых и экономических институтов обслуживает интересы узкого круга государств и не способствует решению целей и задач развития формирующегося многополярного мира. В среднесрочной перспективе игнорирование необходимости концептуального реформирования действующей валютно-финансовой системы и инерционное движение в нынешнем экономическом русле будут способствовать углублению кризисных явлений в мировой экономике.

Политический кризис проявляется в связке кризисных явлений. В первую очередь, это кризис международной институциональной системы и падение эффективности международного управления. Основной причиной этого становится фактор формирующегося многополярного мира, усиливающей межгосударственные противоречия, которые уже не могут быть разрешены в рамках неэффективной институциональной системы (включая ее энергетическую подсистему). Отражением данного процесса является очевидный кризис системы международного права, призванной быть ведущим инструментом межгосударственного сотрудничества. Глобальное перераспределение ресурсов опосредует острую политическую конкуренцию между потребителями и производителями ресурсов.²

Влияние кризиса на состояние газозенергетического сотрудничества

Названные, а также ряд других особенностей мирового развития объективно влияют на состояние мировой энергетики и ее газовой составляющей. В силу отсутствия единого мирового рынка газа речь идет о региональных газовых рынках (в контексте анализа газовой стратегии России – в первую очередь, о европейском газовом рынке). Все эти обстоятельства приобретают особое значение для Российской Федерации, являющейся ведущим мировым экспортером природного газа и нуждающейся в этой связи в эффективной газовой стратегии как важном элементе обеспечения национальной безопасности государства.

Отмеченные кризисные явления влияют на все уровни газозенергетического сотрудничества государств, напрямую затрагивая интересы Российской Федерации. На универсальном уровне в силу все еще преобладающей региональной природы газовых рынков степень влияния данных явлений носит ограниченный характер. Во-первых, в условиях наступившего финансово-экономического кризиса необходимо отметить высокую волатильность цен на газ. Привязка формулы цены на газ к «нефтяной корзине» является ограничивающим фактором в формировании независимой энергетической политики. В свою очередь, попытка снизить волатильность цены на газ посредством создания организации стран экспортеров газа или путем формирования глобального рынка спотовой торговли газом в обозримой перспективе по разным причинам реализована не будет. Так, например, рынок сжиженного природного газа (далее СПГ), как единственно возможная глобальная форма торговли природным газом, на данный момент составля-

* Типайлов Евгений Александрович – аспирант Российской академии государственной службы при Президенте РФ, магистр европейского права.

¹ См.: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/survey/so/2009/new092509ar.pdf>.

² См.: Караганов С. Глобальная геополитическая и геоэкономическая революция // <http://www.globalaffairs.ru/events/0/12432.html>.

ет около 30% мирового экспорта газа, не позволяя говорить о существовании глобального спотового рынка газа в качестве важного условия и инструмента для нового подхода к ценообразованию на газ.

Во-вторых, серьезным следствием из кризисных явлений мировой политики является проблема глобальной энергетической безопасности. Кризис международно-правовой и институциональной систем и, в частности, отсутствие каких-либо глобальных институтов и правовых механизмов энергетической безопасности, включающих в себя импортеров и экспортеров энергетических ресурсов, обостряют проблему отношений потребителей и производителей энергии. Существующие универсальные институты в лице МЭА, ОПЕК и ФСЭГ организованы по принципу обеспечения интересов либо потребителей, либо производителей ресурсов.³ Основными вопросами в рамках обеспечения энергетической безопасности выступают проблемы безопасности поставок и спроса, опосредующих проблемы обеспечения надежного транзита, инвестиционной активности, разрешения споров и т.д. Безусловно, в силу специфики газового рынка (преобладающего регионального характера) речь, в значительной степени, идет о региональной энергетической безопасности.

Наконец, в рамках процесса глобального перераспределения ресурсов достаточно остро перед мировым сообществом стоит вопрос освоения нетрадиционных источников энергии. Структура мирового энергетического баланса, а именно доли газа в ней и источников добычи этого газа, выходит на первый план. В данном случае речь идет об освоении ресурсов Арктического региона и освоении нетрадиционных источников газа – разработке сланцевых пород, добыче метана из угольных бассейнов, разработке газогидратных месторождений и т.д. От того, насколько Российской Федерацией успешно будет решена задача освоения нетрадиционных источников газа, зависят перспективы развития газовой отрасли в будущем. Между тем конкуренция по этому направлению деятельности государств будет только возрастать. Таким образом, кризисные явления в мировой экономике и мировой политике создают на глобальном уровне вполне отчетливые проблемы развития газовой отрасли и ставят перед Россией целый спектр сложных задач.

Особый интерес для России представляет влияние кризисных явлений на региональное измерение газозенергетического сотрудничества государств. Ведущим экспортным рынком для России является европейский рынок. В контексте противоречий по линии производители-потребители газа (включая тематику транзитных государств) ведущей проблемой регионального сотрудничества выступает проблема энергетической безопасности. Обеспечение безопасности поставок и спроса является ключевым элементом проблемы энергетической безопасности в Европе. По мнению европейских партнеров, ведущим инструментом в обеспечении этой безопасности должен выступать Договор к Энергетической Хартии (далее ДЭХ). Тем не менее данный договор как международно-правовой механизм и Конференция по Энергетической Хартии как институт межгосударственного сотрудничества не избежали влияния кризиса мировой политической системы. Энергетическая Хартия и Договор к ней со всей очевидностью морально устарели. Подтверждением неэффективности данных механизмов является пассивность Секретариата Хартии в процессе российско-украинского транзитного газового кризиса 2009 г., когда де-юре механизм мог и должен был использоваться, но де-факто решение проблемы было обеспечено исключительно с использованием дипломатических и политических инструментов. Суть проблемы с процессом ДЭХ заключается в том, что, во-первых, Энергетическая Хартия и Договор к ней создавались без учета интересов Российской Федерации как главного экспортера природного газа на континенте (и всех производителей в широком смысле), а во-вторых, является следствием односторонней по-

³ См.: Прошин В. Межгосударственные энергетические институты (международно-правовые аспекты). – М., 2005. С. 15-58.

литики Европейского Союза по экспорту своей нормативной базы (*acquis communautaire*) в третьи страны.

Понятие «гармонизация» односторонне толкуется ЕС как необходимость согласования правовой системы третьей страны с *acquis communautaire* (так называемая «нормативная сила» ЕС)⁴ вместо подхода, основанного на понимании гармонизации как конвергенции правовых режимов сторон к единому приемлемому режиму, учитывающему интересы всех участников процесса.⁵ Таким образом, такие ключевые элементы безопасности поставок и спроса как гарантии бесперебойных поставок и надежности транзита и гарантии инвестиций в отношениях России и ЕС, находятся вне рамок регулирования многостороннего энергетического договора (особенно после недавнего выхода Российской Федерации из процесса ДЭХ). Данная ситуация усугубляется процессом либерализации европейского газового рынка, базирующегося на том же принципе одностороннего обеспечения интересов потребителей и экспорте *acquis communautaire*. Совокупность таких требований либерализации, как открытие рынков, имущественно-правовое разделение разных сегментов энергетики (анбандлинг), доступ третьих сторон к инфраструктуре и строгое соблюдение требований конкурентного законодательства ЕС вместе с возможностью широкого толкования отдельных правовых норм и отсутствием судебной практики, создают систему правовых, экономических и политических неопределенностей, которые порождают новые риски, снижают привлекательность европейского газового рынка для экспортеров газа в Европу.

Принятие ЕС третьего либерализационного энергетического пакета с рядом принципиальных нововведений углубляет и ширит перечень этих неопределенностей. Все это вынуждает пересматривать стратегию отношений с ЕС и его государствами-членами. Названные обстоятельства регионального газозенергетического сотрудничества в Европе заставляют стороны переходить к форсированной диверсификации поставок (со стороны ЕС) и экспортных рынков (со стороны России). Стремление ЕС диверсифицировать поставки ставит перед Россией в долгосрочной перспективе новые задачи. Так, задача диверсификации рынков сбыта газа Россией (например, выход трубопроводного газа на рынок Тихоокеанской Азии и, в частности, Китая) приобретает новое звучание, но не становится от этого легкой задачей.

Развивая китайскую проблематику, следует отметить, что при удельном весе природного газа в энергобалансе Китая на уровне 3-4% и высокой цене российского газа экспорт природного газа в КНР становится скорее стратегической перспективой, что подтверждается сложным переговорным процессом между Российской Федерацией и КНР по вопросу закупок российского газа Китаем. К другим потенциальным рынкам сбыта газа для России можно отнести рынки США и стран Юго-Западной Европы. Однако и здесь ситуация не столь однозначна. Страны Пиренейского полуострова полностью обеспечивают свои потребности в газе за счет импорта из Африки и Северной Европы. В этой связи (даже с учетом заключенных между Россией и Испанией соглашений о намерениях) вопрос о потребностях Испании и Португалии в российском газе остается открытым. Перспективы продажи российского трубопроводного газа в эти две страны маловероятны в силу неразвитости инфраструктуры в этом регионе Европы. Рынок США же в силу географического положения может быть освоен только за счет продажи СПГ.

Таким образом, ключевым фактором в выходе России на данные рынки должно стать развитие торговли СПГ. Между тем в силу того, что «затраты на перевозку СПГ растут прямо пропорционально расстоянию»⁶, вопрос об успешности развития Россией

⁴ См.: Материалы круглого стола «Нормативная сила» ЕС на мировой арене» // <http://hse.ru/news/recent/8385679.html>.

⁵ См.: Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004-2005 годах. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. С. 330.

⁶ Шкута С. Европейский вектор газовой стратегии России. – М., 2008. С. 68-69.

торговли СПГ будет зависеть от себестоимости и конкурентоспособности российского сжиженного природного газа. В целом вся совокупность вопросов по проблеме обеспечения энергетической безопасности в Европе (или в Евразии, если смотреть шире) наполнена глубокими противоречиями, что ставит перед Россией задачу выстраивания адекватной газовой стратегии.

Влияние мирового политико-экономического кризиса на национальный уровень газозэнергетического сотрудничества проистекает из процессов, которые происходят на глобальном и региональном уровнях, вынуждая государства соотносить свои двусторонние отношения. Говоря о сотрудничестве с отдельными государствами на фоне кризисных явлений, концептуально рассматриваться должны отношения по линиям Россия – страны-потребители газа и Россия – страны-производители газа.

В силу исторически сложившегося европейского вектора газовой стратегии России ключевыми газовыми партнерами России являются страны Европы. Сотрудничество же по оси Россия – страны-производители газа (в рамках ФСЭГ, например) является относительно новым явлением в международном газовом сотрудничестве России. Поэтому приоритет в анализе влияния политико-экономического кризиса на двусторонние межгосударственные отношения по объективным причинам падает на страны потребители и, в частности, ФРГ как ведущего европейского покупателя российского природного газа и в принципе крупнейшего торгового партнера России.

В газовом импорте Германии доля российского газа в 2008 г. составила 37%. Тем не менее политико-экономические процессы, происходящие на европейском газовом рынке, негативно сказываются на российско-германском газозэнергетическом сотрудничестве. Речь главным образом идет о процессе либерализации европейского газового рынка и третьем энергетическом пакете. Действующие правила либерализации газового рынка (до имплементации положений новой Директивы) оказали широкое воздействие на российско-германские отношения. Так, исполнение положений Директивы 2003/55 к настоящему моменту уже привело к эволюции контрактных структур в государствах ЕС⁷, включая Германию, о чем свидетельствует известное дело «Газпром» – «E.ON Ruhrgas»⁸. Правила о доступе третьих лиц ставят под вопрос возможность реализации новых энергетических проектов. Речь идет как о проектах, реализуемых непосредственно «Газпромом» совместно с немецкими партнерами (например, «Северный поток»), так и о проектах аффилированных с ним структур (например, проекты компании «Wintershall Erdgas Handelshaus Zug»). Требование о разделении активов вынуждает проводить дополнительную оценку любых инвестиционных проектов, связанных с созданием новой газовой инфраструктуры (например, проекты «Wingas» – совместного предприятия «Газпрома» и «Wintershall», – специализирующегося на добыче, транспортировке и продаже газа). Отдельные положения новой директивы (об опциях анбандлинга, так называемая «газпромовская оговорка», положения о национальных регуляторах и Агентстве по их сотрудничеству) приведут к тому, что существующая структура деятельности части аффилированных с «Газпромом» компаний должна быть реорганизована, могут быть поставлены под сомнение права собственности компаний из третьих стран на газотранспортные системы и т.д. Все это отразится на российских интересах в Германии. Отношения же России с неевропейскими странами-потребителями газа, например Китаем, когда он начнет импортировать российский природный газ, во многом будут определяться спецификой конкретного национального рынка и региональными факторами (конкретными политическими и экономическими особенностями). В целом отдельные тенденции развития энергетических рынков сохраняют свои особенности во всех регионах.

⁷ См.: Гудков И. Европейский газовый рынок. Правовые аспекты создания и функционирования. – М., 2007. С. 98.

⁸ См.: Commission secures improvements to gas supply contracts between E.ON Ruhrgas and GAZPROM // Press Release IP/05/710. 10.06.2005.

Направления совершенствования газовой стратегии России

Анализ воздействия мирового политико-экономического кризиса на все уровни газозенергетического сотрудничества государств показывает охват проблем на внешних рубежах, которые стоят перед Российской Федерацией и ее газовой промышленностью. Очевидно, что успешное развитие газовой сектора российской энергетики напрямую зависит от газовой стратегии России. В этой связи, учитывая содержание Энергетической стратегии РФ до 2020 года (и проекта Энергетической стратегии РФ до 2030 года), а также содержание Генеральной схемы развития газовой отрасли РФ до 2030 года, необходимо обозначить ключевые приоритеты и возможные решения выявленных проблем.

Особое значение приобретают меры дипломатического, политического и финансово-экономического характера, направленные на снижение волатильности цен на газ: например, продвижение идеи смены привязки формулы цены на газ к нефтяной корзине (через сотрудничество с экспортерами газа, в том числе в рамках ФСЭГ) или развитие направления по сжижению природного газа и участие в спотовых механизмах ценообразования на газ. Здесь, однако, следует оговориться и отметить ряд важных факторов. Во-первых, перспективы подобных мер будут зависеть от ситуации на рынках газа. В нынешних условиях, когда отсутствует дефицит спроса на газ (а, по прогнозам МЭА, в ближайшие годы ожидается перенасыщение региональных рынков газа⁹) попытки производителей газа пересмотреть метод ценообразования на газ (например, Россией) могут привести потребителей к переориентации на других производителей (в первую очередь, производителей СПГ). Во-вторых, если говорить о рынке СПГ, то успех торговли сжиженным природным газом будет зависеть от технологических решений, способных влиять на конкурентоспособность сжиженного газа из конкретного региона мира.¹⁰

Отдельного внимания заслуживает необходимость формирования государственных программ по освоению нетрадиционных источников газа. Например, потенциально и стратегически очень важная тема природных газовых гидратов не является частью какой-либо скоординированной программы с государственным финансированием. Бизнес в подобные направления средства на данном этапе вкладывать добровольно не будет, а, например, программа «Газпрома» по исследованию газогидратных залежей носит ярко выраженный паллиативный характер.

Стремление обеспечить энергетическую безопасность, главным образом региональную безопасность поставок и спроса, должно осуществляться в рамках формирования универсального (регионального) энергетического договора, основанного на балансе интересов потребителей и производителей ресурсов, а также транзитных стран и регулирующего в совокупности вопросы транзита, инвестиций, обеспечивающего гарантии поставок и т.д. В этом смысле инициатива Президента РФ о принятии международным сообществом нового всеобъемлющего энергетического договора (взамен ДЭХ) и выход из процесса ДЭХ выглядит обоснованно. Тем не менее следует признать, что характер противоречий между потребителями и производителями ресурсов, а также глубина непонимания по ряду вопросов между сторонами делают перспективу принятия подобного договора в обозримом будущем маловероятной. В этой связи более реалистичной была бы работа по разработке отдельного инвестиционного регионального соглашения, а также обеспечение такого же рамочного решения по проблеме безопасности транзита (правда, существуют разные точки зрения о модели такого решения). В практическом смысле подобный подход может привести к реальному результату.

Со всей очевидностью требуют пересмотра отдельные положения газовой стратегии России на европейском направлении. Принятие третьего либерализационного энергетического пакета создает необходимость пересмотра политики «Газпрома» по освоению рынка распределения газа в ЕС. Так, диверсификация инвестиционных влива-

⁹ Сайт Международного энергетического агентства (<http://www.wea.org>).

¹⁰ См.: Шкума С. Указ. соч. С. 111-126.

ний «Газпрома» неизбежна, поскольку гарантии возврата инвестиций на рынке распределения газа после имплементации положений нового либерализационного законодательства уже не будут выглядеть столь очевидно. Более того, отдельные секторы газового рынка Европы (как например хранение природного газа) также перестают быть инвестиционно привлекательными в силу распространения на них новых правил. Данные изменения в стратегии должны быть реализованы на национальных рынках с учетом конкретных особенностей газознергетического сотрудничества.

В независимости от внешнего характера обозначенных проблем, ключевым фактором в развитии газовой отрасли все же должны выступить внутренние преобразования в России: обеспечение социально-экономического развития путем диверсификация экономики и ее перевода на инновационные рельсы развития; снижение энергоемкости экономики; реформирование отечественного законодательства (о недрах, налогового, антимонопольного, валютно-финансового, инвестиционного и т.д.); стимулирование отечественных НИОКР; модернизация промышленности; содействие развитию независимых производителей газа; развитие газохимии и выход на мировые рынки газохимической продукции (эта задача должна стать одним из ведущих направлений газовой стратегии России, хотя на сегодняшний день развитие данного промышленного сектора сопряжено с проблемой экономической обоснованности производства и последующего экспорта целого ряда продуктов газохимии); обеспечение модернизации инфраструктуры газовой промышленности. Главной задачей такой модернизации должно стать снижение экспортно-сырьевой и технологической зависимости. Следствием этого будет и снижение экономической зависимости России от внешней конъюнктуры. Именно внутренний фактор должен стать решающим в реализации эффективной газовой стратегии Российской Федерации. Безусловно, названные шаги должны быть дополнены и расширены в своем содержании дополнительными мерами.

Абалкина А.А.*

Влияние кризиса на деятельность банков с иностранным капиталом в России**

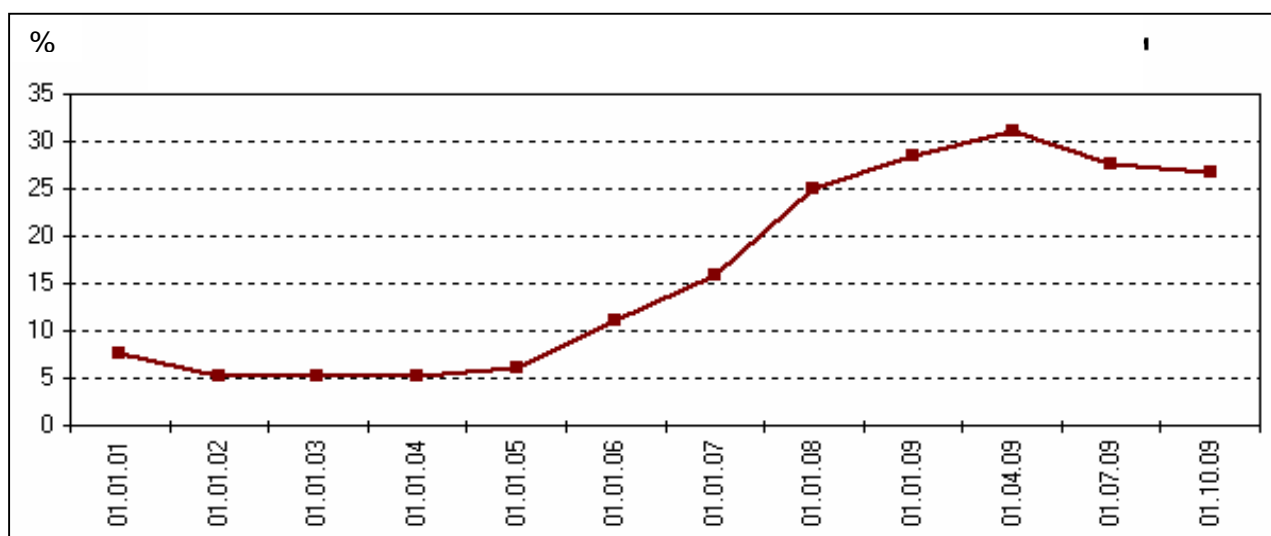
Среди основных характеристик современного этапа развития банковской системы России, особенно четко обозначившихся с конца 1990-х годов, следует выделить постепенную либерализацию рынка банковских услуг, а также активизацию деятельности кредитных организаций с иностранными инвестициями.

Масштабы и формы участия банков с иностранными инвестициями в России

За последнее десятилетие банки с участием нерезидентов значительно усилили свое присутствие на российском рынке, о чем свидетельствуют данные рисунка 1. Наиболее активный рост наблюдался начиная с 2005 г., их доля в совокупном уставном капитале российской банковской системы достигла максимума по итогам 1-го квартала 2009 г. и составила 31,2%. Среди основных факторов, повлиявших на рост присутствия иностранных банков в России, стали стабилизация экономической и политической ситуации после кризиса 1998 г., рост экономики, а также платежеспособного спроса населения, что создает дополнительный спрос на банковские услуги.

Рисунок 1.

Динамика доли нерезидентов в совокупном зарегистрированном уставном капитале банковской системы



Источник: Банк России (<http://www.cbr.ru>).

Подавляющая доля иностранных инвестиций в банковскую систему России приходится на страны Западной Европы и США. Однако в последние годы постепенно активизируются на российском рынке азиатские банки, а также кредитные организации стран СНГ.

Зарубежные банки придерживаются различной тактики в реализации своих интересов в России – от миноритарного до полного участия в капитале местных банков. На 1 октября 2009 г. из 226 кредитных организаций с участием иностранного капитала 108 контролируются нерезидентами, причем 81 полностью принадлежат зарубежным инвесторам (см. табл. 1).

* Абалкина Анна Александровна – кандидат экономических наук, доцент, зам. зав. кафедрой мировой экономики и международного бизнеса Финансовой академии при Правительстве РФ.

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект №09-02-95701 докл.

Таблица 1.

Динамика количества банков с иностранным участием

Дата	Количество банков с иностранным участием		
	всего	со 100%-ным участием	с участием свыше 50%
1.1.1997	152	13	10
1.1.1998	145	16	10
1.1.1999	142	18	12
1.1.2000	133	20	12
1.1.2001	130	22	11
1.1.2002	126	23	12
1.1.2003	126	27	10
1.1.2004	128	32	9
1.1.2005	131	33	9
1.1.2006	136	41	11
1.1.2007	153	52	13
1.1.2008	202	63	23
1.1.2009	221	76	26
1.10.2009	226	81	27

Составлено по данным Банка России (<http://www.cbr.ru>).

Использование тех или иных методов экспансии банков за рубеж во многом определяется особенностями законодательства принимающей страны. Заметную роль играет и общая стратегия, проводимая инвесторами на зарубежных рынках. В начале 1990-х годов экспансия иностранных банков в России проводилась в основном за счет открытия представительств, которые, однако, не являются операционными отделениями банков, а также учреждения дочерних кредитных организаций. Это было вызвано как ограничениями на покупку уже существующих банков, так и нежеланием иностранных кредитных организаций совершенствовать слабые местные структуры.

Отчасти преимущественная ориентация на учреждение новых кредитных организаций на зарубежных рынках связано также и со стратегией самого банка. В частности, такие глобальные банки, как «Citigroup», «ABN AMRO» и др., приходят на ранних этапах трансформации банковских систем. Они развивают бизнес на открывшихся рынках путем учреждения дочернего банка. Такой метод развития зарубежной сети обусловлен необходимостью обслуживания своих традиционных клиентов – транснациональных корпораций, обосновавшихся на рынке (в рамках стратегии «вслед за клиентом»).

С середины 2000-х годов участились случаи покупки уже существующих кредитных организаций в России. Среди основных причин изменения форм экспансии зарубежных банков следует выделить следующие. Во-первых, либерализация банковского законодательства упростила осуществление сделок по слияниям и поглощениям. Во-вторых, стабилизация экономической и политической ситуации в России усилила интерес зарубежных кредитных организаций в развитии банковского бизнеса в стране. Так, иностранные инвесторы приобретают уже существующие местные банки, обладающие обширной сетью отделений, с целью развития розничных операций. Такая необходимость связана и с тем, что в России лицензия на проведение операций с физическими лицами выдается только через два года после регистрации кредитной организации.

Объектами покупки становятся, как правило, небольшие банки, специализирующиеся на потребительском кредитовании. Например, «Société Générale» приобрел иностранный «ДельтаКредит», активно занимающийся ипотечным кредитованием, а также самарский банк «Промэк», накопивший солидный портфель автокредитов. Впоследствии

к французской кредитной организации перешел контрольный пакет акций «Росбанка», являющегося одним из лидеров на рынке розничных операций. Итальянский банк «*Intesa*», обосновавшийся в России в 2003 г., поглотил «КМБ-банк», имеющий достаточно разветвленную региональную сеть отделений. Австрийский банк «*Raiffeisen*» приобрел российский «Импэксбанк». Одной из последних сделок является покупка «*Bank of Cyprus*» российской кредитной организации «Юниаструм», пострадавшей в результате кризиса 2008 г.

Увеличивающиеся сделки по слияниям и поглощения преимущественно объясняют значительный рост иностранного капитала в банковской системе России. Вместе с тем, покупка уже существующих кредитных организаций не увеличивает капитализацию банковской системы России. Однако, как показывает практика, впоследствии инвесторы увеличивают уставные капиталы своих зависимых организаций в нашей стране.

Что касается учреждения филиалов, то эта форма коммерческого присутствия практически не получила развития в России. В нашей стране исторически присутствовали 2 филиала зарубежных банков («Анелик» и «*Bank Austria*»), однако впоследствии они были трансформированы в дочерние организации. На сегодняшний день, хотя их создание формально и не запрещено, однако в реальности Банк России не выдает лицензии на их учреждение. В рамках переговоров по вступлению России в ВТО наша страна отстояла ограничения на учреждения филиалов банков-нерезидентов, объясняя это сложностью их регулирования, поскольку они подпадают под законодательство страны происхождения капитала. Вместе с тем, филиалы могут иметь некоторые налоговые преимущества по сравнению с местными кредитными организациями, а также негативно воздействовать на российский рынок ссудных капиталов, так как через них может перемещаться нерегулируемый поток денежного капитала.

Особенности кредитных организаций с иностранными инвестициями в России

Банки с иностранными инвестициями в России учреждаются в соответствии с российским законодательством, являются ее резидентами и действуют в том же правовом поле, что и российские кредитные организации. Тем не менее ряд банков, контролируемых нерезидентами, обладает конкурентными преимуществами по сравнению с коммерческими банками с участием российского капитала. Для зарубежных кредитных организаций, например европейских и американских, внедряющихся на российский рынок, характерны длительный опыт функционирования, сложившаяся репутация на международных рынках, высокий кредитный рейтинг, современные методы управления, наличие современных банковских технологий, а также возможность предоставления широкого спектра банковских продуктов. Помимо этого, дочерние банки опираются на капитал своих материнских структур при проведении операций на российском рынке. Указанные свойства способны сформировать долгосрочные преимущества кредитных организаций в России и они характерны для банков, материнские компании которых расположены в развитых странах (Западная Европа, США, Япония). Вместе с тем, дочерние кредитные организации из стран Азии, Восточной Европы и СНГ в большей степени выигдывают краткосрочные преимущества за счет предлагаемых банковских продуктов своим традиционным клиентам (отделениям ТНК своей страны) и ценовой политики.

Банки, контролируемые нерезидентами, имеют ряд особенностей в формировании активов и пассивов, а также проводимых операциях по сравнению с национальными кредитными организациями. В отличие от местных банков формирование депозитной базы не выступает в качестве основного способа формирования пассивов баланса. Во-первых, наибольшее затруднение при работе с частными вкладчиками вызывает необходимость организации сети отделений, что требует значительных вложений. Во-вторых, иностранные банки имеют возможность использовать средства материнского

банка, что является намного более дешевым способом привлечения средств. Как следствие, ставки по депозитам в большинстве банков, контролируемых нерезидентами, ниже, чем у российских конкурентов. В этой связи доля банков, контролируемых нерезидентами, на рынке депозитов составила 10,3% по итогам 2008 г., что было значительно ниже их доли в активах всей банковской системы в тот период (18,7%).

На степень вовлеченности иностранных банков в проведении депозитных операций также оказывает влияние развитость российского рынка и стратегия поведения банка. Например, на начальном этапе присутствия в России иностранные банки практически не занимались депозитными операциями как из-за слабого развития банковской инфраструктуры, так и в силу высоких начальных затрат на данный вид операций. Помимо факторов, перечисленных выше, влияние оказывали также опасения, связанные с политической нестабильностью, возможным привлечением криминальных денег и др. Так, на начало 2000 г. роль банков под иностранным контролем на рынке депозитов составляла всего 1,8%. С развитием банковской системы России, а также ростом платежеспособного спроса населения стратегия иностранных банков с середины 2000-х годов стала меняться. Ряд европейских банков (например, «*Société Générale*») поменял свою стратегию и стал ориентироваться на развитие операций с физическими лицами, в том числе связанных с привлечением депозитов.

Еще одним отличием иностранных банков в России является относительно большая доля привлеченных средств на мировом рынке ссудных капиталов (см. рис. 2). Доля этой статьи в пассивах данной группы банков – 22,8% по итогам 2008 г. Для сравнения: у крупных частных банков эта доля составила 7,5%, у банков, контролируемых государством, – 6,6%.¹ Дочерние отделения зарубежных банков в отличие от многих местных кредитных организаций имеют доступ на мировой рынок ссудных капиталов за счет тесных связей со своей материнской компанией. Таким образом, они получают возможность привлекать дешевые кратко- и долгосрочные средства и размещать их на местном рынке, проводя в том числе кредитные операции. На долю банков, контролируемых иностранным капиталом, приходится порядка 45% кредитов от банков-нерезидентов, привлеченных российской банковской системой.²

Рисунок 2.

Распределение задолженности банковского сектора перед нерезидентами (на 1 января 2009 г.)



Источник: Банк России (<http://www.cbr.ru>).

¹ Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2008 году. – М.: ЦБ РФ, 2009.

² Годовой отчет Центрального Банка Российской Федерации за 2008 год. – М.: ЦБ РФ, 2009. С. 35.

Будучи посредниками между национальным и мировым рынками иностранные банки становятся каналом перераспределения капитала между странами. До начала 2000-х годов банки, контролируемые нерезидентами, служили преимущественно каналом оттока капитала за рубеж, однако впоследствии эта тенденция сменилась на обратную. Увеличение иностранных пассивов банков, контролируемых нерезидентами, стало важным источником их экспансии на российском рынке. Привлеченные на мировом рынке ссудных капиталов средства иностранные банки используют для проведения кредитных и инвестиционных операций. Они являются активными участниками на рынке межбанковских кредитов – по итогам 2008 г. их доля составила 25%, а в отдельные годы достигала 33%. Как отмечают эксперты Центра экономических исследований Московской финансово-промышленной академии, иностранные банки оказывают стабилизирующий эффект, перераспределяя ликвидность в банковской системе России.³

Банки с иностранным капиталом имеют также ряд особенностей при проведении кредитных операций в России. Их основными клиентами выступают отделения ТНК, а также крупнейшие российские предприятия, тем самым они занимают самую привлекательную нишу на рынке корпоративного кредитования. Однако, как правило, дочерние банки выступают лишь посредниками между заемщиком в России и материнским банком. Кредиторами обычно являются зарубежные банки, которые не всегда используют посредничество своих дочерних структур и кредитуют российских производителей путем проведения трансграничных операций.

В нашей стране бытует мнение, что иностранные банки не заинтересованы в кредитовании российской экономики. По нашему мнению, это не вполне обоснованно. Их доля в кредитовании нефинансовых организаций (16,6% от общего объема банковского кредитования по итогам 2008 г.) в целом соответствует их удельному весу в банковской системе России (18,7% в совокупных банковских активах – см. табл. 2). Однако особенностью финансового посредничества иностранных банков является привлечение средств у предприятий сырьевых отраслей и обрабатывающей промышленности, которые в то же время являются их основными заемщиками. Таким образом, особенность банков с иностранным капиталом заключается в том, что они не перераспределяют капитал между секторами экономики, так как основные клиенты банка функционируют в рамках нескольких отраслей.

Привлекая крупные средства российских и международных компаний, иностранные банки получили также возможность активно проводить операции на российском финансовом рынке. Деятельность иностранных банков на фондовом рынке была для них изначально привлекательна из-за высокой прибыли по ГКО/ОФЗ. По данным «Brunswick UBS», в 1990-е годы она достигала 773%.⁴ По оценкам экспертов, в период до финансового кризиса 1998 г. около 1,8 млрд. долл., или примерно 36% совокупных активов банков со 100%-ным иностранным участием, были вложены в российские долговые обязательства.⁵ Такая высокая доля объяснялась тем, что нерезиденты долгое время не имели доступа на рынок ГКО-ОФЗ и использовали посредничество дочерних банков для спекуляций на рынке.

Банки с участием нерезидентов придерживаются различных стратегий на российском рынке банковских услуг. В 1990-е годы они не выступали в полной мере универсальными банками, занимая узкую нишу на рынке корпоративного кредитования, а также проводя операции на фондовом рынке. Их деятельность на рынке розничных операций была ограниченной. В 2000-х годах дочерние отделения глобальных банков расширяют спектр предоставляемых услуг, что позволяет сделать вывод об универсальном харак-

³ Дочерние иностранные банки в России // Промышленник России. 2007. Специальный выпуск.

⁴ Lambe G. Foreign Banks Join Russia's Capital Markets Party // The Banker. 2004. April. P. 28.

⁵ Вэй Т. Банки с участием иностранного капитала в российской экономике // Вопросы экономики. 1999. №10. С. 39.

тере их функционирования (например, «Ситибанк», «Райффайзенбанк», «ЮниКредит Банк»). Ряд банков под иностранным контролем специализируются на предоставлении услуг юридическим лицам («Дойче Банк», «Дрезднер Банк»), физическим лицам («ДельтаКредит», «Русфинанс Банк», «ХКФ-Банк») либо развивают инвестиционное направление («Номура», «Морган Стэнли», «Голдман Сакс»).

Таблица 2.

Показатели деятельности банков с участием нерезидентов в банковской системе России, %

Показатели	1.7.1998	1.1.2000	1.1.2001	1.1.2002	1.1.2003	1.1.2004	1.1.2005	1.1.2006	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.4.2009	1.7.2009
<i>По кредитным организациям с иностранным участием в уставном капитале свыше 50%</i>													
Активы	6,7	10,6	9,5	8,8	8,1	7,4	7,6	8,3	12,1	17,2	18,7	18,6	17,6
Собственные средства	5,0	10,3	9,4	7,7	7,1	6,6	7,8	9,3	12,7	15,7	17,3	17,6	16,7
Корреспондентские счета в банках-нерезидентах	6,4	9,9	15,6	20,0	22,9	19,7	14,0	10,4	24,0	23,2	17,0	11,4	11,3
Кредиты и прочие размещенные средства, предоставленные нефинансовым организациям	6,4	9,9	15,6	20,0	22,9	19,7	14,0	10,4	24,0	23,2	17,0	11,4	11,3
Кредиты, депозиты и прочие размещенные средства, предоставленные банкам	8,8	9,8	7,1	7,2	7,1	6,1	6,1	7,3	9,9	15,5	16,6	15,8	14,6
Вклады физических лиц	14,6	31,8	33,0	31,3	25,9	22,0	15,8	17,1	22,5	22,2	25,0	24,2	26,3
Средства, привлеченные от организаций	0,7	1,8	1,7	2,2	2,3	2,3	3,0	3,4	6,2	8,9	10,3	10,9	11,1
<i>в том числе по кредитным организациям со 100%-ным иностранным участием</i>													
Активы	4,7	6,0	5,1	5,2	5,6	5,6	5,9	8,1	9,0	11,6	13,0	12,8	12,1
Собственные средства	3,4	6,2	6,2	5,2	5,4	5,4	6,3	9,0	10,1	11,1	12,2	12,3	11,9
Корреспондентские счета в банках-нерезидентах	3,2	4,2	9,0	10,5	19,2	16,8	7,6	9,8	8,5	15,6	12,1	6,4	7,1
Кредиты и прочие размещенные средства, предоставленные нефинансовым организациям	6,9	7,6	5,5	5,2	5,5	4,6	4,6	7,2	7,8	10,7	11,6	11,0	10,0
Кредиты, депозиты и прочие размещенные средства, предоставленные банкам	8,4	13,0	13,2	20,4	16,3	17,0	11,4	16,8	18,4	18,6	21,6	21,2	21,4
Вклады физических лиц	0,2	0,7	1,0	1,4	1,5	1,5	2,4	3,3	4,1	5,0	5,4	6,0	6,3
Средства, привлеченные от организаций	3,3	6,5	5,3	5,3	5,5	5,7	6,0	9,2	8,9	10,9	12,6	12,5	11,6

Составлено по данным Банка России (<http://www.cbr.ru>).

Таким образом, деятельность иностранных банков в России характеризуется следующим. Во-первых, иностранные банки в основном выступают в качестве посредников между российским и мировыми финансовыми рынками. Однако основными кредиторами являются банки-нерезиденты, находящиеся за рубежом. Во-вторых, роль иностранных банков в качестве финансовых посредников на российском рынке заметна, но невелика. Их роль в кредитовании российской экономики будет изменяться вместе с динамикой их присутствия на национальном рынке банковских услуг.

Банки с иностранным участием в России: испытание кризисом

В период кризиса динамика доли нерезидентов в банковской системе России имеет скачкообразный характер. Так, к 1 апреля 2009 г. их удельный вес в совокупном уставном капитале увеличился до 31,2%. Главным образом это связано с тем, что ряд материнских банков направляет ресурсы на увеличение уставных капиталов своих дочерних организаций, а также пополнение их резервов. Вместе с тем данные на 1 октября 2009 г. свидетельствуют о некотором снижении их удельного веса, который составил 26,75%. Несмотря на увеличение уставного капитала банков, сформированного за счет нерезидентов, темпы его роста оказались ниже, чем по всей банковской системе России. Это обусловлено значительным вливанием государственных средств в банковскую систему как напрямую (увеличение уставного капитала «Россельхозбанка» на 45,0 млрд. рублей), так и через Агентство по страхованию вкладов и «Внешэкономбанк» (увеличение уставного капитала «Банка ВЕФК» на 10,0 млрд. рублей, «Связь-Банка» на 70,0 млрд. рублей).⁶

Кризис внес коррективы в деятельность банков с участием нерезидентов, что прямо или косвенно отразилось на функционировании банковской системы России. Ипотечный кризис США, перекинувшийся на весь банковский сектор, привел к необходимости списания потерь с балансов кредитных организаций по всему миру. В результате произошло ощутимое снижение ликвидности как на международном, так и на российском рынках банковских услуг, что затруднило внешнее кредитование как вследствие сокращения кредитных линий, так и в результате ужесточения условий выдачи заемных средств. Банки с иностранными инвестициями, на которые приходится порядка 45% всех внешних заимствований банковской системы, с одной стороны, сократили объемы заимствований за рубежом. С другой стороны, пополняемые пассивы за счет международного рынка ссудных капиталов в меньшей степени направлялись на российский рынок межбанковских кредитов, чем в условиях нормальной работы рынка банковских услуг. Таким образом, они не в полной мере выполняли функцию посредничества между зарубежными и российскими рынками ссудных капиталов.

Банки с иностранным капиталом сокращают региональные программы развития. Так, если за весь 2008 г. количество филиалов банков со 100%-ным участием нерезидентов увеличилось на 73, то за первое полугодие 2009 г. их число выросло всего лишь на 4, а в 3-м квартале 2009 г. осталось без изменений. Вместе с тем, несколько банков с иностранными инвестициями заявили о намерениях покинуть российский рынок. «*Swedbank*» собирается полностью или частично продать свою долю в дочерних банках России и Украины. «*ING Bank*» также, возможно, покинет российский рынок. Уход с рынка связан с убытками головной компании, которая, с одной стороны, не может поддерживать свои дочерние отделения, а с другой – реализует свои активы за рубежом для покрытия убытков, полученных на других рынках. Для сравнения: кризис 1998 г. оказал значительно большее воздействие на уход банков с рынка. Такое решение тогда приняли инвестиционные банки «*Lehman Brothers*», «*JP Morgan*», «*Goldman Sachs*», «*Merrill Lynch*» и «*Nomura*».

⁶ Сайт Банка России (<http://www.cbr.ru>).

Банки с иностранными инвестициями, так же как и кредитные организации с российским капиталом, сокращают или отказываются от предоставления тех продуктов, которые подразумевают долгосрочные источники финансирования. Произошло сокращение кредитных линий заемщикам. Помимо этого, некоторые иностранные банки вообще приостановили выдачу ипотечных кредитов в рублях или иностранной валюте («ДжиИ Мани Банк», «ХКФ-Банк», «АйСиАйСиАй Банк Евразия»).

Ценовая политика банков с иностранными инвестициями, также как и российских банков, оказалась чувствительна к кризису. В период кризиса ликвидности 2008 г. банки с участием нерезидентов резко повысили ставки по кредитам, в первую очередь ипотечным, доведя ее размер до заградительного уровня.

Если в период кризиса 1998 г. существовало опасение о массовом переводе средств физических лиц в банки с иностранными инвестициями, то в кризис 2008 г. такого не произошло. Наоборот, с девальвацией рубля сумма депозитов, выраженных в рублях, упала к концу 2008 г. Впервые за всю историю современной банковской системы России банки с иностранными инвестициями резко повысили ставки по привлечению депозитов для пополнения пассивов банков.

Наиболее заметным отличием банком с иностранными инвестициями стала их прибыльность по сравнению с другими кредитными организациями. Их совокупная чистая прибыль на 1 июля 2009 г. составила почти 38 млрд. руб. против 6,8 млрд. руб. в целом по отрасли.⁷ Среди самых прибыльных оказались «ХКФ-Банк», «ИНГ Банк», «Кредит Европа Банк», «ЮниКредит Банк». Такое значительное превосходство объясняется, с одной стороны, убыточностью крупнейших банков России (например, убытки «Связь-Банка» составили 55,7 млрд. руб., «ВТБ» – 26,5 млрд. и «Кит Финанс» – 11,6 млрд.). С другой стороны, банки, контролируемые нерезидентами, оказались более устойчивыми к кризису за счет проводимой консервативной политики, жесткого контроля за расходами, относительно низкого уровня просроченной задолженности заемщиков, а соответственно, и резервов.

Банки с участием нерезидентов, в отличие от российских банков, сокращали свои валютные активы. Так, с января по март 2009 г. иностранные чистые активы сократились с -18,4 млрд. долл. до -24,4 млрд. долл.⁸ Значительную роль в этом сыграла политика Банка России, направленная на поддержание средней за месяц величины иностранных активов и средней совокупной величины чистой валютной балансовой позиции кредитных организаций. Она предусматривала ограничения на увеличение валютных активов, а также хранение валютных средств на беспроцентных счетах Банка России. Такие меры были введены с целью предотвращения ослабления рубля, а также направлены в основном против банков, контролируемых нерезидентами.

Опыт современного кризиса показал, что нельзя рассчитывать на иностранный капитал как источник стабилизации кризисных явлений в банковской системе России. Зарубежные банки практически не заинтересованы в покупке проблемных российских банков. С момента начала кризиса совершена лишь одна сделка по поглощению «*Bank of Cyprus*» «Юниатсрумбанка», оказавшегося на грани банкротства.

В условиях кризиса банки с иностранными инвестициями рассчитывают на получение помощи от материнских кредитных организаций. Опыт кризисов 1998 г. и 2008-2009 гг. свидетельствует о значительном увеличении уставного капитала банковской системы. Только за 1-й квартал 2009 г. сумма инвестиций нерезидентов в уставные капиталы действующих кредитных организаций увеличилась на 13,4% в основном за счет увеличения уставного капитала дочерних организаций, например, «Интеза», «Банка Китая (Элос)», «Дж.П. Морган Банк Интернешнл», «Райффайзенбанк», «ДельтаКредит» и

⁷ Рекорд нерезидентов // РБК daily. 2009. 20 августа.

⁸ Мамонов М. Банковская система в условия кризиса: структурные сдвиги и адаптация ключевых групп банков. – М.: Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, 2009.

т.д. Отчасти это решает возникшую в условиях глобального кризиса проблему, кто должен помогать дочерним кредитным организациям: центральные банки страны пребывания либо материнские компании? В России помощь нередко оказывается преимущественно теми материнскими банками, которые имеют доступ к ликвидным ресурсам на национальных рынках. Это отличает Россию от стран Центрально-Восточной Европы, чьи банковские системы характеризуются преобладанием иностранных кредитных организаций. Так, ряд западноевропейских стран, чьи банки присутствуют в Центрально-Восточной Европе, ввели запрет на предоставление помощи зарубежным отделениям при условии получения ресурсов материнскими банками со стороны государства.

Крупнейшие банки с иностранными инвестициями оказываются в более благоприятном положении, чем многие частные российские банки, поскольку имеют возможность получать поддержку от своих материнских компаний, а также использовать механизмы рефинансирования банковской системы, предусмотренные Банком России.

В условиях кризиса проявляется их двоякая роль. С одной стороны, в условиях кризиса ликвидности они не в полной мере выполняли свою посредническую функцию по перераспределению ресурсов между международным рынком ссудных капиталов и российским рынком. С другой стороны, косвенно они оказывают стабилизирующий эффект за счет своей прибыльности и относительно более эффективной деятельности.

*Хумарова И.В.**

Значение государственного финансового контроля в условиях мирового кризиса

В течение последнего десятилетия в Российской Федерации осуществляется масштабная реформа бюджетного процесса, прежде всего направленная на повышение качества управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе – одна из задач, которая была поставлена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 9 марта 2007 г. В Бюджетном послании отмечалось, что в настоящее время финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов всех уровней и принятии управленческих решений.

Вместе с тем, на данный момент в действующем российском бюджетном законодательстве отсутствуют определения таких понятий как «внутренний контроль», «система внутреннего контроля» и др., которые необходимы как для понимания, так и для реализации мер, направленных на развитие и повышение эффективности государственного (муниципального) финансового контроля. В настоящее время в России действует более 250 нормативных правовых актов федерального уровня (федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства РФ), в той или иной степени затрагивающих вопросы контроля и надзора. Все они разрабатывались и принимались в разное время и в рамках различных концепций и не образуют целостной и внутренне непротиворечивой системы правового регулирования функционирования и развития государственного и муниципального финансового контроля.

В связи с этим в России велась работа по совершенствованию системы государственного финансового контроля, однако нынешний мировой кризис внес свои коррективы в ее осуществление. Сегодняшний кризис в отличие от прошлых кризисов перепроизводства товаров является, в первую очередь, кризисом перепроизводства финансовых инструментов и бесконтрольности транзакционных услуг. В связи с этим ИНТОСАИ (Международная организация высших органов финансового контроля) и ВОФК (Высшие органы финансового контроля) должны активно содействовать созданию новой формы финансовых институтов, а также объективной оценке эффективности движения капиталов и собственности.

Роль ИНТОСАИ и ВОФК в условиях глобального финансового кризиса

Необходимость содействия разработке антикризисных программ правительств со стороны высших органов финансового контроля осознана сегодня международным сообществом государственных аудиторов. В ноябре 2008 г. ИНТОСАИ была создана специальная Рабочая группа во главе с США по изучению последствий и преодолению глобального финансового кризиса. Странами-участниками Рабочей группы являются Австрия, Великобритания, Венгрия, Венесуэла, Дания, Индонезия, Испания, Италия, Канада, Кипр, Китай, Марокко, Мексика, Нидерланды, Польша, Республика Корея, Россия, Саудовская Аравия, Словакия, Финляндия, Чили, Швеция, Эстония, Япония. Предполагается, что срок деятельности Рабочей группы не превысит 3 лет.¹

* Хумарова Индира Валерьевна – аспирантка ИМЭМО РАН, консультант проекта Некоммерческого фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов.

¹ http://www.intosai.org/en/portal/committees_working_groups_task_forces/goal_3_knowledge_sharing/tfglobalfinancialcrisis/.

Среди основных направлений деятельности Рабочей группы можно выделить разработку рекомендаций по вопросам деятельности ВОФК, включая консультационную деятельность, а также содействие в минимизации влияния будущих финансовых кризисов. В рамках данного направления работ планируется извлечь уроки из прошлых финансовых кризисов, объяснить причину различного влияния нынешнего кризиса на страны, определить общие для стран проблемы, связанные с финансовым кризисом, выявить основные внутренние и внешние факторы в правительствах и экономических системах, которые вызвали и/или повлияли на воздействие финансового кризиса, определить воздействие текущего финансового кризиса на финансовые рынки каждой страны и экономической структуры, определить воздействие текущего финансового кризиса на глобальное и региональное экономическое развитие.

Вместе с тем, деятельность Рабочей группы также направлена на формирование методологической базы для возможности выполнения работ ВОФК по преодолению мирового финансового кризиса, разработку различных стимулов и их влияние на национальные финансовые и экономические системы. В рамках данного направления деятельности Рабочая группа должна определить основные изменения в нормативной правовой базе стран-участниц, которые были направлены на уменьшение негативного влияния кризиса на финансовое состояние страны и экономики, а также на распределение дополнительных средств в экономике.

Одной из задач, поставленных перед Рабочей группой, является разработка инструментов и методологии для возможности контроля со стороны ВОФК макроэкономических мер, предпринятых для преодоления финансового кризиса. Для достижения результата в рамках данного направления работ необходимо определить меры, которые были предприняты для стимулирования экономики и совокупного спроса, а также для увеличения возможностей в сфере трудоустройства (например, налоговое сокращение, налоговые расходы, увеличение расходов в инфраструктуре, увеличение системы социальных гарантий). Кроме этого, необходимо также выявить оптимальный уровень международного сотрудничества для достижения глобальной макрофинансовой стабильности.

Кроме этого, Рабочая группа должна разработать инструменты и методологию для усиления способности ВОФК контролировать финансовые и другие регулятивные системы, разработанные в условиях мирового финансового кризиса как внутри стран, так и глобально. В рамках данного направления деятельности планируется, что Рабочая группа будет сотрудничать с ключевыми международными организациями (ООН, ОЭСР, Всемирный банк, Международный валютный фонд и др.) для обмена информацией по вопросам финансового кризиса, а также в целях разработки ключевых индикаторов для «систем раннего предупреждения» региональных и глобальных финансовых кризисов.

Результатом вышеописанной деятельности Рабочей группы должно быть увеличение методологической базы по финансовым и экономическим вопросам, связанным с кризисом, и содействие более плодотворному обмену знаниями ВОФК, и таким образом содействие правительствам стран и мировому сообществу в преодолении кризиса, будучи источником информации и опыта.

Политика высших органов финансового контроля в условиях кризиса на примере США и России

В условиях кризиса Главному контрольному управлению США была отведена значительная роль в контроле правительственных мер, направленных на решение проблем финансового кризиса. В настоящее время Главное контрольное управление обязано каждые 60 дней сообщать о результатах контроля Программы по освобождению от про-

блемных активов (*TARP*)², согласно которой из госбюджета США было выделено свыше 700 млрд. долл. на выкуп проблемных активов у финансовых институтов. Правда, затем неизрасходованные до конца 2009 г. более 200 млрд. долл. было затем решено отправить на борьбу с безработицей.³ До середины марта 2009 г. Главное контрольное управление выступило с докладом на восьми слушаниях Конгресса США о контроле прозрачности и отчетности в рамках этой Программы и выпустило многочисленные отчеты о модернизации регулирующей системы. Кроме этого, Главному контрольному управлению было поручено дважды в месяц проводить обзор использования стимулирующих правительственных фондов в 16 штатах и отобранных районах. В соответствии с Антикризисным планом Барака Обамы (*ARRA*) Главное контрольное управление будет сотрудничать с государственными и региональными аудиторами и инспекторами различных федеральных агентств для исследования целевого использования выделенных средств на государственных и региональных уровнях и степень достижения целей «плана Обамы».

Текущий мировой финансовый кризис показал, что нынешняя система государственная финансового контроля в США, основанная на многоуровневой системе федеральных и государственных инспекторов около 150 лет назад, оказалась слишком устаревшей для возможности оперативного контроля основных событий на финансовых рынках в последние десятилетия. Обязанности контроля сферы финансовых услуг были разделены между различными контрольными органами, многочисленными саморегулирующими организациями и сотнями государственных финансовых контрольных органов. Большая часть этой структуры была создана как результат мер, направленных на преодоление различных кризисов (например, как результат преодоления паники во время Великой депрессии в 1920-х и 1930-х годов), или как результат существенных событий в сфере финансовых услуг.

В связи с этим было принято решение о необходимости модернизации системы государственного финансового контроля, для проведения которой необходимо ясно определить регулирующие цели в законодательной базе (защита потребителей), разработать определенный контроль над организациями, чья деятельность сопряжена с кредитными рисками, предоставить достаточный объем полномочий для возможности предпринимать оперативные мероприятия по уменьшению системных рисков (например, создание расчетной палаты для деривативов, контроль «слишком крупных, чтобы потерпеть неудачу» фирм).

Как уже отмечалось выше, мировой финансовый кризис оказал влияние на систему государственного финансового контроля и в России. Как и в других странах, в России осуществляются крупномасштабные антикризисные программы, согласно которым в экономике страны распределяются дополнительные средства в размере более чем 10% ВВП. В связи с этим Счетная палата была вынуждена реорганизовать свою работу так, чтобы иметь возможность контролировать в оперативном режиме целевое использование средств государственной поддержки, направленных в три ключевые сферы: банки, крупные компании и регионы.

В условиях мирового финансового кризиса правительство стало главным инвестором экономики, а потому риск принятия неэффективных пролоббированных решений значительно возрос. Кроме того, эффективному осуществлению антикризисных мер правительства, направленных на стимулирование экономической активности и поддержку стратегически важных секторов экономики, препятствует чрезмерный бюрократизм, особенно в сфере государственных закупок. Соответственно, повышение эффективности работы аппарата правительства и борьба с коррупцией в условиях кризиса становятся одними из приоритетных задач. В связи с этим Счетной палатой Российской Фе-

² <http://www.federalreserve.gov/bankinfo/tarpinfo.htm>.

³ Ведомости. 2009. 9 декабря.

дерации были предложены поправки к законам, которые направлены на создание комплексной федеральной контрактной системы с единой системой планирования, бюджетирования и администрирования.⁴

Согласно бюджетному посланию Президента РФ от 25 мая 2009 г. одной из задач бюджетной политики на 2010 г. является совершенствование государственного и муниципального контроля. Подходы к осуществлению государственного и муниципального контроля должны быть кардинально изменены, а его содержание должно состоять не только в фиксации факта выделения и расходования средств, но и в подтверждении достижения эффекта, на который рассчитывали при принятии решений об их выделении. Кроме этого, необходимо четко разграничить полномочия и ответственность органов государственного и муниципального контроля, устранить параллелизм и дублирование в их работе, что в свою очередь позволит снизить административное давление, которое оказывают на экономику сами контрольные органы.⁵

В связи с этим Счетной палатой ведется работа по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, направленных на создание в России единой системы государственного финансового контроля и более четкое разграничение полномочий органов внешнего и внутреннего финансового контроля.

Основные задачи государственного финансового контроля по содействию в преодолении мирового кризиса

В условиях кризиса государственный финансовый контроль должен стать дееспособным, современным, обладающим уникальными информационными ресурсами инструментом управления. Он должен выполнять как регулятивные, так и конструктивные функции, содействуя государству и обществу не только в проведении эффективных антикризисных мер, но и в выборе перспективных траекторий развития страны в будущем.

Еще одна важная роль государственного финансового контроля – это содействие повышению доверия граждан к экономическим властям и проводимой ими политике. По мнению Сергея Степашина, председателя Счетной палаты Российской Федерации: «Открытость, публичность, заинтересованность во взаимодействии с представителями гражданского общества, экспертным сообществом, содействие согласованию стратегического видения развития страны между различными группами интересов – эти функции государственного финансового контроля предполагают его постоянное совершенствование, поиск новых методов работы, безупречность профессиональных и этических стандартов, значение которых существенно возрастает в кризисных ситуациях»⁶.

⁴ Согласно материалам с официального сайта Счетной Палаты РФ (<http://www.ach.gov.ru>).

⁵ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012 годах. 25 мая 2009 г. (<http://archive.kremlin.ru>).

⁶ Доклад Председателя Рабочей группы ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям Степашина С.В. на 2-ом Заседании РГ (21-23 апреля 2009, Пекин).

Кризисные явления в экономике зарубежных стран

*Кулакова В.К.**

Реформа финансового регулирования в США в условиях кризиса**

Система финансового регулирования в широком смысле является для государства важным инструментом решения социально-экономических задач, предотвращения финансово-экономических кризисов, обеспечения социальной стабильности и стимулирования экономического роста. К характерным особенностям докризисной американской системы регулирования относится наличие двух уровней регулирования (федеральный и власти штатов). Регулирование сферы страхования осуществлялось только на уровне штатов. Сложилось раздельное регулирование рынка ценных бумаг и фьючерсов и др. Также сформировалась недостаточность надзора за рынками новых финансовых продуктов и за новыми игроками на финансовых рынках.

Одним из уроков первого финансово-экономического кризиса эпохи глобализации стало понимание того, что система государственного регулирования финансовой сферы как в США, так и на международном уровне не отвечает потребностям современности. Вектор реформирования системы регулирования в США совпадает с направлением государственной политики по выходу из кризиса и по созданию условий для того, чтобы подобные финансово-экономические потрясения не повторялись в будущем. Стратегия администрации Б. Обамы основывается на краткосрочных целях выхода из кризиса и на долгосрочных целях поддержания и укрепления американского лидерства в мировой финансово-экономической системе и в процессах экономической и политической глобализации.

Планы реформы системы регулирования финансовых рынков

Процессы становления новой финансовой архитектуры США стали очевидным уже во второй половине 2008 г. Остается открытым вопрос о том, будет ли новая система финансового регулирования принципиально отличаться от нынешней, или произойдет лишь некоторая подгонка под требования текущего момента. Кризис выдвинул на первый план проблемы тех областей американской финансовой системы, которые подлежат реформированию: необходимо начать контролировать системные риски, защитить потребителя на финансовых рынках, упростить систему банковского регулирования, подвести под регулирование рынок внебиржевых деривативов, упорядочить работу кредитно-рейтинговых агентств, усовершенствовать надзор за сектором страховых услуг. По поводу того, как конкретно решать эти проблемы, развернулась жесточайшая общественно-политическая борьба, в которой участвуют президент США, законодатели, главы регулятивных ведомств, банковское лобби, общественные организации.

17 июня 2009 г. администрация Барака Обамы опубликовала Проект реформы системы регулирования финансовых рынков.¹ План реформы был составлен на основе материалов консультаций с членами президентской группы по финансовым рынкам, конгрессменами, защитниками прав потребителей, представителями научного и делового сообщества. Структура проекта выявляет пять основных направлений реформирования: 1) ужесточение регулирования деятельности крупных финансовых компаний; 2) установление всеобъемлющего надзора и регулирования финансовых рынков; 3) защита прав потребителей и инвесторов на финансовых рынках; 4) разработка дополнительных

* Кулакова Василиса Константиновна – кандидат политических наук, научный сотрудник ИМЭМО РАН.

** Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ №10-03-00290а «Современные тенденции развития государств как субъектов мировой политики».

¹ Financial Regulatory Reform: A New Foundation. Rebuilding Financial Supervision and Regulation. U.S. Department of the Treasury, 2009 (http://www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport_web.pdf).

механизмов борьбы с финансовыми кризисами для государства; 5) повышение международных стандартов регулирования и укрепление международного сотрудничества.

Немного раньше президентского, 11 июня 2009 г., был опубликован республиканский план реформы², автором которого является Спенсер Бахус, член Комитета по финансовым услугам Палаты представителей. Позиция республиканцев традиционно тяготеет к принципам как можно меньшего вмешательства государства в функционирование как экономической системы в целом, так и финансового сектора в частности.

Что касается механизмов проведения реформы, то часть предложений подлежит проведению в жизнь непосредственно регулятивными органами. Это относится к мерам по повышению стандартов достаточности капитала, введению новых правил предотвращения конфликта интересов для кредитно-рейтинговых агентств, насаждению нового требования к банкам сохранять на своих балансах часть выпуска секьюритизированных ценных бумаг и т.д.

Однако наиболее кардинальные пункты реформы должен утвердить Конгресс. Еще в день обнародования плана администрации демократическое большинство в парламенте заявило о своем намерении реформировать систему регулирования финансовых рынков уже к концу 2009 г. Однако из-за развернувшейся вокруг реформы общественно-политической борьбы сроки перенеслись на первую половину 2010 г. Вскоре после публикации плана реформы администрация Б. Обамы начала вносить в соответствующие комитеты Конгресса законопроекты, начались слушания по отдельным направлениям реформы.

Осенью 2009 г. в комитетах Конгресса продолжались обсуждения различных аспектов реформы. В октябре-ноябре, на уровне комитетов Конгресса, был принят ряд законопроектов, которым, однако, еще только предстоит стать законами. В палате представителей ведущую роль в разработке законодательства по реформе регулирования играет Комитет по финансовым услугам. Данный комитет 27 октября 2009 г. обнародовал Законопроект об укреплении финансовой стабильности³, предусматривающий механизмы предотвращения системного риска, процедуры банкротства системообразующих финансовых институтов. Затем 22 октября Комитет проголосовал за законопроект, создающий Агентство по защите потребителя на финансовых рынках. 4 ноября был принят законопроект о защите прав инвесторов⁴, а несколько ранее, 15 октября – законопроект, впервые устанавливающий всеобъемлющее регулирование рынка внебиржевых деривативов. Необходимо отметить, что законодательные инициативы палаты представителей наиболее близки к плану президента.

В Сенате результатом многочисленных слушаний стал «Законопроект о восстановлении финансовой стабильности в Америке», опубликованный 10 ноября 2009 г. главой Комитета по делам банков, жилищному и городскому хозяйству К. Доддом.⁵ Данный законопроект носил всеобъемлющий характер, то есть охватывал все направления реформы регулирования.

Отслеживание и предупреждение системных рисков

Кризис показал, что существующая система регулирования не в состоянии обеспечить безопасность финансовой системы в целом, поскольку регулятивные органы

²Financial Services Committee. Republican Plan for Reforming the Financial Regulatory System. (<http://republicans.financialservices.house.gov/images/stories/fscrepregreformplan.pdf>).

³Financial Stability Improvement Act (http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/presstitleone_102709.shtml).

⁴http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/pressipa_100409.shtml.

⁵Restoring American Financial Stability Act of 2009. (http://banking.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Newsroom.PressReleases&ContentRecord_id=df7b893-bb40-6970-cd5f-c75f56d0fb64).

концентрируются на деятельности отдельных финансовых институтов. Поэтому одним из главных императивов реформы стала необходимость отслеживать зарождение системных рисков и научиться их предупреждать или хотя бы сводить к минимуму.

Администрация Б. Обамы в своем проекте предлагает наделить ФРС дополнительными нормотворческими и правоприменительными полномочиями по предупреждению системных рисков, а также создать новый орган – Совет по контролю над предоставлением финансовых услуг (СКПФУ, *Financial Services Oversight Council*). Во главе СКПФУ должен встать министр финансов, также в его состав должны войти главы основных финансовых регулятивных органов. Функции совета, кроме осуществления мониторинга зарождающихся системных рисков, будут заключаться в налаживании сотрудничества и обмена информацией между регулятивными ведомствами, решении спорных вопросов, касающихся разделения полномочий между регуляторами.

Благодаря предложенным новым полномочиям ФРС станет единым органом контроля («консолидированный надзор») всех финансовых институтов. Она будет регулировать деятельность как банков, так и небанковских финансовых учреждений, чье банкротство может стать серьезной угрозой финансовой стабильности в силу их крупных размеров, высокого уровня финансового леввериджа⁶ и неразрывной взаимосвязанности с другими компаниями. Для обозначения таких системообразующих компаний вводится термин «финансовая холдинговая компания 1 уровня» (ФХК-1 – *Tier 1 Financial Holding Company*), а также предлагаются критерии, с помощью которых ФРС должна будет выявлять ФХК-1. Консультировать ФРС по вопросам выявления таких компаний будет СКПФУ. К ФХК-1 должны применяться более жесткие пруденциальные стандарты относительно уровня капитализации, ликвидности и риск-менеджмента, чем ко всем остальным игрокам на финансовом рынке. Консолидированный надзор за ФХК-1 должен быть макропруденциальным, то есть отслеживать возможные риски для финансовой системы в целом.

Предложение расширить полномочия ФРС носит системный характер, и вокруг данного положения плана администрации в Конгрессе развернулась особенно ожесточенная дискуссия. Против высказались многие парламентарии, в том числе и демократы, так что эту часть реформы будет чрезвычайно сложно провести через Конгресс. Существуют опасения, что предоставление ФРС полномочий по предотвращению системных рисков может войти в противоречие с ее основной функцией по проведению денежной политики. Ш. Бэйр – руководитель Федеральной корпорации страхования депозитов (FDIC) заявила, что обязанность отслеживать возникновение системных рисков следует возложить на совещательный орган, в который должно войти и ее ведомство.

Так же, как и главы регуляторов, опасющиеся за ослабление своих ведомств, представители Республиканской партии для отслеживания системных рисков предлагают создать наблюдательный совет, состоящий из представителей регулятивных органов и возглавляемый министром финансов. Однако республиканский документ идет дальше и предполагает жесткое ограничение функций ФРС проведением денежной политики, а полномочия надзирать за системой и спасать крупные кампании (наподобие «AIG»), отобрать у нее.

Этот подход поддерживается и в плане сенатора Додда, который предлагает возложить ответственность за регулирование системных рисков на независимый совет из глав регулятивных органов – Агентство финансовой стабильности (*Agency for Financial Stability*). Что касается ФРС, то она должна будет сконцентрироваться на проведении денежной политики, не отвлекаясь также и на надзор за банками и защиту потребителя. Однако ФРС будет иметь гарантированный доступ к любой необходимой информации о

⁶ Левверидж – отношение заемного капитала компании к собственным средствам. Характеризует устойчивость компании – чем выше левверидж, тем выше риски.

финансовых институтах, чтобы быть достаточно информированной для принятия правильных решений в области денежной политики.

Упрощение системы регулирования

Исторически сложилось так, что в США действует сложная система финансового регулирования, состоящая из большого количества ведомств. Причем их полномочия недостаточно четко разграничены. Более того, существуют условия, благодаря которым крупные компании, занимающиеся высокорискованными операциями, могут выбирать себе регулятора, формально изменяя свой юридический статус. Это сыграло огромную роль в накоплении системных рисков, из-за которых разразился нынешний кризис.

Необходимо отметить, что идея создания в США если не мегарегулятора, то хотя бы системы регулирования, состоящей из ограниченного количества ведомств, не нова. В начале 2008 г. министр финансов Г. Полсон опубликовал «План укрепления структуры регулирующих органов» (*Blueprint for Stronger Regulatory Structure*).⁷ Долгосрочные рекомендации документа предлагают создать абсолютно новую систему регулирования, состоящую всего из трех инстанций: 1) органа, регулирующего стабильность финансовых рынков; 2) пруденциального регулятора (инстанции, обеспечивающей разумное и осторожное поведение финансовых институтов); 3) органа, регулирующего ведение бизнеса.

Для того чтобы закрыть лазейки в банковском регулировании, администрация США предлагает создать единый финансовый орган надзора за деятельностью всех коммерческих банков, имеющих федеральный чартер, который предлагается назвать Национальным банковским контроллером (*National Bank Supervisor*). Этот орган должен будет выдавать лицензии и регулировать деятельность национальных банков и представительства иностранных банков. Национальному банковскому регулятору будут переданы функции по пруденциальному регулированию, которые в настоящее время выполняют 2 органа: *Управление контролера денежного обращения* (выдает лицензии и надзирает за банками, их филиалами и за иностранными банками) и *Управление надзора за сберегательными учреждениями* (выдает лицензии сберегательным учреждениям).

Сразу же после обнародования плана развернулась критика по поводу того, что меры, предложенные администрацией, не являются всеобъемлющими и оставляют много вопросов не затронутыми. Конгрессмены-республиканцы подчеркивают, что сложная американская система регулирования, состоящая из многочисленных ведомств с конфликтующими функциями, не только не упрощается, а еще больше усложняется по данному плану, поскольку создаются два новых ведомства (органа по защите потребителя и регулятора страхового сектора). Появилась трактовка, что администрация либо не хочет, либо не может нарушить существующие политические традиции, перешагнуть через политические барьеры. Дело в том, что упрощение структуры системы регулирования приведет к сокращению функций парламентских комитетов по надзору за ее звеньями. По-видимому, администрация опасается, что такой план не пройдет через Конгресс.⁸

Тем не менее достаточно сильна и линия на унификацию. Республиканцы в своем плане реформ обещают консолидировать систему регулирования финансовых рынков: объединить *Управление контролера денежного обращения* и *Управление надзора за сберегательными учреждениями*, а также передать регулирующие функции ФРС и Федеральной корпорации страхования депозитов этому новому органу. Стоящий на консервативных республиканских позициях Фонд наследия предлагает также объединить Комиссию по ценным бумагам и биржам с Комиссией по торговле товарными фьючерсами.

⁷ <http://www.ustreas.gov/press/releases/hp896.htm>.

⁸ Crook C. A Thin Outline of Financial Reform. Financial Times, June 21, 2009 (http://www.ft.com/cms/s/0/f436b22e-5e88-11de-91ad-00144feabdc0.html?nclink_check=1).

Конкретное воплощение эта идея получила в ноябре 2009 г., когда сенатор Додд в своем всеобъемлющем законопроекте предложил создать единый федеральный банковский регулятор – Администрацию по регулированию финансовых институтов (АРФИ, *Financial Institutions Regulatory Administration*). АРФИ возьмет на себя функции *Управления контроллера денежного обращения, Управления надзора за сберегательными учреждениями*, функции по регулированию банков на уровне штатов, в настоящее время выполняемые FDIC и ФРС, а также получит полномочия регулировать *банковские холдинговые* компании, ныне возложенные на ФРС. Полномочия, которые сенатор Додд предлагает оставить в руках ФРС, уже изложены выше, а FDIC будет продолжать страховать банковские вклады и урегулировать вопросы, касающиеся банков-банкротов. У ведомства сохранятся полномочия проводить проверки банков, испытывающих трудности, а также появятся новые: совместно с АРФИ проверять «здоровые» банки и холдинговые компании.

Защита потребителей и инвесторов

Одной из причин ипотечного кризиса в США стало то, что права потребителей на финансовых рынках практически никак не защищались. На фоне целенаправленной государственной политики по поощрению домовладения, государство не регулировало практику выдачи ипотечных кредитов людям, которым они были не по карману. Оно также не реагировало на снижение стандартов необходимой для получения кредитов документации и др. Кроме того, миллионы американских потребителей стали жертвами непрозрачной политики взимания штрафов и комиссионных за пользование кредитными картами.

Администрация США выступила с инициативой создания самостоятельного звена системы регулирования для отстаивания прав потребителей – Агентства по защите потребителей на финансовых рынках (АЗПФА, *Consumer Financial Protection Agency*). У этого единого федерального регулятивного органа должна быть широкая юрисдикция по защите прав потребителей кредитных, сберегательных, платежных и прочих потребительских финансовых продуктов и услуг, а также по регулированию компаний, предоставляющих финансовые услуги потребителю. АЗПФА должно иметь нормотворческие полномочия в своей области, а также полномочия по надзору и принуждению к соблюдению соответствующих норм и правил. Это должен быть независимый орган со стабильным финансированием.

Также ставится цель укрепить защиту прав инвесторов. В соответствии с планом президента США права инвесторов будет защищать не АЗПФА, а Комиссия по ценным бумагам и биржам. Поэтому комиссии следует дать расширенные полномочия для повышения уровня прозрачности при раскрытии информации перед инвесторами, а также предоставить новый инструментарий для контроля над честностью практики в отношении инвесторов. В проекте администрации Б. Обамы возлагаются надежды на ряд мер, которые должны укрепить защиту инвесторов. Так, комиссия должна обязать брокеров-дилеров и консультантов по инвестициям выполнять функцию доверенного лица инвесторов. Открытые (публичные) акционерные компании должны быть подотчетны перед своими инвесторами, в том числе необходимо обязать их проводить голосование акционеров по поводу вознаграждений руководящему составу (эти голоса, тем не менее, не будут иметь юридической силы, а будут носить рекомендательный характер).

Вокруг имеющего системное значение вопроса о защите потребителя в американском политическом сообществе и в Конгрессе также развернулись ожесточенные дебаты. Республиканцы не считают целесообразным создавать новое регулятивное ведомство и предлагают передать вопросы защиты прав потребителей на финансовых рынках в ведение Комиссии по обучению финансовой грамотности, функционирующей в США с 2003 г.

14 июля 2009 г. в сенатском Комитете по делам банков, жилищному и городскому хозяйству прошли слушания по внесенному администрацией законопроекту о создании *Агентства по защите потребителей на финансовых рынках*. Были обозначены несколько проблем. Первая – стоит ли разъединять функциональное регулирование и защиту потребителя? Вторая – что лучше защитит права потребителей: самостоятельное ведомство или отдельное подразделение единого регулирующего органа? 24 июля 2009 г. в Комитете по финансовым услугам палаты представителей прошли слушания, посвященные будущему системы регулирования в США, на которых руководители американских регулятивных органов подвергли критике предложение передать новому органу по защите прав потребителей полномочия, в настоящее время возложенные на ФРС. Б. Бернанке заявил, что разработка и приведение в исполнение законодательства по защите потребителя носит «дополнительный» характер к другим надзорным функциям, выполняемым ФРС. Ш. Бэйр и Дж. Дугэн (контролер денежного обращения), также раскритиковали предложение дать новому органу по защите прав потребителя полномочия приводить в исполнение новые правила. По их мнению, эти функции должны остаться в руках уже существующих банковских регуляторов.

Крупные и малые банки, развернувшие лоббистскую деятельность в Вашингтоне, пытаются не допустить принятия соответствующего законодательства, или как минимум лишить новый орган нормотворческих полномочий и права приводить принятые нормы в исполнение. Банковское лобби утверждает, что основание такого нового органа создаст лишний слой регулирования. Министр финансов Т. Гайтнер призвал законодателей не поддаваться давлению со стороны банковской отрасли и быстро принимать решение. Он подчеркнул, что при существующей системе регулирования, ведомства, ответственные за защиту потребителей, не справились со своей задачей, так как имели другие приоритеты.

В результате, 22 октября 2009 г. Комитет по финансовым услугам палаты представителей проголосовал за законопроект, создающий Агентство по защите потребителя на финансовых рынках. У нового органа есть полномочия регулировать деятельность компаний, предоставляющих финансовые услуги потребителям, а также – в соответствии с планом администрации и вопреки стараниям лоббистов – устанавливать регулятивные правила и насаждать их исполнение.

Сенатор Додд в своем законопроекте предложил создать Агентство по защите потребителя на финансовых рынках и наделить его нормотворческими, надзорными и правоприменительными полномочиями, а также правом проводить расследования и предпринимать меры по пресечению нарушений. Особенность сенатского плана заключается в том, что он позволяет штатам устанавливать более жесткие, по сравнению с федеральными, нормы защиты прав потребителя. В отличие от законопроекта палаты представителей (от 22 октября 2009 г.), в плане Додда не предусматривались исключения для автодилеров, кредитующих потребителей, и некоторых других участников рынка.⁹

Проблема банкротств крупных финансовых институтов

Решение данной проблемы напрямую связано с необходимостью контроля над финансовой системой в целом. К началу кризиса в США не существовало юридических механизмов и процедур, которые помогли бы избежать стихийного краха небанковских финансовых компаний. Дело в том, что в США разработаны механизмы «спасения» только коммерческих банков, поскольку деньги населения и другие вклады, хранящиеся в них, застрахованы по Федеральному закону о страховании депозитов. Инвестиционный банк «*Lehman Brothers*» хаотично обанкротился, что вызвало дальнейшее распро-

⁹ Another Round of Regulatory Reform. Editorial. The New York Times, November 17, 2009. (http://www.nytimes.com/2009/11/18/opinion/18wed1.html?_r=1).

странение кризисных явлений. Страховая компания «AIG» была «спасена» правительством за счет средств налогоплательщиков, что также нельзя назвать оптимальным выходом из положения.

План Обамы направлен на разработку кризисного режима функционирования для небанковских финансовых компаний, находящихся на грани банкротства, угрожающего всей финансовой системе. Полномочия запускать кризисный режим функционирования будут принадлежать министерству финансов, причем, только после консультации с президентом и только с письменного разрешения двух третей членов Совета управляющих ФРС и двух третей членов Совета директоров *FDIC*.

Инструментарий, доступный при этом министерству, должен включать возможность взятия проблемной компании под опеку (*conservatorship*) или в управление (*receivership*). Кризисный режим должен также обеспечить возможность стабилизации финансового учреждения (включая и находящиеся под опекой или в конкурсном управлении) путем предоставления кредитов, выкупа активов компании, предоставления гарантий по обязательствам компании или инвестирования в акционерный капитал компании. Предлагаемые полномочия, как и полномочия *FDIC* в отношении находящихся на грани банкротства банков, будут использоваться только в экстренных случаях, и будут подвергаться строгому контролю. Республиканский план, напротив, заявляет о намерении ликвидировать все финансовые организации, находящиеся на грани банкротства, и обещает лишить ФРС полномочий спасать крупные финансовые компании.

По данному вопросу близкая, но более жесткая, чем у администрации, позиция сложилась у обеих палат Конгресса. Если в плане Обамы грань между спасением и инициацией процедуры банкротства крупных компаний прописана недостаточно четко, то законопроекты Конгресса ясно говорят об упорядоченном банкротстве и о мерах, предотвращающих обращение к средствам налогоплательщиков. Так, одна из основных мыслей – возложить издержки банкротства крупных компаний на акционеров и кредиторов, а в случае недостаточности имеющихся средств – на другие крупные компании финансового сектора, для чего предлагается создать специальный фонд (*Resolution Fund*), в который фирмы будут обязаны отчислять взносы.

Всеобъемлющее регулирование финансовых рынков

Перед администрацией и законодателями стоит цель-максимум установить всеобъемлющее регулирование финансовых рынков, однако есть и цель-минимум – подвести под государственное регулирование те рынки, виды деятельности и продукты, которые по разным причинам не регулируются или регулируются недостаточно. Ниже рассмотрены некоторые ключевые направления политики в этом направлении, а также законодательство, готовящееся по этим вопросам в Конгрессе.

Одной из основных особенностей функционирования финансовых рынков США последних двух десятилетий стало бурное развитие такой финансовой технологии, как секьюритизация. Проект реформы, разработанный администрацией Обамы, заявляет о необходимости усилить и усовершенствовать регулирование рынков секьюритизации. Предлагается ввести новые правила, в соответствии с которыми эмитент таких инструментов должен будет участвовать в кредитных рисках своего продукта, оставляя на собственном балансе не менее 5% выпуска. Эти 5% риска нельзя будет хеджировать или как-либо иначе перераспределять по системе в целом. Палата представителей в своем Законопроекте об укреплении финансовой стабильности увеличивает обязательный уровень удержания риска до 10% и выше, однако допускает уровень меньше и 10%, но не менее 5%.

Характерной чертой процесса секьюритизации стало удлинение цепочки участников кредитного процесса, расхождение интересов изначальных должников и конечных кредиторов. План администрации говорит о необходимости установить новые правила,

вводящие взаимозависимость между доходом участников секьюритизации и долгосрочным функционированием кредитов, на основе которых выпущены ценные бумаги (например, комиссионные им должны выплачиваться порциями, по мере поступления платежей по кредитам).

Следующим важным компонентом реформы регулирования финансовых рынков должно стать всеобъемлющее регулирование рынка внебиржевых деривативов, включая кредитно-дефолтные свопы. Внебиржевые деривативы продаются банками напрямую корпоративным клиентам и дают своим покупателям возможность застраховаться от нежелательных изменений процентных ставок и товарных цен, а также от невыплат по кредитам. Нерегулируемость данного рынка приводит к непрозрачности ценообразования и к нарушению интересов инвесторов, а главное – к накоплению огромного количества системных рисков.

В соответствии с предложениями администрации США, 15 октября 2009 г. Комитет по финансовым услугам Палаты представителей принял законопроект, впервые устанавливающий всеобъемлющее регулирование рынка внебиржевых деривативов. Все стандартизированные сделки с деривативами должны будут заключаться либо на биржах, либо на официальных электронных торговых площадках, а также проходить клиринг в регулируемых клиринговых центрах (центральных контрагентах). 21 октября 2009 г. Комитет по сельскому хозяйству палаты представителей принял параллельный законопроект, укрепляющий регулирование рынка деривативов, связанных с торговлей сельскохозяйственными товарами. Однако в палате представителей была подготовлена поправка, в соответствии с которой будет сделано исключение для нефинансовых компаний, страхующихся с помощью деривативов от колебаний цен на топливо и на товары (например, авиакомпаний), – они смогут продолжать заключать частные контракты по хеджированию своих рисков, минуя клиринг и биржи. Аргументом здесь является то, что данные виды контрактов не несут такого серьезного риска, как деривативы финансовых компаний Уолл-стрита.

Банки, являющиеся основными продавцами внебиржевых деривативов, продолжают лоббировать в Конгрессе недопущение принятия окончательного законодательства, аргументируя это тем, что данные меры повысят стоимость многих финансовых услуг, в том числе кредита, сократят возможности управления рисками и даже приведут к накоплению новых системных рисков.

Отражением резко возросшей роли институциональных инвесторов и различного рода инвестиционных фондов, деятельность которых практически не регулируется государством, стало предложение обязать консультантов всех хедж-фондов и других частных пулов капитала регистрироваться в Комиссии по ценным бумагам и биржам.

Комиссия по ценным бумагам и биржам должна, в соответствии с проектом Обама, продолжить свою деятельность по ужесточению надзора за деятельностью кредитно-рейтинговых агентств. В рамках своих нормотворческих полномочий Комиссия по ценным бумагам и биржам 17 сентября 2009 г. приняла новые правила регулирования рейтинговых агентств, нацеленные на смягчение конфликта интересов. Помимо этих новых правил, принятых в виде поправок к действующему законодательству, Комиссия обратилась к заинтересованной общественности с вопросами о том, следует ли заставить рейтинговые агентства нести материальную ответственность за достоверность и качество рейтингов. Кроме того, 5 октября 2009 г. Комиссия по ценным бумагам и биржам впервые ввела единый стандарт расторжения биржевых сделок, по ошибке заключенных по неправильной цене.

* * *

Во время кризиса ФРС, министерство финансов и другие ведомства пошли на беспрецедентное вмешательство в деятельность финансового сектора. Государству

приходилось спешно разрабатывать новые, нетрадиционные методы антикризисной политики. Идея выкупа «токсичных активов» уступила место политике вливания капитала в компании (в обмен на передачу государству неголосующих акций). Шло увеличение доли государства в акционерном капитале крупных компаний. Правительство выдавало свои гарантии под некоторые виды активов. Хотя в 2009-2010 гг. уже заговорили о «стратегии выхода» из экстренной антикризисной политики, проект Обамы по реформированию системы регулирования нацелен на усиление вмешательства государства в финансовую сферу.¹⁰ Как видно из вышеизложенного, борются две альтернативы дальнейшего развития: закрепление достаточно высокого уровня вмешательства и сопротивление этой тенденции. Важно, что расширение государственного регулирования, по плану администрации США, должно сопровождаться повышением подотчетности регуляторов, прозрачности регулирования.

Уже сейчас можно сказать, что складывающаяся система финансового регулирования будет отличаться от нынешней по некоторым параметрам. Во-первых, будет лучше защищен потребитель финансовых услуг. Во-вторых, будет запущена в действие новая функция: отслеживание и предупреждение системных рисков. В-третьих, произойдет унификация банковского регулирования, будут уничтожены или существенно сужены возможности выбирать регулятора. В-четвертых, будет создан единый федеральный орган регулирования страхового сектора в структуре министерства финансов (такая мера предусмотрена в проекте администрации и Сената).

Кроме того, особенностью новой американской системы регулирования неизбежно станет ее более сильная взаимозависимость с регулятивными системами других стран. Мир вплотную подходит к началу формирования единой глобальной системы регулирования финансовых рынков, что отражает далеко зашедший процесс глобализации этих рынков. В проекте Обамы целая глава посвящена мерам по повышению международных стандартов регулирования (по образу и подобию мер, предусмотренных для США) и укреплению международного сотрудничества в данной области. Несмотря на кризис, Соединенные Штаты остаются важнейшим субъектом и источником глобализации мировой экономики. Создание новой системы финансового регулирования – это средство удержание лидерства в международных процессах, которое будет иметь не только экономические, но и международно-политические результаты.

¹⁰ В социально-экономической сфере эта тенденция в политике проявилась в создании государственной программы всеобщего медицинского страхования.

Сидорова Е.А.*

Будни антикризисной борьбы в «Старой Европе»

Глобальный финансово-воспроизводственный кризис, дестабилизирующий экономику с лета 2007 г., уже признан самым острым после Великой депрессии 1930-х годов. Кризис спровоцировало нарастание глобальных дисбалансов в структуре мировой экономики на протяжении 15 лет, поэтому рецессия затронула как страны с дефицитом платежного баланса (Великобритания), который сложно финансировать, так и страны с положительным сальдо (ФРГ) – где возникли проблемы, связанные с резким падением экспорта.¹ Размах кризиса во многом обусловлен интенсивным экономическим ростом 2001-2007 гг., когда мировой ВВП вырос на треть.² Кризис повсеместно породил вынужденное усиление государственного вмешательства в экономику. Трудности борьбы с кризисом состоят и в том, что он всегда и всех застает врасплох, что бы ни говорили задним числом.³

Ситуация в ЕС в целом

По данным Еврокомиссии, реальный ВВП ЕС сократился на 4,2% только за 2009 г., а пункт о превышении 3%-го барьера дефицита, которое в соответствии с Пактом стабильности и роста (ПСР) каралось для участников ЕС санкциями, был с конца 2008 г. отменен. Особую остроту проблемы приобретают на уровне госфинансов, так как налоговая база неуклонно сокращается, а обязательства растут. Открытым остается вопрос: ослабит ли кризис стимулы для структурных реформ и тем самым весьма негативно повлияет на будущий экономический рост, или, напротив, развяжет руки правительствам в осуществлении мер, на которые раньше они не осмеливались пойти.⁴ Как бы это ни показалось оксюмороном, нельзя не признать: «кризис — очень творческое время».⁵

Ответ ЕС на рецессию последовал незамедлительно: план подъема экономики запущен еще осенью 2008 г. Кроме известных мер по стабилизации, восстановлению и реформированию финансового сектора (см. табл. 1), План предусматривает восстановление доверия и стимулирование спроса с помощью тщательно скоординированных «инъекций покупательной способности» для улучшения ситуации на рынке труда. Совокупный стимулирующий антикризисный пакет оценивается примерно в 5% ВВП Евросоюза (включая эффекты от автоматических стабилизаторов).⁶

Следует отметить, что первые признаки экономического оздоровления уже проявились, но Еврокомиссия (ЕК) предупреждает: если правительства не справятся с вызовами кризиса, кривая потенциального ВВП Евросоюза будет стабильно направлена вниз. Одной из основных отмеченных ЕК причин можно считать снижение степени инновационности экономики (и, следовательно, провал в построении «экономики знаний» вообще), так как затраты на НИОКР – первая статья расходов, которую фирмы сокращают в текущий кризис.⁷

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

¹ D'Arvisenet Ph. A Historical Recession. Part 2. BNP Paribas // *Conjoncture*. 2009. June, № 6. P. 3.

² См.: Григорьев Л.М. Истоки и особенности нынешнего кризиса / Мировой кризис: угрозы для России. Материалы совместного заседания Ученого совета ИМЭМО РАН и Правления ИНСОР / Сост и науч. ред. С.В. Чебанов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 45.

³ См.: Мировой финансово-экономический кризис и его влияние на Россию. Материалы круглого стола Ин-та Европы РАН 31 окт. 2008 г. – М.: Ин-т Европы, 2009. С. 80.

⁴ См.: *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. European Economy. – Brussels: European Communities, 2009. P. I, 1.

⁵ Юргенс И.Ю. Главное – эффективность антикризисных мер / Мировой кризис: угрозы для России. С. 11.

⁶ *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. P. II.

⁷ Начавшееся в 1995 г. замедление роста производительности труда в ЕС по сравнению с США и инертность в формировании экономики знаний в последнее десятилетие привели к появлению амби-

Таблица 1.

Сравнительная хронология антикризисных мероприятий ЕС

Октябрь 2008	ЕЦБ снижает ставку рефинансирования до 3,75%, координируя свои действия с центральными банками. ЕК создает Высокую группу под руководством бывшего главы МВФ Ж. де Ларозьера, цель которой – создание эффективной общеевропейской и международной системы мониторинга и предотвращения кризисов. Внеочередной саммит членов еврозоны для согласования мер по восстановлению доверия к финансовой системе. ЕК предлагает увеличить гарантии по банковским депозитам до 100 тыс. евро, идет согласование Европейского плана подъема экономики (<i>EERP</i>).
Ноябрь 2008	Европейский Совет согласовывает принципы реформы международной финансовой системы перед саммитом «Двадцатки» (<i>G20</i>). ЕС намеревается предоставить среднесрочный антикризисный пакет Венгрии в размере 6,5 млрд. евро. ЕК принимает <i>EERP</i> – пока 200 млрд. евро. ЕЦБ снижает ставку рефинансирования до 3,25%.
Декабрь 2008	ЕЦБ снижает ставку рефинансирования до 2,5%. ЕК обсуждает меры по рекапитализации финансовых институтов. Европейский Совет одобряет <i>EERP</i> .
Январь 2009	ЕК принимает решение о расширении полномочий надзорных органов на финансовых рынках ЕС. ЕЦБ снижает ставку рефинансирования до 2%.
Февраль 2009	ЕС намеревается предоставить среднесрочный антикризисный пакет Латвии в размере 3,1 млрд. евро. ЕК разрабатывает Руководство по «плохим активам» для банковского сектора ЕС. Группа де Ларозьера рекомендует создать Европейскую систему финансового наблюдения (среди основных пунктов – ужесточение контроля над национальными рейтинговыми агентствами). ЕК предлагает систему мер по поддержке автомобилестроения.
Март 2009	ЕК призывает европейских лидеров выработать единую позицию по вопросам реформирования финансовой системы в преддверии апрельского саммита <i>G20</i> . ЕЦБ снижает ставку рефинансирования до 1,5%. Европейский Совет рассматривает расширение стимулирующего антикризисного пакета бюджетно-налоговых мер до 400 млрд. евро (свыше 3% ВВП). ЕС намеревается предоставить среднесрочный антикризисный пакет Румынии в 5 млрд. евро.
Апрель 2009	ЕК предлагает комплекс мер для налоговых систем с целью повышения их прозрачности, обмена информацией и справедливой налоговой конкуренции как в ЕС, так и за его пределами. ЕЦБ снижает ставку рефинансирования до 1,25%.
Май 2009	Министры экономики и финансов стран ЕС (ЭКОФИН) одобряют увеличение потолка предоставления в кризисной ситуации средств странам, не входящим в зону евро, до уровня 50 млрд. евро. ⁸ ЕЦБ снижает ставку рефинансирования до 1%. ЕК предлагает амбициозные меры по повышению эффективности надзорных органов на рынке финансовых услуг.
Июль 2009	ЕК обсуждает меры по снижению степени риска на рынках финансовых деривативов; одобрение германского плана санации плохих активов.

Составлено по: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. P. 57.

ционного плана действий Еврокомиссии — так называемой Лиссабонской стратегии (*The Lisbon Agenda*), которая, впрочем, провалилась (См.: Арк Б. ван, О'Махони М., Тиммер М. Отставание Европы от США по росту производительности: тенденции и причины // Экономический журнал ВШЭ. 2009. № 1. С. 3).

⁸ Фонд целевой чрезвычайной поддержки отдельных стран.

Впрочем, совершенно ясно, что такие значительные фискальные меры, какие заявил ЕС, очень лягут тяжелым грузом на экономики стран-членов. Так, по прогнозам ЕК, государственный долг в еврозоне вырастет до 100% ВВП в 2014 г. Общая же сумма, выделенная из бюджета ЕС на санацию в 2009-2010 гг., составляет (по состоянию на март 2009 г.) порядка 400 млрд. евро. Кроме того, правительства потратили на свои банковские системы свыше 1,2 трлн. евро.

Заметим, что наиболее близко к определению фундаментальных причин кризиса, не в последнюю очередь связанных с глобально-цивилизационными противоречиями современного мира, подошли разработчики Доклада де Ларозьера.⁹ Осуществляемая Евросоюзом антикризисная программа тесно связана с его структурной политикой, причем вплоть до настоящего времени ЕС удается не прибегать к открытым протекционистским действиям.¹⁰ Из 1,8% ВВП Плана, примерно 20 млрд. евро (0,3%) финансируются за счет займов Европейского инвестиционного банка (ЕИБ). Все заявленные меры характеризуются тремя «Т»: *targeted, timely, temporary* (строго целевые, своевременные, срочные). Влияние антикризисных мер на экономический рост различается по странам, но в среднем, оценивается в 0,5-1,0% ВВП в 2009 г. и 0,3-0,6% – в 2010 г.¹¹

Наряду с анализом эффективности стимулирующих пакетов подчеркнем, что распределение средств основывается не только на нуждах той или иной страны, но и на размере ее «финансового пространства» (*fiscal space*).¹² Последнее характеризует способность страны допустить значительный уровень дефицита госбюджета, не подвергая риску устойчивость своих госфинансов в целом). В большинстве случаев антикризисные пакеты крупных членов ЕС соответствуют их «финансовому пространству».

Бюджетно-финансовые системы Германии и Великобритании подвергаются сильному давлению, поскольку основная нагрузка антикризисных планов приходится на национальные госфинансы. Правительственные программы по финансовой стабилизации имеют несколько основных пунктов: государственные гарантии банковским системам (около 50% расходов антикризисных пакетов стран ЕС-15), рекапитализация финансовых институтов (15%), санация «плохих активов» (10%), меры по стимулированию спроса (снижение налогов, социальные программы, рынок труда). На мой взгляд, наиболее эффективными мерами по преодолению кризиса являются налоговые. Все крупные страны ЕС в своих антикризисных планах особое место отводят налоговому стимулированию экономики, хотя нельзя утверждать, что стимулирующие меры налогового характера получили большое распространение.

Специфика ФРГ

В первое время размах кризиса был недооценен, он был воспринят как легкая рецессия, преодоление которой не потребует особых усилий. Но затем, по мере развертывания «тяжелого обвала экономики», кабинет Меркель принимал решения, которые считал целесообразными.¹³ Следует отметить, что из-за своей экспортной ориентации, ФРГ стала более подвержена глобальному торговому шоку, спровоцированному кризисом, чем прочие партнеры по ЕС. Результат – одно из самых резких среди развитых стран

⁹ Финансовая архитектура посткризисного мира: эффективность и/или справедливость? Резюме Доклада по материалам международного исследования «Финансовая архитектура посткризисного мира: эффективность решений». – М.: Институт посткризисного мира, 2009. С. 4.

¹⁰ См.: Иванов И.Д. Будни антикризисной борьбы // Современная Европа. 2009. № 3. С. 17-18.

¹¹ Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. P. 66-68.

¹² На финансовое пространство влияют следующие факторы: размер госдолга; величина условных обязательств по отношению к финансовому сектору; ожидаемый дефицит доходов, состояние платежного баланса и размер дискреционных затрат (Ibid., P. 68).

¹³ Федоров В.П. Как борются с кризисом в ФРГ / Мировой финансово-экономический кризис и его влияние на Россию. Материалы круглого стола Ин-та Европы РАН. 31 октября 2008 г.

сокращение реального ВВП во втором полугодии 2008 г. и 1-м квартале 2009 г. Тем не менее германская экономика остается одной из самых стабильных в Европе, несмотря на мировой финансовый кризис. Уже во 2-м квартале 2009 г. отмечен положительный прирост ВВП, что связано со своевременными действиями правительства Германии – экономика оказалась в состоянии выправиться раньше, чем ожидалось.

Своей кульминации политика стабилизации под государственным руководством достигла к январю 2009 г., когда правительство ФРГ утвердило небывалый антикризисный пакет мер. По результатам экстренного заседания банковскому сектору было предусмотрено направить почти 500 млрд. евро (порядка 16% ВВП) с помощью созданного Специального фонда для стабилизации финансового рынка (*SoFFin*). Такого значительного стабилизационного пакета в германской экономике никогда не принималось (вся расходная часть федерального бюджета на 2008 г. составляла 283 млрд. евро).¹⁴ Из них 80 млрд. евро (около 3% ВВП) пошли на санацию «плохих активов». Кроме того, в дополнение к действующим автоматическим стабилизаторам экономики, ФРГ на 2009-2010 гг. приняла антикризисный пакет для госфинансов в размере 1,75% ВВП. Цель последнего состоит в стимулировании малых и средних предприятий, вложений в инфраструктуру и рынок труда. Впрочем, из всей стабилизационной суммы (двух конъюнктурных пакетов) собственно расходной частью стали лишь 80 млрд. евро. Остальные средства составили основу льготных кредитов кризисным банкам.

Стабилизационный план финансируется на 65% из федерального и на 35% – из земельных бюджетов. Именно эта особенность стала причиной протеста самых богатых земель (Баварии, Баден-Вюртемберга, Гессена). По их мнению, стабилизационный план должен распространяться и на принадлежащие правительствам земель земельные банки, а не только на частные финансовые институты.¹⁵ Однако министерству финансов удалось убедить земли, что поддержка частных компаний необходима всей хозяйственной системе.

Первый план подъема германской экономики (осень 2008 г.) предусматривал в 2009-2010 гг. оказание помощи домашним хозяйствам (увеличение пособий на детей и снижение взносов на пособия по безработице) размером в 20 млрд. евро (0,8% ВВП). Затем (ноябрь 2008 г.) в первый конъюнктурный пакет были включены программа поддержки предприятий – 17,3 млрд. евро (0,7% ВВП) и государственные инвестиции на сумму 7,2 млрд. (0,3% ВВП). Впоследствии было принято решение о возврате домашним хозяйствам налога, включенного в транспортные издержки, на общую сумму в 3 млрд. евро (0,1% ВВП).

В начале 2009 г. по инициативе партии Христианско-демократический союз (ХДС) был принят второй план по стимулированию германской экономики (Второй конъюнктурный пакет). Он включает 10 пунктов, дополняющих принятый в 2008 г. первый антикризисный план, который жестко критиковался за «излишнюю скромность». Расходы по новому плану составляют 50 млрд. евро.

В числе новых мер предусмотрено снижение подоходного налога с 15 до 14% с 1 июля 2009 г., что обойдется государству в 3 млрд. евро в 2009 г. и в 6 млрд. — в 2010 г. Запланировано снижение других выплат, например взносов в больничную кассу (с 15,5 до 14,9%). Около 18 млрд. евро пойдут на поддержку системы образования. Предусмотрены единовременные выплаты гражданам с детьми в размере 100 евро на ребенка, вырастут пособия по безработице гражданам с детьми. Особое внимание уделено системе сокращенного рабочего дня на предприятиях. Эта система должна стать более привлекательной для компаний в условиях кризиса, чем увольнение; средства на ее

¹⁴ http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54090/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/007__anl__3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

¹⁵ Дело в том, что некоторые крупные банки этих земель, действуя по американским схемам кредитования, испытывают определенные трудности (См.: Мировой кризис: угрозы для России. С. 71).

поддержку поступят из Федерального агентства труда. Кроме того, предприятия, которым банки отказывают в кредитах, получают гарантии по ним от правительства.

Основная часть средств (18 млрд. евро) направляется на инвестиционные инфраструктурные проекты: строительство дорог, ремонт и модернизацию детских садов, школ и высших учебных заведений, развитие сети скоростного Интернета. Кроме того, жителям Германии снижают объем налогов и социальных отчислений. Все эти меры рассчитаны на повышение внутреннего спроса. К сожалению, правительство не решилось пойти на чувствительное для немцев снижение налогового бремени: снижение начальной ставки подоходного налога на 1 проц. пункт нельзя назвать настоящей налоговой реформой. Вместе с тем, достигнута договоренность о повышении доли заработной платы в расчете на каждого члена семьи, с которой вообще не взимается подоходный налог. Потолок решено установить на уровне в 8004 евро в год. Еще одна важная, причем давно назревшая мера – уменьшение крутизны фискальной шкалы с тем, чтобы получатель даже незначительной прибавки к жалованью не оказывался автоматически в менее выгодной для себя налоговой категории. В настоящее время зачастую повышение зарплаты парадоксальным образом оборачивается снижением реального нетто-дохода работающего. Причем не только в Германии.

Еще одна действенная мера – борьба против налоговых офшоров за границей. ФРГ решилась на довольно жесткое столкновение с ближайшими соседями: Лихтенштейном, Люксембургом, Швейцарией. В результате усилий правительства часть капиталов действительно вернулась в страну.¹⁶

Эксперты, в том числе самих правящих партий, в свою очередь указывают на рискованные бюджетные последствия одобренных антикризисных мер. Тем самым Германии будет все труднее соблюдать принятые в еврозоне критерии финансовой стабильности, которые допускают бюджетный дефицит максимум в 3% ВВП.

После принятия мощного антикризисного пакета мер, а также усиления регулирования рынков, германская экономика не только первой вышла из кризиса, но и «потянула» за собой экономику других европейских стран. Особую надежду на оздоровление дает и тот факт, что основные финансовые проблемы немецких кредитных институтов лежат за пределами национальной экономики. Власти могут поддержать стабильность национальной кредитной системы, компенсировав те процессы, которые вызвал в ней мировой кризис. Один из наиболее наглядных показателей – состояние немецкого рынка труда, относительно устойчивого даже во время финансового кризиса.¹⁷ Число безработных в ФРГ составляет чуть более 3 млн. чел., сократившись по сравнению с 2007 г. более чем на 400 тыс. чел. (см. табл. 2).

Таблица 2.

Основные показатели развития экономики ФРГ, %

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010 (прогноз)	2011 (прогноз)
Экономический рост	3,2	2,5	1,3	-5,0	1,2	1,6
Норма безработицы	9,8	8,4	7,2	7,6	7,8	7,8
Дефицит бюджета	-1,5	0,2	0,0	-3,3	-5,0	-4,7
Госдолг к ВВП	67,6	65,0	65,9	72,2	78,8	81,6

Составлено по: European Economic Forecast. Spring 2010. – Brussels, 2010. P. 81.

В любом случае для отраслей экономики, которые нуждаются в дополнительной финансовой подпитке, правительство ФРГ готовит пакет льготных кредитов, которые помогут пережить конъюнктурный спад и сохранить рабочие места. Собственно, именно

¹⁶ Федоров В.П. Указ. соч. С. 83-84.

¹⁷ Гутник В.П. Специфика ФРГ / Мировой кризис: угрозы для России. С. 71.

в таком выкручивании из кризиса и заключается политика как немецких концернов, так и правительства страны – и шансы на успешное преодоление кризиса выглядят весомо.

После рецессии бюджетная ситуация в ФРГ осложняется падением налоговых доходов и явно возросшими бюджетными расходами. Кроме того, неуверенность в быстром выходе из кризиса не способствует стабильности госфинансов. В то же время заложенные в Основном законе ФРГ новые фискальные правила, предписывающие потолок структурного дефицита в 0,35% ВВП для федерального правительства (к 2016 г.) и структурно сбалансированного бюджета для земель (к 2020 г.) требуют сокращения госрасходов на 0,2% ВВП ежегодно. Что и заложено в среднесрочном плане развития экономики на 2009-2013 гг. Трудность состоит в том, как согласовывать необходимую фискальную консолидацию и долгосрочный экономический рост.

Особенности Великобритании

Нынешней рецессии предшествовал бурный подъем британской экономики, в ходе которого вызревали предпосылки спада. Нарастание диспропорций в отраслевой структуре (отрыв финансового сектора от реального) вызвали кризисные явления, самые острые в странах «Старой Европы».¹⁸ В настоящее время положение британской экономики и бюджетно-финансовой политики сложнее, чем на континенте. Антикризисные меры страны можно подразделить на три основные группы: поддержание стабильности банковской системы, смягчение монетарной политики, и, наконец (на мой взгляд, основная), налогово-бюджетное стимулирование.

Кроме того, главной целью антикризисных мер в бюджетной политике на 2010 г. стало сокращение дефицита государственного бюджета. Характерно, что Великобритания, в отличие от прочих ведущих стран ЕС, не только жестко ограничила временные рамки прямого стимулирования экономики, но и предпочла сделать акцент не на прямом государственном вмешательстве в экономику, а на косвенном – через налогообложение.¹⁹

Совокупность мер, объявленных правительством на 2009 г., составила 1,3% ВВП. Главной является снижение на 2,5 проц. пункта (с 17,5 до 15%) ставки НДС (с 1 декабря 2008 г.). Мера носит строго временный (на 13 месяцев) характер: с 1 января 2010 г. ставка НДС вновь повышена до 17,5%. Министр финансов Великобритании А. Дарлинг, аргументируя выбор в пользу НДС, заявил: «... лучший и честнейший подход – выбрать меру, которая коснется каждого».²⁰ Британские экономисты охарактеризовали данную меру как «психологически привлекательную»²¹ для потребителей. А сами потребители довольно негативно оценивают продолжительность кризиса: на середину 2009 г. около 81% британцев считали, что кризис продлится длительное время.²² Стоит отметить, что снижение НДС не нашло поддержки у остальных «локомотивов» ЕС. Более того, и в ФРГ, и во Франции данный шаг подвергнут критике.

По оценкам правительства, снижение НДС обойдется в 0,8% ВВП. Предполагается, что это влияет на цены и обуславливает увеличение ВВП в 2009 г. на 0,4%. Кроме того, одновременно с НДС в Великобритании были увеличены на 8% акцизы на алкоголь, а с 24 ноября 2008 г. выросли на 4% акцизы на табачные изделия. Отодвигается

¹⁸ Хесин Е.С. Ситуация в Великобритании / Мировой кризис: угрозы для России. С. 68.

¹⁹ См. подробнее: Anti-crisis programs: scale and limits of government intervention in the context of market economy. The St. Petersburg International Economic Forum 2009. Economics day. St. Petersburg, June 5, 2009 (http://www.forumspb.com/upfile/file2/june_5_anti_crisis_programs_en.pdf).

²⁰ Цит. по: Николаев И. Антикризисные налоги // Финансовый директор. 2009. №1 (<http://www.fd.ru>).

²¹ Helm T., Stewart H. Darling hopes VAT cut will boost Christmas sales. The Guardian. 23 Nov. 2008 (<http://www.guardian.co.uk/politics/2008/nov/23/economy-taxandspending>).

²² Polls: The attitudes of Russians, Americans and Britons to economic crisis. (<http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/5735062/Polls-The-attitudes-of-Russians-Americans-and-Britons-to-economic-crisis.html>).

на апрель 2011 г. повышение налоговой ставки в 45% для лиц с доходами свыше 150 тыс. ф. ст. в год. Антикризисный план предусматривает дополнительное стимулирование потребления. Так, в 2009 г. семьи с детьми получили уже с января (а не апреля, как обычно) увеличенные семейные пособия; налоговый кредит для семей с детьми повышен. Эти меры оцениваются в 0,02% ВВП. Их цель – обеспечить с самого начала года повышение покупательной способности семей.

В 2010 г. государственные инвестиции возросли на сумму в 3 млрд. ф. ст., а также начата запланированная еще в сентябре 2008 г. жилищная программа. Ее суть состоит в снижении издержек, связанных с изменением права собственности на жилье (за счет повышения порога, начиная с которого взимается налог на продажу жилья). Кроме того, домашним хозяйствам, которые не могут погасить ипотечные кредиты, предоставляется помощь.

Примечательно, что для противодействия кризису на рынке труда стали реализовываться меры, до того считавшиеся весьма непопулярными (например, расширение программ переквалификации).²³

Британское правительство разработало также пакет мер по поддержке малых и средних предприятий, в наибольшей степени пострадавших от кризиса. Этому сектору экономики будут предоставлены кредиты на общую сумму 20 млрд. ф. ст., в том числе 10 млрд. – краткосрочные кредиты фирмам с числом занятых менее 250 чел. Предоставление 75% средств гарантирует правительство, остальные 25% должны обеспечить финансовые институты.

В 2010 г. введен так называемый «суперналог», или налог на бонусы – по ставке 50% облагаются бонусы свыше 25 тыс. ф.ст.²⁴ Правда, уже вскоре правительство было вынуждено признать, что финансисты сумели в значительной степени обойти этот налог. С 22 июня 2010 г. Великобритания, Франция и ФРГ обнародовали совместное заявление о введении банковского налога, основанного на банковских балансах.²⁵

Нельзя сказать, что налоговые антикризисные меры получили широкое распространение в международной практике. По-видимому, просто пока нет четкого представления о том, что может быть наиболее эффективно. Вот разные страны и испытывают различные механизмы. Великобритания, без сомнения, приняла самый внушительный пакет налоговых антикризисных мер. Осенью 2008 г., когда кризис уже по-настоящему затронул всех, никто не стал снижать НДС. В ряде стран (ФРГ, Канада) в 2008 г. снижалась ставка налога на прибыль (соответствующие решения принимались еще в 2007 г., когда никто не предполагал, насколько кризис ударит по реальному сектору). В результате дефицит бюджета Великобритании в декабре 2008 г. увеличился до 14,9 млрд. ф. ст. во многом из-за снижения налоговых поступлений при росте государственных расходов (см. табл. 3). По официальным данным, поступления от НДС упали на 20%, что связано с временным снижением ставки в рамках программы по преодолению кризиса. Поступления от подоходного налога сократились на 5,3%. Сборы налога на прибыль корпораций остались примерно на прежнем уровне, уменьшившись всего на 0,5%. Отношение государственного долга к ВВП, составившее в 2008 г. 52%, может возрасти к 2011 г. более чем в полтора раза. Одновременно отмечается значительное повышение госрасходов на социальные программы, особенно в связи с ростом безработицы.

²³ Konle-Seidl R., Rhein, Th. Anti-Crisis Programmes in Europe and the USA International Diversity / IAB Forum Special 2009. Focus on Crisis Programmes. P. 98.

²⁴ Elliott L., Wintour P. Darling announces one-off shock tax to 'break bonus culture' // Guardian. 2009. 7 December (<http://www.guardian.co.uk/uk/2009/dec/07/alistair-darling-shock-tax-bankers>).

²⁵ Joint statement by the French, UK and German Governments on bank levies // HM Treasury. – London. 22 June 2010. (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/junebudget_joint_statement.pdf).

Таблица 3.

Основные показатели развития экономики Великобритании, %

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010 (прогноз)	2011 (прогноз)
Экономический рост	2,9	2,6	0,5	-5,0	1,2	2,1
Норма безработицы	5,4	5,3	5,7	7,6	7,8	7,4
Дефицит бюджета	-2,7	-2,7	-5,0	-11,5	-12,0	-10,0
Госдолг к ВВП	43,2	44,2	52,0	68,1	79,1	86,9

Составлено по: European Economic Forecast. Spring 2010. P. 150.

* * *

Неизбежно возникает вопрос: насколько эффективны принятые антикризисные меры и действительно ли они улучшают ситуацию? Ответ покажет время. Безусловно, действия правительств замедлили разрастание кризиса и предотвратили коллапс мировой финансовой системы. Вместе с тем, антикризисные меры снизили, но не сняли напряженность на финансовых рынках. В результате, несмотря на впечатляющий объем принятых «пожарных» мер, назрела необходимость стратегических изменений подходов к регулированию финансовых рынков и управлению рисками. Уроки кризиса необходимо учесть, не переборщив с государственным вмешательством, а сделать это непросто.

*Гутник А.В.**

Британская специфика развития кризисных явлений в экономике

Экономические изменения, происходящие в условиях мирового кризиса, из-за воздействия многих факторов, определяющих специфику процессов социально-экономического развития, функционирования отдельных государств, выявили особенности развития кризисных явлений в каждой из стран, в том числе и в Великобритании.

Экономический спад в Великобритании

Продолжительная рецессия, происходящая в экономике Великобритании, распространилась практически на все сферы жизнедеятельности общества. За это время произошел сильный спад ВВП, который в 2009 г. продолжил нисходящую динамику, что стало неожиданностью для аналитиков, прогнозировавших окончание рецессии и постепенный рост экономики. В 1-м квартале 2009 г. ВВП в реальном выражении сократился по сравнению с предыдущим кварталом на 2,5% (при сравнении с 1-м кварталом 2008 г. спад составил 5,2%). Во 2-м квартале показатель уменьшился еще на 0,7% (на фоне аналогичного периода 2008 г. ВВП сократился вообще на 5,8%), в 3-м квартале – на 0,2%. Лишь в 4-м квартале 2009 г. в британской экономике начался медленный выход из кризиса – таким образом, страна показала худшую, чем в среднем по ЕС динамику.¹

Серьезно за этот период пострадала банковская система Великобритании, являющейся мировым финансовым центром. Банки Соединенного Королевства в течение многих десятилетий имели непоколебимо высокий статус и славились своей надежностью и солидностью. Сейчас многие из них фактически стоят на грани банкротства. Для того чтобы удержаться на плаву, банки вынуждены производить массовые сокращения штатов и менять ставки рефинансирования и условия кредитования, что в свою очередь негативно сказывается и на производственном секторе, который так же несет значительные потери, влекущие за собой спад в экспорте и импорте товаров и услуг. На большинстве предприятий в самых различных отраслях, также как и в банковском секторе, происходят массовые увольнения. Положение в сфере занятости оказалось крайне тяжелым, безработица растет семимильными шагами. Многие жители Британии, лишившиеся работы, остаются под тяжестью бремени выплат долгов по кредитам. Банковский кризис лишил их возможности быстрого получения дешевых кредитов для выплат ближайших долгов, а сложившаяся ситуация на рынке недвижимости ограничила возможности распоряжения своим жильем с целью получения наличных денег. Люди оказались в тяжелом, а зачастую практически безвыходном положении, что привело к значительному росту числа персональных банкротств.² Уменьшение покупательной способности и радикального пересмотра приоритетных затрат негативно отразилось на розничной торговле. Рядовые британцы стали меньше тратить на все категории товаров, и даже предпраздничные лихорадки потеряли свою силу. Магазины, теряя своих клиентов, вынуждены закрываться, и таких торговых предприятий в стране уже тысячи.

Соединенное Королевство, как и все страны мира, пострадавшие от кризиса, пытается найти оптимальные пути вывода национальной экономики из рецессии и возвращения ее к устойчивому экономическому росту. По данным экспертов Международного валютного фонда (МВФ), ведущие страны мира уже потратили на борьбу с кризисом свыше 10 трлн. долл. Больше всего денег потратили Великобритания и США. Основной мерой борьбы с кризисом стали масштабные вливания государственных средств в на-

* Гутник Анна Владимировна – аспирантка, младший научный сотрудник ИМЭМО РАН.

¹ Euro area and EU27 GDP up by 0.1%. Flash estimates for the fourth quarter of 2009 // Eurostat. 22/2010 – 12 February 2010 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

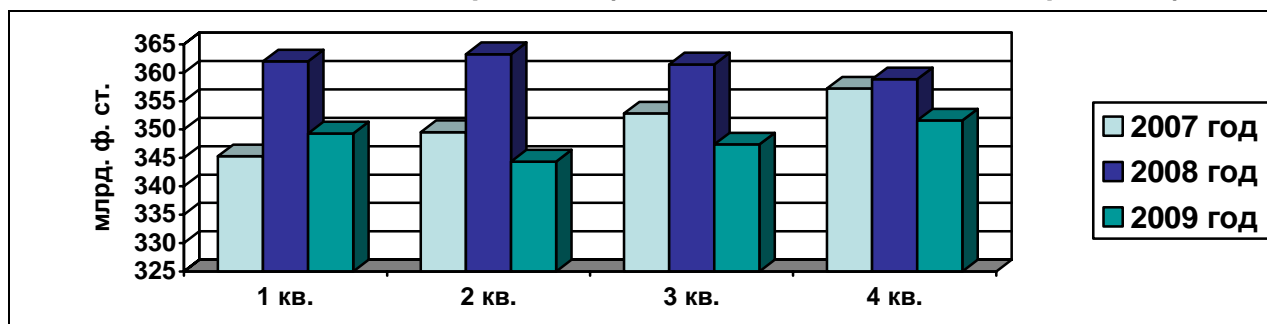
² Insolvency Statistics. Quarter 1, 2010 (<http://statistics.gov.uk>).

циональную экономику, что плохо сказывается на бюджетах крупнейших стран. В течение следующих пяти лет, по прогнозам экспертов, национальный долг Великобритании вырастет с 600 млрд. ф. ст. до 1,4 трлн. ф. ст.³

Обращаясь к более подробному анализу экономической ситуации в Великобритании, рассмотрим некоторые основные показатели, отражающие условия функционирования национального хозяйства. Как уже было сказано, крупнейшие страны мира с развитой экономикой, включая и Великобританию, испытали сильный спад ВВП. Причиной резкого спада стал острый дефицит на кредитном рынке, снижение потребительских расходов и корпоративных инвестиций. При этом в случае Великобритании речь идет даже о значительном падении номинальных показателей (см. рис. 1).

Рисунок 1.

Динамика ВВП Великобритании (номинальный объем, поквартально)



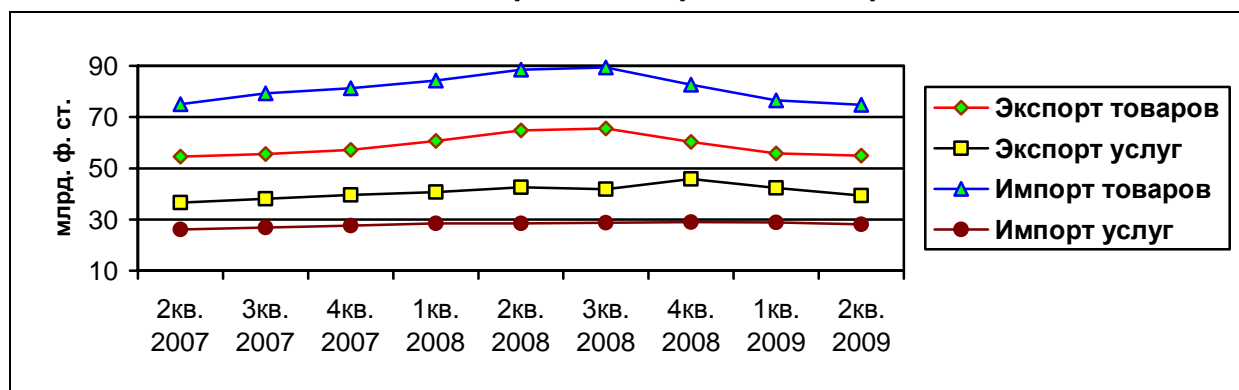
Источник: National accounts: GDP: expenditure at current market prices (<http://www.statistics.gov.uk>).

Снижение объемов британской внешней торговли

Кризисные явления в мировой экономике обусловили и снижение объемов торговли Великобритании с зарубежными странами. По данным национальной статистики экспорт товаров во 2-м квартале 2009 г. сократился в 1,2 раза по сравнению с аналогичным кварталом 2008 г. и составил 54,9 млрд. ф. ст. Подобная динамика прослеживается и в импорте товаров. Во 2-м квартале 2009 г. импорт товаров составил 74,8 млрд. ф. ст., что меньше в 1,2 раза, чем во 2-м квартале 2008 г. Сокращения произошли также в экспорте и импорте услуг, но они оказались не столь значительны. Экспорт услуг за этот же период времени сократился в 1,08 раза, а импорт услуг в 1,01 раза. Их объемы составили 39,4 млрд. и 28,1 млрд. ф. ст. соответственно (см. рис. 2).⁴

Рисунок 2.

Динамика экспорта и импорта Великобритании



Источник: Value of UK trade in goods and services (<http://www.statistics.gov.uk>).

³ Сайт Международного валютного фонда (<http://www.imf.org>).

⁴ Данные Национального статистического ведомства Великобритании (<http://www.statistics.gov.uk>).

Более подробное описание динамики экспорта и импорта товаров по ключевым показателям помогает создать более полную и углубленную картину влияния мирового финансового кризиса на экономику Великобритании и понять, на какие сферы это влияние оказало наибольшее воздействие, а какие пострадали в меньшей степени или вообще остались на прежнем уровне (см. табл. 1).

Таблица 1.

Изменение британской экспортной квоты по ключевым группам товаров

Отрасли	2-й квартал 2008 г.		2-й квартал 2009 г.	
	экспорт, млн. ф. ст.	отношение экс- порта к ВВП, %	экспорт, млн. ф. ст.	отношение экс- порта к ВВП, %
Продукты, напитки, табак	3 356	0,94	3 674	1,08
Сырье кроме топлива	1 931	0,54	1 255	0,37
Нефть	9 081	2,53	5 741	1,68
Другое топливо	941	0,26	622	0,18
Полуфабрикаты	19 414	5,42	17 197	5,05
Готовые промышлен- ные товары	29 689	8,28	26 014	7,63
Другие товары	420	0,12	446	0,13
Итого товары	64 832	18,09	54 949	16,12

Источник: Национальное статистическое ведомство Великобритании (<http://www.statistics.gov.uk>).

Практически по всем отраслям прослеживается отрицательная динамика доли экспорта товаров в ВВП, за исключением категорий продукты, табак, напитки, а также категории другие товары. Доля экспорта сырья кроме топлива сократилась по сравнению со 2-м кварталом 2008 г. в 1,5 раза и составила 1255 млн. ф. ст. Экспорт нефтяной отрасли во 2-м квартале 2009 г. составил 5741 млн. ф. ст., тогда как во 2-м квартале 2008 г. он равнялся 9081 млн. ф. ст. Произошли заметные сокращения и в экспорте других категорий товаров.

В категории товаров значительные сокращения за период кризиса произошли и в импорте. В абсолютном выражении максимально сократился импорт готовых промышленных товаров, что стало следствием достаточно резкого сокращения инвестиций и приобретения товаров длительного пользования (см. табл. 2).

Таблица 2.

Изменение британской импортной квоты по ключевым группам товаров

Отрасли	2-й квартал 2008 г.		2-й квартал 2009 г.	
	экспорт, млн. ф. ст.	отношение экс- порта к ВВП, %	экспорт, млн. ф. ст.	отношение экс- порта к ВВП, %
Продукты, напитки, табак	7 790	2,17	8 223	2,41
Сырье кроме топлива	2 861	0,80	1 841	0,54
Нефть	10 663	2,97	6 292	1,85
Другое топливо	2 367	0,66	1 555	0,46
Полуфабрикаты	20 350	5,68	18 520	5,43
Готовые промышлен- ные товары	43 850	12,23	37 774	11,08
Другие товары	595	0,17	630	0,18
Итого товары	88 476	24,68	74 835	21,95

Источник: Национальное статистическое ведомство Великобритании (<http://www.statistics.gov.uk>).

Импорт полуфабрикатов также сократился во 2-м квартале 2009 г. по сравнению со 2-м кварталом 2008 г. и составил 18520 млн. ф. ст. В условиях ухудшения внешнеторговой конъюнктуры, падения цен на нефть, заметна отрицательная динамика доли нефти не только в экспорте, но и в импорте страны. Рост импортной квоты произошел лишь в отраслях, производящих продукты, напитки, табак, и в категории других товаров.

Во многом аналогичная ситуация складывается с экспортной и импортной квотами по ключевым группам услуг (см. табл. 3 и 4). Во 2-м квартале 2009 г. по отношению ко 2-му кварталу 2008 г. сокращение экспорта произошло и в ряде отраслей сферы услуг. Однако если в туристической отрасли объем экспорта снизился в 1,04 раза и составил во 2-м квартале 2009 г. 4851 млн. ф. ст., то экспорт финансовой отрасли сократился в 1,6 раза и составил 10460 млн. ф. ст. И это не случайно, так как Великобритания, являющаяся мировым финансовым центром, закономерно больше других стран пострадала от хаоса, начавшегося в 2008 г. в финансовом секторе.

Таблица 3.

Изменение британской экспортной квоты по ключевым группам услуг

Отрасли	2-й квартал 2008 г.		2-й квартал 2009 г.	
	экспорт, млн. ф. ст.	отношение экспорта к ВВП, %	экспорт, млн. ф. ст.	отношение экспорта к ВВП, %
Транспорт	5 233	1,46	5 448	1,60
Туризм	5 022	1,40	4 851	1,42
Связь	1 085	0,30	1 291	0,38
Строительство	249	0,07	362	0,11
Страхование	1 730	0,48	1 925	0,56
Финансы	13 162	3,67	10 460	3,07
Информационные услуги и обработка данных	1 838	0,51	1 901	0,56
Сборы на лицензии и роялти	1 758	0,49	1 896	0,56
Другой бизнес	11 453	3,20	10 231	3,00
Персонал, культура и развлечения	512	0,14	511	0,15
Управление	521	0,15	511	0,15
Итого услуги	42 563	11,87	39 387	11,56

Источник: Национальное статистическое ведомство Великобритании (<http://www.statistics.gov.uk>).

Несмотря на кризисные явления, увеличение экспорта услуг произошло в отраслях транспорт, связь, строительство, страхование, информационные услуги и обработка данных, сборы на лицензии и роялти. Объем экспорта транспортных услуг увеличился с 5233 млн. ф. ст. до 5448 млн. ф. ст. Существенный рост абсолютных показателей характерен для экспорта услуг связи и страхования, относительных показателей – для строительной отрасли, где по сравнению со 2-м кварталом 2008 г. экспорт возрос во 2-м квартале 2009 г. вообще в 1,5 раза.

В отличие от товаров в сфере услуг в импорте многих категорий услуг произошли увеличения. Это касается таких отраслей, как связь, строительство, информационные услуги и обработка данных, сборы на лицензии и роялти, управление и другой бизнес. Объем импорта в такой отрасли как связь увеличился на 80 млн. ф. ст., в строительстве – на 103 млн. ф. ст., в отрасли по оказанию информационных услуг и обработке данных – на 163 млн. ф. ст., а в управлении – на 101 млн. ф. ст.

Воздействие кризисных явлений в значительной мере ощущается прежде всего в сфере туризма, что обусловило снижение доли данной категории в общем объеме им-

порта услуг. Это снижение во многом стало результатом сокращения реальных располагаемых доходов населения. Многим гражданам Соединенного Королевства во время отпусков в период кризиса пришлось остаться дома, а некоторые предпочли провести отдых в пределах Великобритании, что для расходной статьи семейных бюджетов оказалось более экономично.⁵ Также произошли сокращения объемов импорта в таких отраслях, как транспорт, страхование и др. (см. табл. 4).

Таблица 4.

Изменение британской импортной квоты по ключевым группам услуг

Отрасли	2-й квартал 2008 г.		2-й квартал 2009 г.	
	экспорт, млн. ф. ст.	отношение экспорта к ВВП, %	экспорт, млн. ф. ст.	отношение экспорта к ВВП, %
Транспорт	4 869	1,36	4 465	1,31
Туризм	9 215	2,57	7 987	2,34
Связь	988	0,28	1 068	0,31
Строительство	178	0,05	281	0,08
Страхование	289	0,08	264	0,08
Финансы	3 545	0,99	3 434	1,01
Информационные услуги и обработка данных	624	0,17	787	0,23
Сборы на лицензии и роялти	1 333	0,37	1 532	0,45
Другой бизнес	6 186	1,73	6 920	2,03
Персонал, культура и развлечения	251	0,07	250	0,07
Управление	992	0,28	1 093	0,32
Итого услуги	28 470	7,06	28 081	8,23

Источник: Национальное статистическое ведомство Великобритании (<http://www.statistics.gov.uk>).

Специфическое влияние кризис оказывает на динамику совокупного экспорта и импорта товаров и услуг в региональном аспекте. По данным национальной статистики, вырисовывается вполне ясная картина, показывающая, что экспорт и импорт товаров и услуг со странами ЕС сократился сильнее, чем с другими странами (см. рис. 3).

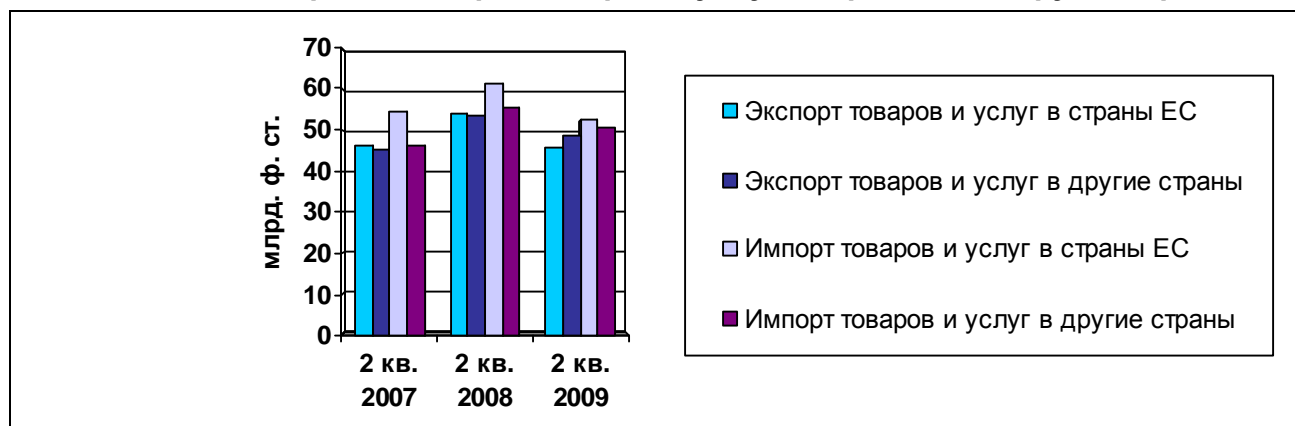
Экспорт британских товаров и услуг в страны ЕС составил во 2-м квартале 2007 г. 46,1 млрд. ф. ст., в аналогичном квартале 2008 г. – 53,9 млрд. ф. ст., а во 2-м квартале 2009 г. – 45,6 млрд. ф. ст. Для стран, не входящих в ЕС, – 45,2 млрд., 53,4 млрд. и 48,7 млрд. ф. ст. соответственно. И если экспорт товаров и услуг со странами ЕС во 2-м квартале 2009 г. сократился в 1,18 раза по сравнению с аналогичным кварталом 2008 г., то с другими странами – лишь в 1,09 раза.

Похожая ситуация прослеживается и в импорте товаров и услуг. Здесь более значительные сокращения также произошли в британском товарообороте со странами ЕС (во 2-м квартале 2009 г. показатель сократился по сравнению со 2-м кварталом 2008 г. в 1,17 раза, и составил 52,4 млрд. ф. ст.). Товарооборот со странами, не входящими в ЕС, сократился в меньшей степени – в 1,09 раза и составил 50,5 млрд. ф. ст.⁶ Подобные сокращения, вероятно, обусловлено несколькими факторами. Во-первых, торговое сотрудничество Великобритании со странами ЕС носит более масштабный характер, чем с другими государствами. Во-вторых, страны ЕС больше других пострадали от финансово-экономического кризиса, и не в состоянии поддерживать прежние торговые обороты.

⁵ Российская газета. 2009. 25 июня.

⁶ Данные Национального статистического ведомства Великобритании (<http://www.statistics.gov.uk>).

Рисунок 3.

Динамика экспорта и импорта товаров и услуг в страны ЕС и другие страны

Источник: Национальное статистическое ведомство Великобритании (<http://www.statistics.gov.uk>).

Обострение ситуации на рынке труда Великобритании

Снижение ВВП, экспорта и импорта товаров и услуг с неизбежностью привели к серьезным сокращениям занятости, обострив ситуацию на рынке труда страны. За время кризиса безработица постоянно росла. К концу 2009 г. она достигла 7,8% экономически активного населения.⁷

Ситуация на рынке труда в Великобритании схожа с общеевропейскими тенденциями. Так, например, по сравнению с летом 2008 г., в середине 2009 г. число предложений для выпускников сократилось на тысячи, поскольку практически все эти рабочие места уже заняты (по данным опроса ста ведущих агентств по трудоустройству выпускников). В силу специфики структуры британской экономики наиболее значимое сокращение рабочих мест наблюдается в сфере инвестиционного банковского дела, где предложения о работе сократились за год на 47%, тогда как для бухгалтеров – на 15%, в розничной торговле – на 26% и т.д. Увеличение рабочих мест для выпускников, произошло, пожалуй, только в сфере государственной службы (на 51% за два года кризиса) и по некоторым рабочим профессиям (на 17%).⁸ Ситуация на рынке труда в Великобритании для выпускников наверное наиболее неблагоприятная за последние 20 лет. И шансы найти работу по специальности в большинстве случаев довольно низки. Такое положение таит в себе значительные социально-политические риски. Происходит повсеместный рост уровня задолженности студентов из-за необходимости платить за обучение. Многие студенты вынуждены работать полный день, чтобы иметь возможность оплатить обучение, а потеря места многих заставляет отказаться от обучения. Студенты, чьи специальности в период кризиса наименее востребованы, пытаются для приобретения опыта найти работу за пределами страны. Резкое увеличение численности безработной молодежи может привести к социальной напряженности и беспорядкам.⁹

При этом показатели по безработице, как правило, немного отстают от динамики ВВП. Следовательно, улучшения ситуации на рынке труда Великобритании в ближайшее время ожидать не приходится, даже в случае возвращения экономики страны к экономическому росту. Так что перед новым правительством стоят действительно сложные задачи преодоления экономических и социальных последствий глобального кризиса.

⁷ Euro area unemployment rate at 10.0%, EU27 at 9.6% // Eurostat. 59/2010 – 30 April 2010 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

⁸ Independent. 2009. January 14.

⁹ Ibid.

Четверикова А.С.*
Чехия и ЕС: до и во время кризиса

Пройдя сложный этап преобразований 1990-х годов, Чешская Республика стала полноправным членом Европейского Союза в 2004 г., в период развития и относительного подъема чешского хозяйства. Дальнейшая интеграция в ЕС положительно сказалась на социально-экономическом положении Чехии: пик развития экономики страны пришелся на вторую половину 2000-х годов. Однако начавшийся мировой финансово-экономический кризис прервал рост чешского хозяйства и проявил его некоторые недостатки, в том числе чрезмерность внешнеторгового сектора.

Развитие Чехии в 2004-2007 гг.

Социальную ситуацию в стране можно охарактеризовать как благоприятную. В отличие от многих стран Центрально-Восточной Европы, где наблюдалось сокращение численности населения, в Чехии в рассматриваемый период сохранялся его рост (см. табл. 1). При этом отличительной особенностью стало преодоление отрицательного естественного прироста, который был характерен для республики с начала 1990-х годов. Тем самым с 2006 г. вклад в увеличение числа граждан вносил как положительный естественный прирост, так и продолжающийся миграционный приток, который только вырос после вступления Чехии в ЕС. Из негативных тенденций стоит отметить продолжение старения населения, что среди прочего является следствием увеличения продолжительности жизни в Чехии.

Таблица 1.

Демографические показатели Чешской Республики в 2004-2007 гг.

<i>Показатель</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Численность населения, млн. чел.	10,21	10,23	10,27	10,32
Рождаемость, ‰	9,6	10,0	10,3	11,1
Смертность, ‰	10,5	10,5	10,2	10,1
Естественный прирост, ‰	-0,9	-0,5	0,1	1,0
Младенческая смертность, ‰	2,1	2,0	2,3	2,1
Продолжительность жизни, лет:				
• мужчины	72,5	72,9	73,4	73,7
• женщины	79,0	79,1	79,7	79,9

Источник: The Czech Statistical Office (<http://www.czso.cz>).

Основой экономики Чехии в 2004-2007 гг. являлся третичный сектор, вклад которого в ВВП стабилизировался в районе 59%. При этом к ключевым отраслям сферы услуг относились торговля, туризм, транспорт, почтовый и телекоммуникационный сектор. В то же время доля сельского и лесного хозяйств была незначительна – всего 2,4% (2007 г.). В рамках вторичного сектора (доля немного менее 39%) главную роль играли традиционные для чешской экономики отрасли, в основном работающие на экспорт: среди машиностроительных подотраслей выделялись производство транспортного оборудования, электро- и оптического оборудования, а также металлургия, химическая промышленность. В целом структура вторичного сектора экономики Чехии за 4 года после вступления в ЕС осталась неизменной: перераспределились доли между отдельными подотраслями машиностроения, на которые в общем пришлось более 36% промышленного производства в 2007 г., увеличилась доля электроэнергетики и водоснабжения (до 14,5%) и производства резинотехнических изделий и изделий из пластика (до 5,7%), со-

* Четверикова Анна Сергеевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН.

кратились доли пищевой отрасли (до 7,9%) и металлургии (до 12,7%). Таким образом, практически 50% промышленного производства продолжало создаваться в рамках двух отраслей – машиностроения и металлургии. Кроме того, для чешской промышленности в 2004-2007 гг. было характерно увеличение общей численности занятых, а также общего количества самих промышленных предприятий. Пик промышленного производства пришелся на 2006 год, когда ежегодный рост превысил 11%. В целом ВВП Чешской Республики рос благодаря увеличению как экспорта, так и потребления домохозяйств. Максимальные темпы были достигнуты в 2006 г. – 6,8%, а в 2007 г. рост ВВП составил 6,1%.

После вступления Чехии в Евросоюз в ее внешнеторговой деятельности не произошло существенных изменений. Ежегодно объемы экспорта и импорта увеличивались более чем на 10%, за исключением импортных операций в 2005 г., когда показатель достиг всего 5%. Стимулированию экспорта способствовала реализация государственной политики – в 2005 г. правительство республики приняло новую экспортную стратегию на 2006-2010 гг., которая включила большой набор инструментов по поддержке национальных экспортеров, таких как различные кредиты, гарантии.¹ Кроме того, начали предприниматься меры по уменьшению сильной зависимости от ЕС во внешней торговле: активизировалось внеевропейское направление, включающее быстро развивающиеся рынки. Их результатом стало впервые с 1990-х годов положительное сальдо торгового баланса, которое было достигнуто в 2005 г. и постепенно нарастало в дальнейшем. Доля ЕС в товарообороте Чехии к 2007 г. несколько снизилась. В числе основных партнеров как по экспорту, так и по импорту остались Германия и Словакия, а также Польша, Россия, Австрия, Италия. Отдельно только стоит отметить, что в два предкризисных года второе место среди стран, откуда Чехия импортировала продукцию, неизменно занимал один из лидеров современной мировой торговли Китай. Отраслевая структура внешней торговли республики также характеризовалась стабильностью: так, доля машиностроения в чешском экспорте в ЕС превышала 50%, в импорте – 40%.

Наравне с зависимостью от внешней торговли чешскую экономику на этапе подъема отличало большое влияние на ее развитие иностранных инвестиций. В 2005-2006 гг. страна входила в десятку наиболее привлекательных для вложений прямых иностранных инвестиций (ПИИ) европейских государств (9-е место), охватывая более 3% данного рынка.² При этом Чехия занимала 4-е место по числу созданных с помощью ПИИ рабочих мест. Подобной ситуации способствовал возрастающий приток ПИИ в рассматриваемый период: в предкризисном 2007 г. размер ПИИ превысил 9 млрд. долл., однако данные цифры не были максимальными. Наибольший размер ПИИ за все время самостоятельного развития страны пришелся на 2005 г. (более 11 млрд. долл.) и был связан с очередной масштабной приватизацией. В дальнейшем приватизационный фактор в привлечении ПИИ терял свою значимость, уступая место емкости рынка, государственной политике привлечения инвестиций и другим факторам.

Наметившаяся за прошедшие годы тенденция по превалированию третичного сектора в структуре ПИИ в 2004-2007 гг. приобрела устойчивый характер. На сферу услуг приходилось более 50% всех поступающих ПИИ. Наиболее привлекательными сферами для иностранных инвесторов стали недвижимость, финансовое посредничество, торговля. В рамках промышленности машиностроение, металлургия, пищевая и химическая промышленность получали наибольшие средства.³ Отдельно заслуживает внимания тот факт, что машиностроительный комплекс Чехии являлся третьим в Европе по привлекательности для ПИИ. Однако высшее руководство страны начало выражать недовольство относительно отраслевой структуры поступающих иностранных инвестиций, особенно в отношении вторичного сектора, так как, по мнению власти, например, сбо-

¹ http://www.rustradecz.ru/index.php?menu_lang=RU&menu_id=380&menu_parent_id=354

² Wanted: A renewable Europe // Ernst & Young European Attractiveness Survey. – E&Y, 2007. P. 22.

³ Foreign direct investment 2007 // Česká národní banka. – CNB, March 2009.

рочные производства не приносили должного вклада в развитие экономики. В дальнейшем предполагалось усилить меры по привлечению инвестиций в первую очередь в научно-исследовательский сектор и сферу новых технологий.

Как и в случае внешней торговли, основную роль в осуществлении ПИИ в Чешскую Республику играла Европа, на которую в 2007 г. пришлось около 90% всех поступивших ПИИ. Ключевыми странами-инвесторами являлись Германия, Нидерланды, Австрия, на которые пришлось более 40% вложенных ПИИ. Например, только немецкие фирмы обеспечивали около 5% численности всех рабочих мест в Чехии. При этом более 60% германских ПИИ вкладывались в предприятия с численностью занятых до 50 чел. и только 6% – с численностью более 500 чел. Отраслевая же структура немецких ПИИ в целом соответствовала общей: 55% было направлено в сферу услуг (торговля, недвижимость), 44% – в промышленность (машиностроение, металлургия, химическая отрасль) и только 1% – в первичный сектор.⁴

Среди негативных факторов, влияющих на чешскую экономику того периода, можно выделить рост инфляции, которая колебалась в 2004-2007 гг. в пределах 1,9-2,8%, что в несколько раз превышало показатели накануне вступления страны в Евросоюз. Такое повышение инфляции было обусловлено снижением регулирования цен в ряде секторов, увеличением цен в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Таблица 2.

Положение Чешской Республики на фоне других стран ЕС в 2007 г.

Показатель	ЕС-27	Чехия	Другие страны	
ВВП на душу населения, % от ЕС-27	100	81,5	Болгария	38,1
			Румыния	40,7
			Польша	53,6
			Латвия	58,0
			Литва	60,3
Доля экспорта товаров в ВВП, %	10,1	69,9	Словакия	77,0
			Бельгия	71,2
			Венгрия	68,0
			Словения	59,0
			Нидерланды	58,9
Приток ПИИ, млрд. евро	319,2	6,7	Мальта	0,7
			Словения	1,1
			Греция	1,4
			Литва	1,4
			Латвия	1,6
Уровень инфляции, %	2,3	3,0	Латвия	10,1
			Венгрия	7,9
			Болгария	7,6
			Эстония	6,7
			Литва	5,8
Уровень безработицы, %	7,1	5,3	Словакия	11,1
			Польша	9,6
			Германия	8,4
			Франция	8,3
			Великобритания	5,3

Источники: Europe in figures, Eurostat Yearbook 2009; The Czech Statistical Office (<http://www.czso.cz>).

⁴ Görg H., Mühlen H., Nunnenkamp P. Firm heterogeneity, industry characteristics and types of FDI: the case of German FDI in the Czech Republic // Kiel Working Paper. №1544, 2009. P. 6.

Показатели безработицы напротив активно снижались и в докризисный 2007 г. достигли минимума за последние 10 лет – 5,3%. В предкризисный 2007 г., как видно из таблицы 2, Чехия достигла достаточно заметных результатов. По нескольким показателям республика обгоняла многие другие страны Центрально-Восточной Европы, а по уровню безработицы – и ключевых стран-членов ЕС. Отдельно стоит отметить повышенную долю экспорта в чешском ВВП (3-е место в ЕС), что зачастую свойственно малым странам, однако зависимость чешской экономики от внешней конъюнктуры была чрезмерной, что не могло не сказаться на состоянии хозяйства во время начавшегося мирового финансово-экономического кризиса. Аналогичная ситуация в определенной мере характерна и для ПИИ.

Состояние экономики Чехии во время финансово-экономического кризиса

Начавшийся в конце 2008 г. мировой финансово-экономический кризис затронул Чешскую Республику, как и другие государства мира. Однако его влияние не столь драматично для Чехии по сравнению с большинством стран Центрально-Восточной Европы, являющимися также членами ЕС (например, прибалтийскими государствами). Большая устойчивость чешской экономики обусловлена в первую очередь запасом экономической прочности, который был достигнут в предшествующие годы реформирования и постепенного перехода к постиндустриальному развитию. В то же время современный кризис показал некоторые перекосы развития страны, которые отрицательным образом проявились в текущей ситуации. К ним можно отнести чрезмерную экспортоориентированность и опору на иностранные инвестиции. Дополнительные осложнения обуславливаются наличием в качестве приоритетного партнера в мировом хозяйстве Германии, являвшейся до кризиса мировым лидером в экспорте товаров и в значительной степени вовлеченной в мирохозяйственные связи. Тем самым, современный кризис сильно отразился на германской экономике, что не могло не сказаться на экономической ситуации в самой Чехии.

Замедление темпов роста ВВП, как упоминалось выше, началось еще в 2007 г., однако весь 2008 г. все еще характеризовался положительными показателями, несмотря на начавшийся кризис. В 4-м квартале 2008 г., когда в среднем по Евросоюзу наблюдалось падение ВВП, рост чешского ВВП в годовом исчислении (без учета сезонных колебаний) составил 0,5% (см. табл. 3). В результате в целом в 2008 г. увеличение ВВП Чехии составило 2,6%, что соответствует показателям начала 2000-х годов. Однако положительная динамика 2008 г. позволила увеличить ВВП на душу населения в стране до 82% от уровня ЕС. Первая половина 2009 г. ознаменовалась нарастающим падением, что обуславливалось как ухудшением ситуации во внешней торговле, так и снижением потребления домохозяйств и рядом других причин.

Таблица 3.

Динамика экономических показателей Чешской Республики в 2008-2009 гг.

Показатель	1 кв. 2008	2 кв. 2008	3 кв. 2008	4 кв. 2008	1 кв. 2009	2 кв. 2009
Индекс ВВП, % к 4-му кв. 2007 г.	102,9	104,0	102,9	100,5	95,5	94,5
Индекс промышленного производства, % к 4-му кв. 2007 г.	102,1	103,9	100,8	86,8	80,9	81,5
Уровень безработицы, %	4,7	4,3	4,3	4,4	5,8	6,4

Источник: The Czech Statistical Office (<http://www.czso.cz>).

Внешняя торговля, некогда дававшая импульс развитию Чехии, характеризовалась в условиях кризиса значительным спадом в силу сокращения спроса со стороны основных партнеров, а также сокращения промышленного производства в самой стране.

Свою роль сыграло и повышение экспортных цен. Так, влияние кризиса на внешнюю торговлю Чешской Республики резко сказалось уже в 2008 г.: рост экспорта сократился в 2,5 раза и составил 6,0%, импорта – более чем в 3 раза (4,7%) по итогам года. Падение экспортно-импортных операций было отмечено уже в 3-м квартале 2008 г. В 4-м квартале подобная динамика только усилилась.

В первом полугодии 2009 г. товарооборот по сравнению с соответствующим периодом 2008 г. сократился на 20,3%, что явилось крупнейшим падением в истории республики. При этом положительное сальдо торгового баланса сохранялось: экспорт упал за рассматриваемый период на 19,2%, импорт – на 21,5%. В отраслевом разрезе доля многих секторов за рассматриваемый период сократилась, в том числе доля машиностроения и металлургии. Среди стран наибольшее падение чешского экспорта было характерно для таких государств, как Германия, Словакия, Польша, импорта – для Германии, Словакии, Италии, Франции.

Снижение спроса на промышленную продукцию Чехии за пределами страны стало одним из основных факторов падения во вторичном секторе республики. Замедление темпов роста в данной сфере наблюдалось еще в 3-м квартале 2008 г. (см. табл. 3), однако в следующем квартале уже был зарегистрирован резкий обвал более чем на 10%. Наибольший вклад в ухудшение ситуации внесло производство электро-, оптического и транспортного оборудования, а также металлургическая отрасль – данные отрасли очень быстро «отреагировали» на сложившуюся кризисную ситуацию сокращением выпуска продукции. В результате рост промышленного производства в 2008 г. составил всего 0,4%. Первая же половина 2009 г. характеризовалась исключительно негативной динамикой – падение превысило 18% и охватило все отрасли, за исключением пищевой промышленности, которая в отдельные периоды показывала небольшой рост.

В отличие от вторичного сектора сфера услуг, в большей степени ориентированная на внутренний спрос, пока демонстрировала менее значительный спад. По результатам 2008 г. рост в отрасли превысил 4%, в результате чего в структуре экономики доля третичного сектора превысила 60%, а доля промышленности сократилась до 37,6%. Однако первая половина 2009 г. для сферы услуг также характеризовалась отрицательной динамикой: падение продаж составило 6,9% и 9,9% в 1-м и 2-м кварталах соответственно. Не столь критичная ситуация по сравнению с промышленностью связана с тем, что часть секторов сферы услуг (информационные и коммуникационные услуги, недвижимость) даже в 2009 г. демонстрировали небольшой рост.

Определенную поддержку чешскому третичному сектору и отдельным отраслям промышленности оказывал приток иностранных инвестиций, который сохранился и в кризисных условиях. При этом размер ПИИ значительно сократился: если в 2008 г. их объем составил 10,7 млрд. долл., продемонстрировав небольшой рост по сравнению с предыдущим годом, то за первое полугодие 2009 г. он достиг всего 2,3 млрд. долл. Больше половины вложений пришлось на недвижимость и финансовые услуги, промышленность в целом заняла 3-е место. Среди основных инвесторов по-прежнему выделялись Германия и Австрия, хотя активность фирм этих стран в рассматриваемый период упала. Таким образом, Чехия в условиях текущего финансово-экономического кризиса «лишилась» одной из опор своего развития в виде ПИИ.

Характеристику глубины кризисных явлений в Чешской Республике дополняют показатели инфляции и безработицы, которые, несмотря на стабильность в предкризисный период, резко выросли в 2008-2009 гг. Так, за счет ускорения в конце 2008 г. средний годовой уровень инфляции достиг десятилетнего максимума и составил 6,3%, увеличившись более чем вдвое по сравнению с предшествующим годом. В первом полугодии 2009 г. рост уровня инфляции прекратился, но оставался на высоком уровне (около 4% в мае-июне 2009 г.). Основными причинами возросшей инфляции за рассматриваемый период стало резкое увеличение цен на некоторую продукцию пищевой промыш-

ленности, повышение ставки НДС, а также тарифов на электроэнергию и в целом услуг ЖКХ. При этом стоит отметить, что при рассмотрении очищенного индекса потребительских цен положение Чехии не так критично, особенно в сравнении с другими странами Центрально-Восточной Европы. В годовом исчислении очищенный индекс потребительских цен весь 2008 г. стабильно превышал средний показатель по ЕС, однако уже в первые месяцы 2009 г. чешский индекс стал ниже среднего по Евросоюзу. В месячном исчислении показатель по Чехии конца 2008 г. – начала 2009 г. стабильно превышал средний по ЕС, но был одним из лучших среди стран Центрально-Восточной Европы.

Уровень безработицы в 2008 г. составил 4,4% – самый низкий показатель для республики с 1997 г. Однако проблемы в экономике в полной мере отразились на уровне безработицы уже в следующем году – по результатам 2-го квартала 2009 г. он составил 6,4%. В абсолютных значениях численность безработных в Чехии в середине 2009 г. превысила 330 тыс. чел., из которых чуть более половины были женщины.

Таким образом, мировой финансово-экономический кризис затронул всю экономику Чешской Республики, при этом среди наиболее пострадавших направлений выделяются внешняя торговля, прямые иностранные инвестиции и промышленность. Данный факт не мог остаться без соответствующих мер и внимания со стороны государственных властей Чехии.

Действия правительства Чехии в кризисных условиях

Для улучшения сложившейся экономической ситуации в стране чешским правительством в рассматриваемый период был предпринят ряд мер, направленных в первую очередь на уменьшение негативных последствий мирового кризиса. Первые антикризисные правительственные меры были одобрены уже осенью 2008 г. и включили как утвержденные еще в 2007 г. мероприятия по сохранению стабильности бюджета, так и новые. Сохраненные с 2007 г. меры были направлены на сокращение налоговой нагрузки, которое компенсировалось для бюджета снижением обязательных социальных расходов. При развитии мирового финансово-экономического кризиса в конце 2008 г. вышеуказанные мероприятия были дополнены следующими:

- увеличение гарантий по кредитам для малых и средних предприятий,
- улучшение доступности кредитов для малых и средних предприятий в агропромышленном комплексе,
- увеличение заработной платы (по сравнению с планируемым ранее) в бюджетном секторе,
- увеличение инвестиций в научную сферу, проведение НИОКР,
- увеличение инвестиций в транспортную инфраструктуру.⁵

В январе 2009 г. был принят очередной пакет антикризисных мер. Главным образом действия чешского правительства были направлены на улучшение бюджетного баланса и усиление ранее принятых мер. Ключевые меры включают изъятие средств из Резервного фонда, сокращение расходов государственного бюджета на 6,5 млрд. чешских крон (около 240 млн. евро), выделение дополнительных субсидий в агропромышленном комплексе и сфере науки, а также дополнительных средств для реализации проектов по сохранению окружающей среды. Таким образом, основными результатами всех вышеуказанных мер должны стать оживление и развитие потребительского спроса, развитие научно-исследовательского, инфраструктурного секторов, которое даст положительный импульс экономике Чехии уже в посткризисный период.

Следующий пакет мер, названный «Национальным антикризисным планом», был разработан Экономическим советом правительства и Министерством финансов Чехии и представлен в феврале 2009 г. прежним премьер-министром страны М. Тополанеком.

⁵ <http://eesc.europa.eu/events/2009-Financial-Markets/2009-03-17/docs/contributions/contribution-CZ-EN.doc>.

Основное внимание в документе было уделено таким вопросам, как обеспечение занятости населения (недопущения дальнейшего резкого роста безработицы), финансирование деятельности малых и средних предприятий, инвестирование в проекты по защите окружающей среды, а также улучшение транспортной инфраструктуры территорий, то есть в основном тем аспектам, которые чешское правительство выделило как ключевые с самого начала кризисных процессов. Основными мерами нового плана стали:

- сокращение социальных страховых выплат работодателями на период 2009-2011 гг., что поможет сохранить 50-70 тысяч рабочих мест,
- практика ускоренной амортизации для ряда экономических групп в 2009 г. – первой половине 2010 г.,
- расширение снижения НДС на личные автомобили граждан,
- ускорение возмещения НДС,
- обеспечение гарантий и поддержки малым и средним предприятиям,
- отмена авансовых платежей по налогу на прибыль/подходного налога для малых предприятий в течение 2009 г.,
- поддержка программ по энергосбережению,
- инвестирование в развитие транспортной сферы.⁶

Всего для реализации мер «Национального антикризисного плана» требуется 41,5 млрд. чешских крон (около 1,5 млрд. евро), что составляет 1,1% ВВП Чехии.⁷ Все меры вступили в силу с июля 2009 г., за исключением мер по борьбе с безработицей, которые начали действовать только с ноября 2009 г., и продолжатся до конца 2010 г. Пока их влияние сложно оценить, однако существующие прогнозы достаточно позитивно оценивают перспективы выхода Чехии из кризиса.

В целом в 2009 г. ВВП Чехии сократился на 4,1%. Подобного спада не было с 1990-х годов. При этом инфляция оказалась на низком уровне 0,6% против 6,3% в 2008 г. Показатели безработицы, несмотря на усилия со стороны властей, к концу года превысили 7%.⁸ Однако уже в 2010 г. официальные органы Чехии прогнозируют небольшое восстановление. Инфляция останется на уровне 1,1-1,9%. Только безработица возрастет до показателей начала 2000-х годов (около 8%), хотя подобный уровень меньше, чем в других странах Центрально-Восточной Европы.⁹

В 2010-2011 гг. Чешская Республика должна демонстрировать более позитивную динамику, чем в предшествующий период, но многое будет зависеть от внешнеэкономической обстановки. Сильная вовлеченность чешской экономики в мировое хозяйство стала причиной значительного влияния текущего кризиса на страну, но именно эта вовлеченность в дальнейшем и будет играть роль одного из стимулов выхода республики из сложившейся кризисной ситуации. Стимулирование внутреннего потребления также окажет положительное влияние на социально-экономическую обстановку в стране. Вероятнее всего, производство различного оборудования, металлургической и химической продукции останутся в дальнейшем одними из отраслей специализации экономики Чехии на фоне развития отдельных направлений сферы услуг.

⁶ <http://www.vlada.cz/en/media-centrum/tiskove-konference/press-conference--8211;-introducing-the-national-anti-crisis-plan--8211;-18-february-2009-54387/>.

⁷ www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Fiscal_Policy_Response_to_the_Deteriorating_Economic_Outlook.doc.

⁸ Данные Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

⁹ Central and Eastern Europe facing the global crisis. Hard landing // Report on Transformation. – PricewaterhouseCoopers, 2009. P. 17; http://www.cnb.cz/en/monetary_policy/forecast/previous_forecasts/prognoza_0908.html; http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/xsl/macroeconomic_forecast.html.

Романова Е.В.*

Миграционная политика стран ЕС в условиях мирового финансово-экономического кризиса

Расширение ЕС на Восток гарантировало новым странам-членам ЕС создание пространства благополучия и безопасности, поддержку развития рыночной экономики и демократических институтов. Однако восточные соседи ЕС все еще представляют собой пространство экономической и политической нестабильности. Неудивительно, что большинство стран ЕС придерживаются сдерживающей миграционной политики в отношении третьих государств. Особенно жесткое миграционное законодательство в странах «Старой Европы» – Германии, Италии, Франции. Для многих из них проблема нелегальной миграции стала отягощающей повседневную жизнь граждан этих стран.

Мировой финансово-экономический кризис, как и во всем мире, повлиял на сокращение рабочих мест на европейском рынке труда и перераспределение трудовых ресурсов, особенно в реальном секторе экономики. Одновременно, спасаясь от наплыва трудовых мигрантов, ЕС усиливает контроль над нелегальной миграцией и ужесточает трудовое законодательство в большинстве своих стран. Такая политика направлена на «выдавливание» нелегалов за пределы ЕС. По самым приблизительным подсчетам, на сегодняшний день совокупное количество мигрантов, нелегально проживающих в Евросоюзе, превышает 8 млн. чел.

Противоречивость миграционной политики в странах ЕС

Ежегодно сотни нелегальных мигрантов пытаются достичь южной части материковой Европы. Сложился целый «ночной» рынок, поставляющий к берегам Сицилии или другим перевалочным пунктам желающих заработать в Европе. При совершении опасных морских переходов из Турции или Северной Африки многие погибают.

Значительные объемы нелегальной миграции сопровождаются изменением ее национального, культурного, полового и социального состава. Преобладают выходцы из Латинской Америки, Тропической Африки, Южной и Юго-Восточной Азии. Наплыв нелегальных мигрантов ухудшает социальную среду городов их проживания и отрицательно сказывается на криминальной обстановке в принимающих мигрантов странах Европы.¹

Наиболее экономически преуспевающими государствами Евросоюза уже несколько лет назад было принято решение о выделении до 0,7% своих ежегодных совокупных доходов на решение проблемы бедности нелегальных мигрантов из наиболее отсталых государств африканского континента. Однако по состоянию на сегодняшний день такого рода помощь реально оказывается лишь несколькими государствами.

При этом в ЕС сложилась ситуация, когда при значительных показателях безработицы существенной остается нехватка трудовых ресурсов. В 1980-1990-х годах правительства Бельгии, ФРГ и Франции ошибочно поощряли своевременный выход на пенсию в надежде освободить рабочие места для молодежи. В результате такой политики, во-первых, увеличилась нагрузка на пенсионную систему, которой потребовались дополнительные финансовые средства, а во-вторых, подскочила стоимость рабочей силы. В последние годы сложилось мнение, что необходимо проводить противоположный курс, особенно в отношении работников, обладающих ценным профессиональным опытом. Правительства многих стран ЕС всячески стимулируют пожилых людей не уходить на заслуженный отдых, чтобы тем самым облегчить решение проблемы пенсионного

* Романова Екатерина Владимировна – кандидат экономических наук, доцент кафедры социально-экономической географии зарубежных стран географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ Подробнее см., например: Трофимова О.Е. Евросоюз как центр международной трудовой миграции // Международная экономика. 2010. №2. С. 64-73.

обеспечения быстро стареющего населения Западной Европы. Сегодня в ЕС соотношение пенсионеров к занятым составляет 1:4, но предполагается, что в середине XXI века оно будет 1:2.² Однако одновременно эта позиция властей противоречит их же стремлению снизить уровень безработицы за счет высвобождающихся мест.

Тем не менее единственная возможность дальнейшего эффективного экономического роста в большинстве стран ЕС – это привлечение на заработки как граждан других стран внутри ЕС, так и из третьих стран. Именно поэтому некоторые государства, такие как Ирландия, Великобритания и Швеция, отменили ограничения на трудоустройство жителей новых членов ЕС сразу после их вступления в 2004 г. Однако число восточноевропейцев, желающих трудоустроиться в «старых» странах ЕС, оказалось значительно выше, чем изначально оценивали правительства этих стран. Так, британское правительство прогнозировало поток мигрантов из Восточной Европы на уровне 5-13 тыс. чел. в год, тогда как с мая 2004 г. по июнь 2006 г. в стране зарегистрировалось около 427 тыс. иностранных рабочих. К настоящему времени доля восточноевропейской рабочей силы в стране достигла 2%. В Ирландию ежегодно въезжает около 100 тыс. мигрантов из Восточной Европы: доля иностранной рабочей силы здесь составила уже 12%.³

В связи с массовой трудовой миграцией в странах Западной Европы наметился ряд проблем: социальная напряженность, нехватка жилья и инфраструктуры, трудности с процессом ассимиляции. Но, несмотря на заметный рост недовольства в обществе, Еврокомиссия оценивает миграцию позитивно: во-первых, она способствует экономическому росту, во-вторых, в ближайшие годы дефицит рабочей силы в Европе будет ощущаться весьма серьезно. Так, в 2007-2008 гг. в Западной Европе незаполненными остались более 3 млн. свободных вакансий. Такая ситуация может сохраниться в ближайшие 10-15 лет. Прогнозы ООН еще радикальнее: потребность в иностранной рабочей силе будет составлять 4,5-6 млн. мигрантов в год.⁴

Специфика отдельных стран ЕС

В условиях мирового экономического кризиса большинство стран Европы склонно ужесточать миграционное законодательство и особенно ограничивать приток низкоквалифицированной рабочей силы из третьих стран. Еще недавно массовые легализации прошли и в южноевропейских странах, где в результате бурного экономического роста в последние годы была существенно востребована низкоквалифицированная рабочая сила, особенно в строительном секторе и секторе услуг. Теперь же все новые ограничения касаются прежде всего третьих стран, тогда как внутри ЕС все больше стран готовы отменить барьеры на трудоустройство. Так, по заявлению Еврокомиссии, с начала 2009 г. Греция, Испания, Португалия и Венгрия снимают все ограничения на трудоустройство граждан Румынии и Болгарии на своей территории. При этом в условиях развернувшегося мирового экономического кризиса отдельные районы Испании (например, Мурсия) характеризуются более высокими показателями безработицы, чем страны Старого Света в целом. То же решение в начале 2009 г. одобрил парламент Швейцарии, связанной со странами ЕС соглашениями о взаимной свободе трудоустройства своих граждан.

По оценкам экспертов, Испании потребуется не менее 100 тыс. трудовых мигрантов ежегодно, вплоть до 2012 г., для заполнения вакансий в таких отраслях, как медицинское обслуживание, инжиниринг, высокие технологии и Интернет. Основной причиной сложившейся ситуации является стремительное старение населения страны и низкий уровень рождаемости. Прогнозируется, что уже менее чем через десятилетие люди

² См.: 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) / Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG) // European Economy. 2009. №2.

³ Московский центр информации и консультаций АНСОЛ (http://www.ansol2001.ru/news/?news_id=187).

⁴ Интернет-журнал «Вся Европа.ru». 2007. №8-9.

в возрасте старше 40 лет будут составлять большую часть населения Испании. При этом если спрос на неквалифицированную иностранную рабочую силу в Испании стремительно падает, то внутренняя потребность в квалифицированных работниках с каждым годом становится все более ощутимой.

Причины растущей востребованности в иностранной рабочей силе самые разные. В отдельных случаях, как, например, в Великобритании, это нежелание британских работодателей вкладывать значительные средства в поиск и обучение «своих» кадров, финансовые запросы которых, как правило, на порядок выше, нежели у мигрантов. В результате, по данным Министерства по делам миграции, число специалистов по информационным технологиям, прибывших на территорию Великобритании в 2006 г., выросло более чем на 45% – с 22 тыс. до 35 тыс. чел., совпав с началом Интернет-бума в стране. За 2008 г. количество разрешений на работу, выданных для иностранных специалистов по компьютерам выросло до рекордных показателей.⁵

Раньше миграционное законодательство в Ирландии и Великобритании было одним из самых либеральных среди государств-членов ЕС. В отношении жителей новых стран-членов ЕС ограничений по трудоустройству не выдвигалось (в отличие, к примеру, от той же Германии, где ограничения будут сняты только в 2011 г.). Однако в отношении трудоустройства граждан из третьих стран накладываются все более строгие ограничения, особенно в отношении низкоквалифицированных занятых. Власти страны приняли окончательное решение, согласно которому британским работодателям уже в ближайшее время придется подтверждать, что до предложения рабочего места иностранцу претендентов на данную вакансию со стороны местных граждан и жителей из остального ЕС не было, а также то, что эта вакансия в течение определенного времени была публично открыта. Одновременно трудовым мигрантам для получения рабочей визы необходимо будет предоставлять свидетельство о предварительном приеме на работу.

Похожую политику проводят власти Франции и Италии. После известных парижских погромов летом 2005 г. и с приходом к власти новой президентской администрации во главе с президентом Николя Саркози миграционная политика Франции ужесточилась. Одним из первых законопроектов стало ужесточение правил въезда и трудоустройства в стране иностранцев, представляющих государства, не входящие в Евросоюз.

Одним из самых жестких в Европе может стать итальянское миграционное законодательство. Страна намерена бороться с прибывающими в страну сотнями тысяч незаконных мигрантов. В стране будет ужесточена ответственность за нелегальную миграцию. Это будет караться не только наложением штрафа и депортацией нарушителей за пределы страны, но и возможностью их содержания в специальных идентификационных центрах сроком до 18 месяцев. Кроме того, законопроект предлагает увеличить временные сроки, требуемые для получения гражданства мигрантом, вступившим в брак с гражданином страны, а также обязать мигрантов предоставлять доказательства наличия у них жилья в стране.⁶

При этом предусмотрен упрощенный процесс получения визы в отношении иностранцев, уже располагающих опытом работы в стране, а также в отношении мигрантов, неотъемлемым условием приема на работу которых является хорошее знание итальянского языка. По традиции большая часть мигрантов прибывает на Апеннины из стран Восточной Европы (не менее 90 тыс. чел.). На 2009 г. власти установили миграционную

⁵ Большинство специалистов в области информационных технологий приезжают в страну из Индии. Только в 2006 г. количество трудовых виз, выдаваемых гражданам из этого государства, возросло в среднем на 40% – с более чем 18 тыс. до 25,6 тыс. При этом большая часть устраивается на работу в Соединенном Королевстве посредством внутрикорпоративного перевода в британские представительства индийских компаний, действующих в сфере информационных технологий (http://www.ansol2001.ru/news/?news_id=187).

⁶ http://www.ansol2001.ru/news/?news_id=213.

квоту на отметке в 180 тыс. иностранцев. В течение прошлых лет ежегодная квота на трудовых мигрантов в Италии находилась в районе 140-150 тыс. чел., однако с развитием экономики страны в последние годы и все большими потребностями в рабочей силе она была увеличена. По заявлению министра социальных отношений страны ежегодная квота на трудовых мигрантов будет установлена по национальному принципу. При этом по-прежнему остается неясным вопрос с румынами и болгарями – гражданами из стран недавно принятых в ЕС и еще не уравниваемых в правах с остальными европейцами.

В последние годы Германия, как и многие другие страны Европы, столкнулась с непростой дилеммой. С одной стороны, по экономическим и демографическим соображениям, интенсивные притоки иностранцев в страну жизненно необходимы, тогда как с другой, государство опасается массовой миграции и верно традиционной идее о сохранении этнически однородного государства.

Уже сегодня почти каждый пятый житель Германии – иностранец или иммигрант, получивший немецкое гражданство. В 2008 г. число мигрантов, проживающих в Германии, впервые за всю историю страны превысило 15 млн. чел. Из них почти половина не имеют немецкого гражданства. В 2008 г. доля мигрантов составила 18,4% в общей численности населения страны. Рост числа мигрантов подстегивается тенденцией сокращения численности этнических немцев. Немецкое население страны традиционно имеет меньше детей, чем мигранты, и поэтому неуклонно сокращается по естественным причинам. Так, средний возраст этнических немцев составляет 44,6 года, в то время как средний возраст проживающего в стране мигранта – всего 33,8 года. Германское федеральное статистическое ведомство отмечает, что среди детей и молодежи доля мигрантов значительно выше, чем в среднем по стране – каждый третий ребенок в возрасте до пяти лет, проживающий в Германии, родился в семье мигрантов.⁷ Поэтому в ближайшие годы тенденция роста доли мигрантов в стране будет только усиливаться.

В истории Германии случались периоды массовой миграции. В послевоенной Западной Германии осело громадное количество турок. Сегодня это крупнейшая диаспора в стране, насчитывающая более 1,7 млн. чел. В 1990-х годах прошлого века уровень миграции в страну был наиболее высоким в Европе: страна распахнула двери для политических беженцев (преимущественно из Югославии) и для этнических немцев из Восточной Европы. Однако в последние годы в условиях бюрократических ограничений миграционные потоки в страну значительно сократились, при одновременной эмиграции за рубеж тысяч граждан страны.

Данная тенденция в конечном итоге стала причиной острого кризиса, разразившегося на германском рынке труда. В ФРГ при безработице около 8% не хватает около миллиона квалифицированных рабочих рук. По результатам проведенного компанией «Manpower Inc» в 2008 г. опроса в 32 странах мира, 47% германских работодателей ответили, что испытывают серьезные трудности с привлечением на вакансии новых сотрудников. В остальных странах Европы этот показатель выше только среди восточно-европейских стран. В Великобритании таковых набралось 12%, в Италии – 18%, в Бельгии – 31%.⁸

В Германии все больше не хватает квалифицированной рабочей силы, и такой дефицит будет только прогрессировать, поскольку демографические процессы одними политическими декларациями регулируются слабо. Бизнес, который такая ситуация устраивать не может, давит на политиков, а те вынуждены решать дилемму: деловым кругам нужны рабочие руки, а население относится к перспективе «великого переселения рабочих» без всякого энтузиазма. По данным опроса, проведенного объединением предприятий компьютерной отрасли «Bitkom» совместно с Союзом немецких инженеров,

⁷ Официальный сайт Германского федерального статистического ведомства (<http://www.destatis.de>).

⁸ Что касается других континентов, то цифры варьируют от 12% в Индии до 22% в США, 28% в Мексике и 38% в ЮАР (Независимая газета. 2008. 20 сентября).

сегодня фирмам в Германии требуется 150 тысяч инженеров, компьютерных специалистов и исследователей в области естественных наук⁹. Практически каждая вторая германская фирма ощущает нехватку специалистов технического и инженерного профиля.

Несмотря на то, что в 2011 г. все равно все ограничения будут сняты, предпринимателям дорог каждый месяц и их удовлетворяет хотя бы то, что начато обсуждение этой темы. Нехватка рабочих рук может быть удовлетворена за счет ближайших восточноевропейских соседей – Польши, Венгрии, Чехии, Румынии, Болгарии, выходцы из которых были бы рады работать на более оплачиваемых местах. Но Германия и Австрия считаются в ЕС самыми жесткими противниками допуска новичков на свой трудовой рынок. Если эти две страны в ближайшем будущем уберут искусственные преграды на пути свободного передвижения рабочей силы (а это один из фундаментальных принципов единого европейского рынка), то положение на рынках труда «новых» стран ЕС может обостриться.¹⁰

Нехватка квалифицированного персонала, особенно в инженерном секторе, вынуждает крупнейшую европейскую экономику пересматривать свое жесткое миграционное законодательство. Правительство Германии пошло на уступки, разрешив национальным компаниям вести более активный рекрутинг персонала из Восточной Европы.

Другая причина в нехватке специалистов технического профиля заключается в том, что последние годы наблюдается отставание по темпам подготовки квалифицированных инженеров и техников в указанной области. Сегодня немецкое общество готово пересмотреть свои взгляды на классическую систему образования. Если раньше образ немецкого студента, перебивающегося до 30 лет случайными заработками и живущего на социальное пособие, был вполне привычным, то сегодня распространено мнение, что длительность обучения весьма неэффективна с экономической точки зрения. В действительности бесплатное обучение в университете легко могло затягиваться на десять лет и более. В итоге, все больше немцев предпочитало выходить на жесткий рынок труда лишь к 30 годам, а то и позже. При таком положении молодежь получала большую свободу самовыражения, но при этом существенно сокращала конкуренцию на рынке труда. Данная модель успешно работала лишь при устойчивом экономическом росте и достаточном наличии на рынке труда людей молодого возраста. Сегодня, при сокращении темпов экономического роста и высоких темпах старения населения¹¹ искусственное затягивание возраста окончания гражданами университетов выглядит непристстительным расточительством и материальных средств, и трудовых ресурсов.

Дефицит молодых кадров подстегивается и ростом эмиграции из страны. За последние два десятка лет число немцев, эмигрирующих из страны, увеличилось более чем в два с половиной раза – с 60 тыс. в 1990 г. почти до 160 тыс. в 2007 г. Подавляющее большинство мигрантов – высокообразованные молодые люди. Сегодня в Германии топ-менеджеры все чаще предпочитают длительное трудоустройство за границей, в частности, многие едут в США и Швейцарию. Германия ежегодно теряет около 10% своих топ-менеджеров, и это несмотря на то, что здесь самые высокие зарплаты, средний уровень которых составляет 50-75 тыс. евро в год. В некоторых случаях причиной отъезда может стать семейный статус мигранта, который влияет на объем налоговых отчислений. Одинокие немцы платят больше, чем состоящие в браке. Такие огромные социальные отчисления (составляющие в отдельных случаях 50% заработка немецких работников), а также высокая зарегулированность рынка труда (к примеру, в США увольнение занимает 1 день, а в Германии 6 недель) нередко становятся причиной для переезда. Та же ситуация складывается в Дании: получатели доходов в 4000 евро в среднем

⁹ Его результаты опубликованы в Берлине 21 октября 2008 г. (Цит. по: Эксперт. 2008. №21).

¹⁰ Интернет-журнал «Вся Европа.ru». 2007. №8-9.

¹¹ К 2030 г. соотношение пенсионеров и работающих составит 2:1, что, по сути, будет означать как стремительный рост и без того высоких налогов, так и колоссальное сокращение пенсий.

в месяц должны отчислять в казну до 63% своего заработка. В то же время такие страны, как Швейцария, Нидерланды, Бельгия и Испания, привлекают больше талантов, чем отдают.

Исход топ-менеджеров не кажется краткосрочным феноменом. Многие менеджеры предпочитают длительное трудоустройство за границей. Стремление к знакомству с новой страной, культурой, людьми, языком дополняется престижностью работы за рубежом, к тому же там легче продвигаться по служебной лестнице. Согласно опросу Германского института экономики (DIW), более 35% граждан в возрасте до 40 лет признались, что «в последнее время всерьез размышляли об отъезде из страны на долгое время или вовсе об эмиграции из нее». Более 80% готовых эмигрировать назвали главной причиной «стремление к поиску больших возможностей», 66% – «желание спастись от бюрократии», 64% – «желание избежать слишком высоких налогов»¹².

Именно поэтому, если обучение в немецких вузах и дальше будет таким же «неторопливым», сложившаяся ситуация на рынке труда может еще более обостриться. В последние годы система образования начала реформироваться. Несколько федеральных земель ввели плату за обучение – от 500 до 900 евро в семестр. Те студенты, которые учатся слишком долго, платят еще и дополнительные штрафные сборы. Новые правила направлены на то, чтобы ограничить срок обучения в вузах.

Есть и другой способ борьбы с нехваткой квалифицированных кадров. Несмотря на опасения массовой безработицы, в некоторых европейских странах продолжают смягчать законодательство в пользу высококвалифицированной иностранной рабочей силы. Одним из способов решения нехватки квалифицированных кадров может стать учреждение европейской «*blue card*», являющейся своеобразным аналогом американской «*green card*», и новой разновидности разрешения на работу в ЕС гражданам из стран, не являющихся членами Евросоюза. Право претендовать на «*blue card*» трудовой мигрант получает при наличии у него заверенного диплома об образовании, наличия трехлетнего опыта работы и трудового контракта с минимальным сроком действия не менее одного года. При этом на данную вакансию не должно быть претендентов из числа граждан ЕС. Участники программы «*blue card*» будут иметь право на автоматическое продление своего пребывания в Евросоюзе и по прошествии пяти лет смогут получить постоянный вид на жительство и работу в едином европейском пространстве. Что-то похожее уже существует в Германии с 2000 г. Данная мера позволит увеличить приток в ЕС исключительно квалифицированной иностранной рабочей силы.

Помимо этого, Европарламент собирается рассмотреть несколько дополнительных, не влекущих за собой юридической силы предложений по данной программе, среди которых рекомендация по установлению работнику ежемесячной заработной платы в размере не менее чем в 1,7 раз превышающей его заработок на прежнем рабочем месте, в его родной стране (первоначально эту планку планировалось установить на отметке в 1,5 раза). Таким образом, это создаст уровень оплаты в размере 4,3 тыс. евро во Франции, но при этом всего 370 евро в Болгарии.

По мнению европейских чиновников, введение новой системы позволит Евросоюзу создать условия для привлечения большего количества высококвалифицированной рабочей силы из-за рубежа, на сегодняшний день предпочитающей отправляться на заработки в США и Канаду.

Несмотря на свои несомненные достоинства система «*blue card*», по мнению критиков, имеет и ряд слабых сторон. В частности, она создает условия для наводнения Евросоюза дешевой рабочей силой из стран третьего мира, где, в свою очередь, начинается процесс «утечки мозгов».

¹² Подробнее см.: German Socio-Economic Panel Study, SOEP (<http://www.diw.de/de/soep>).

Наиболее кардинальные изменения происходят в Швеции, где новый миграционный закон, существенно облегчающий процедуру трудоустройства в стране иностранцев, вступил в силу 15 декабря 2008 г. Принятый нормативный акт упраздняет «тестовую систему», продлевает минимальные сроки действия временных разрешений на работу в стране и существенно ускоряет процесс обработки заявлений на визу. Как и Германия, Швеция (по словам шведского министра по делам миграции Т. Билльстрема в интервью местному изданию «*Business Line*») остро нуждается в специалистах в области информационных технологий, инженерах, докторах и сиделках. Сложившаяся ситуация может привести к тому, что жители России, Украины и других стран, не входящих в Евросоюз, в ближайшее время получают реальный шанс на трудоустройство в самых богатых странах Западной Европы.

В свою очередь, потребность в трудовых ресурсах ощущают и восточноевропейские страны после массового оттока их граждан на заработки в страны – старые члены ЕС¹³. Характерен пример Польши. В ЕС Польша справедливо считается страной с высоким уровнем безработицы, доходящим до 15%. Но в последнее время, как ни парадоксально, она все чаще сталкивается с проблемой нехватки рабочей силы. «Польский сантехник», которым обывателей пугали евроскептики (этот гастарбайтер согласен на самое скромное вознаграждение), должен был занять чужие рабочие места в странах Евросоюза. Частично предсказание сбылось: поляки – сезонные рабочие на фермах в Италии, таксисты в Шотландии, медсестры в Австрии – стали неотъемлемой частью мощного сообщества «рабочих в гостях» во многих странах ЕС. Сейчас проявилась обратная сторона их временного, а то и постоянного трудоустройства за пределами отечества. Польша ощутила хронический дефицит рабочих рук.

Постепенное упрощение процедур трудоустройства для граждан стран – новых членов ЕС (вступивших в ЕС в 2004 и 2007 гг.) наблюдается в прибалтийских государствах. В конце декабря 2008 г. правительством было принято решение упростить процесс рассмотрения приглашений на трудоустройство в страну иностранцев и ускорить выдачу разрешений на работу.

Но дальше всех пошло польское правительство, уже несколько раз за последние два года принимающее решение о смягчении ограничений на работу для иностранцев из стран Восточной Европы. Так, новые правила, вступившие в силу в 2009 г., предусматривают снижение стоимости трудовых виз для граждан из трех бывших советских республик (России, Украины и Беларуси) с 900 злотых (240 евро) до 100 злотых (27 евро) и устранение основных бюрократических препятствий. В соответствии с новыми правилами, иностранные работники будут получать трехмесячное разрешение на работу в стране при условии предоставления свидетельства о приеме на работу от польского работодателя. Одним из легальных инструментов, улучшающих положение на рынке труда Польши, является программа «польская карта» (*Karta Polaka*), действующая с марта 2008 г. Она предусматривает облегченную процедуру возвращения в Польшу этнических поляков из государств бывшего «Восточного блока». По предварительным оценкам, в 2008 г. было получено до 400 тыс. заявок (преимущественно из Украины), ожидается рост их числа до 1 млн.¹⁴

Важным становится изучение влияния дефицита рабочей силы в отдельных странах ЕС на территориальные сдвиги в размещении многих производств. Вспомним, что западноевропейские державы со стареющим населением, испытывая недостаток работ-

¹³ Отток составляет 18% и это выше, чем в любом другом регионе Европы. В первую очередь, уезжают из Болгарии, Чехии, Эстонии, Венгрии, Литвы, Латвии, Польши, Румынии, Словакии и Словении.

¹⁴ Ср.: Rada Ministrów: Rządowy projekt ustawy – Karta Polaka wraz z uzasadnieniem, №1957 – 06.07.2007; III Zjazd Polonii i Polaków z Zagranicy: Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą – 19.08.2008; DZIENNIK, «Milion Ukraińców dostanie polskie zasiłki» (<http://www.dziennik.pl/wydarzenia>).

ников и конкуренцию со стороны более дешевых товаров из азиатских стран, стали «вербовать руки и мозги» на Востоке, а затем и переводить туда производство. Вначале осваивали Чехию, Венгрию, Польшу, а потом и Словакию, где при пятимиллионном населении размещено три крупных сборочных автомобильных завода.

Таким образом, можно констатировать, что западные страны не перестают заботиться о поддержке собственного трудоресурсного потенциала. В США не допускают сокращения численности населения страны, удерживая высокую иммиграционную квоту и периодически проводя многомиллионную легализацию незаконно проживающих, но встроивших в систему трудовых взаимоотношений иммигрантов.¹⁵

Страны ЕС, принимая в свои ряды значительно менее развитые страны Центральной и Восточной Европы, получили источник «европейской» рабочей силы, который если и не компенсирует полностью дефицит рабочих рук, то позволит сократить иммиграцию из Африки и Азии. Россия, которая могла бы применить аналогичную тактику в отношении стран бывшего СССР, упускает время.

* * *

Исследование миграционной политики стран Евросоюза в условиях мирового финансово-экономического кризиса обнаружило тенденцию к ужесточению миграционных законодательств, в особенности в отношении нелегальных мигрантов, а также низкоквалифицированных мигрантов из третьих стран. До сих пор жесткое миграционное законодательство ЕС приводило к росту нелегальной миграции и снижению экономического роста по обе стороны границы ЕС.

Для решения проблем нелегальной трудовой миграции необходимо более гибкое миграционное законодательство, учитывающее потребности трудовых рынков, а также мероприятия по улучшению уровня жизни в странах-донорах трудовых мигрантов. Кроме того, в последние годы многие страны ЕС проводят усиленные меры по защите в первую очередь южных границ ЕС от наплыва нелегальных мигрантов. Сегодня Евросоюз стремится выставлять заградительные барьеры нелегальной миграции еще непосредственно в Африке, заблаговременно препятствуя попаданию большинства переселенцев в Европу.

Тем не менее в последние годы в Западной Европе незаполненными остались миллионы вакансий. Очевидно, что такая тенденция сохранится и в ближайшие десятилетия. Именно поэтому в последние годы не только в старых, но и новых странах-членах ЕС миграционная политика все больше направлена на избирательное ограничение и создание мер, облегчающих сезонные трудовые миграции низкоквалифицированной рабочей силы (страны Южной Европы, Ирландия, Великобритания, Польша и другие). Кроме того, активно создаются новые инструменты для привлечения высококвалифицированной рабочей силы (страны Скандинавии, Германия).

¹⁵ Следует отметить, что развернувшийся экономический кризис существенно затронул американский миграционный «оазис». Если во времена экономического бума количество мигрантов, прибывавших в страну, превышало 1 млн. чел., то в 2008 г. эти цифры остановились на приблизительной отметке в 500 тыс. чел.

*Якушева А.Е.**

Денежные переводы трудовых мигрантов как канал ретрансляции мирового экономического кризиса на постсоветском пространстве**

Современный глобальный кризис сказался в СНГ в первую очередь на экономике наиболее крупных и достаточно интегрированных в международную финансовую систему государств – России и Казахстана. Менее вовлеченные во внешние процессы и отличающиеся неразвитыми финансовыми механизмами страны в меньшей степени подвержены непосредственным последствиям мирового кризиса. Однако помимо прямого воздействия глобальных процессов на экономику стран СНГ на постсоветском пространстве наблюдается опосредованное распространение кризисных явлений через существующие между государствами связи. Таким образом, ситуация в «малых» странах СНГ усугубляется: во-первых, их экономика в значительной степени зависит от связанных с кризисом колебаний мировых цен (особенно в случае сырьевой специализации), а во-вторых, они испытывают дополнительный «удар» со стороны более мощных партнеров по СНГ. Эпицентром подобного вторичного «заражения» чаще всего выступает Россия, как наиболее значимый внешнеэкономический партнер для остальных стран-членов СНГ. Однако и другие государства, например Казахстан, способны выступать в качестве источника распространения кризиса.

Специфика трудовых миграций в СНГ

В качестве одного из важнейших каналов подобного вторичного распространения кризиса на постсоветском пространстве выступают денежные переводы мигрантов. Этим каналом ретрансляции в наибольшей степени оказываются задеты страны, являющиеся традиционными поставщиками рабочей силы, их граждане в значительной степени вовлечены в обслуживание хозяйств соседних государств. Хотя официальная статистика и не отражает реальный масштаб межгосударственных миграционных потоков, можно говорить о том, что большинство трудовых мигрантов на постсоветском пространстве – это выходцы из Узбекистана, Украины, Таджикистана, Молдавии и Киргизии. По некоторым оценкам, до 30% трудоспособного населения таких стран, как Таджикистан и Узбекистан, в настоящий момент относятся к категории трудовых мигрантов.¹ Двумя основными странами притока мигрантов в докризисный период являлись Россия и Казахстан, отличавшиеся сравнительно высокими темпами экономического роста, сохраняющимся спросом на рабочую силу, в том числе низкоквалифицированную, более высоким уровнем зарплат, лояльной (по сравнению со странами дальнего зарубежья) миграционной политикой, относительно близким менталитетом и т.д. Соответственно и основная часть переводов трудовых мигрантов осуществляется из России и Казахстана в прочие страны СНГ, прежде всего Узбекистан, Украину, Таджикистан, Армению, Молдавию и Киргизию. Количественная оценка объемов переводов затруднена, что связано с отсутствием конкретных данных по денежным переводам трудовых мигрантов. Наиболее реалистичная оценка динамики объема переводов возможна на основании статьи «Текущие трансферты» платежного баланса стран СНГ.

Страны-реципиенты платежей характеризуются неблагоприятной социально-экономической ситуацией, недиверсифицированной структурой производства и крайне подвержены воздействию внешних факторов. Денежные переводы из-за рубежа играют

* Якушева Александра Евгеньевна – аспирантка, младший научный сотрудник Института экономики РАН.

** Статья подготовлена на основе исследования, выполненного при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта «Условия и перспективы формирования евразийского геополитического центра силы», проект №09-02-00557 а/Р.

¹ WPS – Russian Business Monitor. 2009. 20 апреля.

роль стабилизационного буфера в экономике этих стран; отчисления мигрантов обеспечивают валютные поступления, способствуют формированию внутреннего потребительского спроса на продукцию промышленности. Значимость переводов трудовых мигрантов в докризисный период была очень высока: так, например, для Таджикистана объем поступавших из-за рубежа в 2007 г. трансфертов составил 49% ВВП, для Молдавии – 29%, а для Киргизии – 27%.² Стоит отметить, однако, и обратную зависимость экономики России и Казахстана от труда мигрантов: значительная часть производства, например, в таких отраслях, как строительство, приходится на долю выходцев из стран СНГ. Современный мировой кризис сказался на динамике и объемах переводов мигрантов, что в свою очередь оказало существенное влияние на ситуацию в странах-реципиентах платежей.

Неблагоприятная мировая конъюнктура цен на нефть привела к замедлению экономического роста, а впоследствии и к экономическому спаду в России и Казахстане. В ориентированной на экспорт ресурсов экономике сокращение валютных поступлений от продажи энергоносителей повлекло за собой развитие системного кризиса, которым оказались затронуты все отрасли, в том числе динамично развивавшиеся в докризисный период. Ведь производство во многих отраслях промышленности было ориентировано на обслуживание экспорта или финансировалось за счет экспортной выручки.

Таким образом, в России и Казахстане, напрямую подверженным кризису, как по внешнеторговому каналу, так и в силу сравнительно высокой степени интегрированности в мировую финансовую систему, происходит значительное снижение объемов производства. Резко ухудшается ситуация в принципиальных отраслях экономики, в том числе в строительстве, транспорте, торговле, где доля работающих мигрантов из стран СНГ была максимальной. Помимо массового сокращения числа рабочих мест происходит задержка выплаты заработной платы и ее снижение. Соответственно, во второй половине 2008 г. начался процесс выбытия мигрантов из России и Казахстана. Кроме того, в России была уменьшена квота числа трудовых мигрантов из стран СНГ. Если изначально предполагалось что в 2009 г. Россия примет 4 млн. чел., то в ответ на кризис квота была сокращена вдвое.³

Параллельно, в связи с ухудшением ситуации, для вернувшихся мигрантов падают шансы найти работу в своих странах. Резкий рост безработицы происходит в силу двух причин: во-первых, из-за напрямую связанного с кризисом и падением спроса сокращения рабочих мест в экономике, а во-вторых, в связи с массовым возвращением ранее выезжавших за пределы страны трудовых мигрантов. Самые разные эксперты отмечают тенденцию резкого роста безработицы в странах СНГ вследствие кризиса. Подобная ситуация, вкупе с падением уровня благосостояния семей мигрантов, грозит ростом социальной напряженности.

Динамика трансграничных платежей

Что касается непосредственно трансграничных платежей, то в период 2000-2007 гг. темпы роста объемов денежных переводов на постсоветском пространстве составляли 25-35% ежегодно.⁴ В 2008 г. впервые наблюдалось замедление темпов роста, а по итогам 2009 г. произошло ощутимое сокращение объемов переводов.

По данным платежного баланса ЦБ РФ, объем совокупных переводов рабочих в страны СНГ из России в 3-м квартале 2008 г. фактически был равен этому же показателю в 2007 г., тогда как за год до этого темпы прироста превышали 50%. В дальнейшем тенденция сохранилась: в конце 2008 г. объем переводов сократился на четверть по

² По данным платежного баланса Таджикистана, Республики Молдова, Кыргызской Республики и Межгосударственного статистического комитета СНГ.

³ Коммерсантъ. 2008. 15 декабря.

⁴ Коммерсантъ-Деньги. 2009. 13 апреля.

сравнению с 4-м кварталом 2007 г, а по итогам 2009 г. – на 20% относительно 2008 г. В начале 2010 г. произошел сравнительный рост трансфертов, однако предкризисные объемы не были достигнуты. Стоит отметить и сезонный фактор: как правило, пик выплат рабочим, а соответственно, и максимум переводов, приходится на 3-й и 4-й кварталы каждого года. Напротив, 1-й квартал (когда значимая часть строительных работ приостанавливается до весны) характеризуется минимальными выплатами, что подтверждает динамика предшествующих лет. Так, если абсолютный объем денежных переводов мигрантов в страны СНГ из России в 3-м квартале 2007 г. составлял около 150% от показателя 2-го квартала, то в 2008 г., показатель 3-го квартала был выше показателя 2-го квартала всего на 12%, а переводы 4-го квартала были на 15% ниже, чем во 2-м квартале.⁵

Казахстан, в большей степени интегрированный в мировую финансовую систему и отличающийся более развитым банковским сектором, быстрее отреагировал на мировой экономический кризис. Сокращение объемов выплаченных трансфертов наблюдалось уже с 1-го квартала 2008 г. и достигло максимального масштаба во 2-м квартале. Хотя к концу 2008 г. ситуация несколько стабилизировалась, совокупный объем выплаченных средств за 2008 г. оказался на 32% меньше, чем в предыдущем году. Падение объемов переводов приостановилось только ко 2-му кварталу 2009 г. (показатель равен уровню 2008 г. и составляет немного более 50% от показателя 2-го квартала 2007 г.), однако в 3-м квартале объем выплаченных трансфертов вновь оказался значительно (на 22%) ниже, чем в аналогичном периоде предыдущего года, в дальнейшем эта тенденция только упрочилась.⁶ Полностью аналогичную динамику демонстрируют и переводы трудовых мигрантов, главным образом в Киргизию. К сожалению, данные статистики не позволяют проанализировать динамику поступлений трансфертов в Киргизию из Казахстана, однако можно отметить замедление темпов прироста совокупных переводов в 3-м квартале 2008 г. по сравнению со 2-м кварталом.

Из всех стран-получателей трансфертов наиболее ощутимо снизились объемы поступающих средств для Украины (и до того характеризовавшейся достаточно стабильным уровнем поступающих платежей, то есть сравнительно невысокими темпами прироста). Снижение объемов переводов относительно предыдущего года наблюдалось уже в 1-м квартале 2008 г. Причем в случае с Украиной можно говорить о переводах не только из России, но и из стран дальнего зарубежья, чем и объясняется «оперативная» реакция динамики переводов на развитие мирового экономического кризиса.⁷

Достаточно резко сократились поступления в Молдавию. Мигранты заняты в основном в строительном секторе, и российский инвестиционный бум, сопровождавшийся постоянной потребностью в рабочей силе, способствовал тому, что ежегодные темпы прироста переводов молдавских рабочих из России семьям достигали 100%. По итогам 2008 г. этот показатель значительно снизился за счет 3-го и, особенно, 4-го квартала. Если во втором полугодии 2007 г. совокупный объем полученных из России переводов превысил показатель второго полугодия 2006 г. на 136%, то за июль-декабрь 2008 г. в Молдавию из России было переведено средств всего на 45% больше, чем за аналогичный период предыдущего года. В первом полугодии 2009 г. наблюдалось уже снижение абсолютных объемов переводов, пик которого пришелся на 1-й квартал – более 30%, а в начале 2010 г. наметилась тенденция к восстановлению.⁸ Совокупные текущие трансферты, полученные Молдавией из всех стран, сократились еще более ощутимо, чем переводы из России, однако до того они демонстрировали менее впечатляющую положительную динамику. Основные переводы обеспечивались из России и Италии, где также работает

⁵ Данные Центрального банка России (<http://www.cbr.ru>).

⁶ Данные Национального банка Казахстана (<http://www.nationalbank.kz>).

⁷ Данные Национального банка Украины (<http://www.bank.gov.ua>).

⁸ Данные Национального банка Молдовы (<http://www.bnm.md>).

значительное число молдавских мигрантов.⁹ Как уже указывалось выше, Молдавия относится к группе стран, в наибольшей степени зависящих от переводов извне, и если для Украины сокращение трансфертов окажется болезненным, но не принципиальным фактором, то в Молдавии оно угрожает дестабилизацией ситуации в экономике в целом.

Еще одним показателем, позволяющим оценить масштабы вывоза средств трудовых мигрантов из России, являются данные о платежах, осуществленных через различные системы денежных экспресс-переводов (Почта России, «Western Union», «Contact», «Migom», «Unistream» и другие). Хотя и этот показатель не дает полного представления об объемах переводов (не учитывается вывоз валюты самими мигрантами, теневые и полутеневые способы передачи денег в страны СНГ), он дает возможность проанализировать региональную структуру отчислений (см. табл. 1).

Таблица 1.

Географическая структура денежных переводов, осуществленных через системы денежных переводов и Почту России из России, %

Страна	2007, всего	2008					2009, 1 кв.	2009, 2 кв.
		1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	всего		
Страны дальнего зарубежья	9,2	10,6	8,3	6,3	8,2	8,0	10,1	8,3
Страны СНГ	90,8	89,4	91,7	93,7	91,7	92,0	89,9	91,7
Украина	17,6	17,4	20,7	25,4	20,8	21,7	17,9	13,5
Узбекистан	17,3	16,4	17,9	20,0	17,9	18,4	17,0	20,5
Таджикистан	14,6	14,1	13,2	11,0	12,1	12,3	14,0	16,8
Армения	10,0	8,5	9,0	9,0	9,9	9,1	9,2	8,5
Азербайджан	8,5	8,3	8,9	8,3	8,3	8,4	8,1	6,7
Молдавия	7,6	8,6	8,3	7,6	8,3	8,1	6,8	8,0
Киргизия	6,9	7,2	6,0	6,2	6,7	6,5	7,4	9,4
Грузия	5,9	6,1	5,1	4,1	5,3	5,0	6,2	5,2
Казахстан	1,3	1,5	1,5	1,2	1,3	1,4	1,7	1,6
Белоруссия	0,8	0,9	0,7	0,6	0,8	0,7	1,1	1,0
Туркмения	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3

Источник: данные Центрального банка России (<http://www.cbr.ru>).

Среди стран СНГ основная доля переводов из России приходится на Украину (2978 млрд. долл. по итогам 2008 г.), Узбекистан (2516 млрд. долл.) и Таджикистан (1690 млрд. долл.), причем в период 2007-2008 гг. региональная структура переводов оставалась достаточно стабильной. В 1-м квартале 2009 г. происходит повышение доли стран дальнего зарубежья: с 8% по итогам 2008 г. до 10%. С одной стороны, вероятно, что подобная переориентация может быть характерной особенностью кризисного периода. Во-первых, это связано с национальным составом самих мигрантов, главным образом представителей китайской диаспоры. Китай стабильно занимает первое место по объему получаемых из России платежей среди стран дальнего зарубежья, и его доля мало изменилась под воздействием кризиса. Однако в числе стран-получателей переводов также представлены страны Западной Европы. Речь в данном случае идет не об отчислениях трудовых мигрантов, а о попытке россиян перенаправить средства в более надежные регионы в условиях финансовой нестабильности (тем более что лидирующие среди европейских стран по объемам полученных средств Великобритания, Нидерланды и Швейцария¹⁰ обладают офшорными зонами). С другой стороны, повышение роли

⁹ Banki.ru. 2009. 25 мая.

¹⁰ По данным Центрального банка России (<http://www.cbr.ru>).

дальнего зарубежья наблюдалось и в 1-м квартале 2008 г. и может быть объяснено сезонным фактором: во 2-м квартале 2009 г. доля стран СНГ вновь выросла до 92%.

Динамика общего объема переводов, осуществленных через платежные системы и Почту России, в кризисный период в целом аналогична динамике выплаченных текущих трансфертов. Стоит отметить, что в региональном разрезе сократились переводы как в страны СНГ, так и в страны дальнего зарубежья. Темпы роста объемов переводов в страны дальнего зарубежья в последние годы были ниже, чем в случае переводов в страны СНГ, и совокупный объем операций стал сокращаться относительно аналогичного периода предыдущего года раньше (см. табл. 2). Показатель 3-го квартала 2008 г. был равен показателю предыдущего года, при том что рост переводов в страны СНГ на тот момент еще продолжался. А по итогам 1-го квартала 2009 г. объем переводов в дальнее зарубежье составил уже 65% от показателя 1-го квартала 2008 г. Однако, как уже упоминалось, доля переводов в дальнее зарубежье относительно переводов в страны СНГ в этот же период несколько возросла.

Таблица 2.

Рост трансграничных переводов из России, осуществленных через системы денежных переводов и Почту России, % к аналогичному периоду предыдущего года

Страна	2008										2009			
	1 кв.		2 кв.		3 кв.		4 кв.		всего		1 кв.		2 кв.	
	сумма всех операций	средняя сумма операций	сумма всех операций	средняя сумма операций	сумма всех операций	средняя сумма операций	сумма всех операций	средняя сумма операций	сумма всех операций	средняя сумма операций	сумма всех операций	средняя сумма операций	сумма всех операций	средняя сумма операций
Всего	70,3	17,4	66,8	22,6	55,4	16,6	10,6	-1,0	45,1	12,0	-31,1	-25,6	-31,0	-29,5
Страны дальнего зарубежья	44,2	11,9	52,7	16,7	24,8	4,4	0,0	-2,4	26,5	6,3	-34,7	-22,1	-30,9	-23,7
Страны СНГ	73,9	19,1	68,1	23,5	58,0	18,2	11,7	-0,5	47,0	13,2	-30,7	-25,5	-31,0	-29,9
Украина	85,0	80,2	112,0	23,1	94,6	18,8	27,2	2,2	78,8	13,6	-29,2	-19,9	-54,8	-42,3
Узбекистан	115,7	5,0	81,0	15,5	65,9	8,1	12,1	-7,0	54,2	3,5	-28,6	-28,4	-21,0	-13,6
Таджикистан	66,2	-12,9	40,8	32,8	28,1	25,9	-7,5	96,2	22,7	18,6	-31,3	-28,3	-12,2	-34,3
Армения	48,9	22,7	46,8	24,7	40,5	21,5	8,6	2,5	32,4	15,7	-25,3	-58,2	-34,6	-31,6
Азербайджан	68,7	-32,4	66,9	-4,5	55,3	-13,9	6,3	-30,6	43,5	-15,9	-32,5	26,3	-48,1	20,1
Молдавия	75,4	16,8	81,7	57,1	55,4	54,2	20,5	34,1	55,8	44,5	-45,0	12,1	-33,5	-28,5
Киргизия	70,7	89,6	45,3	16,2	47,6	20,1	11,5	7,0	35,8	13,2	-29,6	-45,3	7,4	-52,3
Грузия	39,2	17,7	33,3	22,1	17,5	23,6	9,0	11,0	22,4	17,8	-29,6	-17,1	-29,7	-23,0
Казахстан	56,5	31,2	81,5	46,8	60,0	32,9	15,0	4,0	50,8	26,7	-25,0	-19,5	-26,5	-24,7
Белоруссия	50,0	25,3	56,3	33,3	55,6	28,8	13,0	7,8	40,8	22,4	-14,3	-14,4	-8,0	-13,1
Туркмения	60,0	23,0	100,0	37,0	87,5	30,8	20,0	14,6	65,5	25,5	-25,0	-7,4	-33,3	-16,1

Источник: данные Центрального банка России (<http://www.cbr.ru>).

Среди стран СНГ наиболее кардинально – почти в 2 раза – сократились отчисления в Молдавию (что находит отражение и в платежном балансе страны). Это снижение особо ощутимо на фоне наблюдавшихся ранее темпов прироста платежей из России –

наряду с Узбекистаном одних из самых высоких в регионе СНГ. Как уже указывалось, подобная картина объясняется спадом в строительном производстве, где была задействована основная часть приезжих из Молдавии. Помимо Молдавии к осени 2009 г. Украина, Армения и Азербайджан отличались ощутимым снижением объема трансфертов мигрантов из России. В наибольшей степени кризис сказался на объеме переводов, осуществленных через платежные системы на Украину: в 3-м квартале 2009 г. он составил всего треть от показателя предыдущего года, однако в 4-м квартале ситуация несколько стабилизировалась. Разная скорость реакции на кризис динамики объемов переводов в ту или иную страну СНГ связана прежде всего с отраслевой специализацией мигрантов.

В наименьшей степени наблюдалось снижение объемов переводов в Белоруссию. Это связано с тем, что в большинстве случаев речь идет о частных переводах граждан России, а не о трудовой миграции как таковой, кроме того, сам объем переводов очень невелик (меньший объем платежей из России направляется только в Туркмению).

Сокращение заработной платы мигрантов, занятых в российской экономике, нашло отражение в снижении величины среднего платежа. Если в середине 2008 г. средняя сумма операции достигала почти 800 долл., то в 1-м квартале 2009 г. – только 450 долл., в 4-м – около 500 долл., а в 1-м квартале 2010 г. вновь сократилась до 420 долл. Тот факт, что при операциях по переводу средств в Армению, Таджикистан, Киргизию и, в меньшей степени, Узбекистан особенно сильно сократилась сумма среднего платежа, позволяет сделать вывод, что выходцы именно из этих стран в наибольшей степени ощутили на себе негативные последствия спада в российской экономике. Средняя сумма переводов в страны дальнего зарубежья остается высокой, что еще раз подтверждает то, что механизм экспресс-переводов используется для перенаправления средств гражданами России.

Стоит отметить, что совокупный объем осуществленных из России переводов в докризисный период рос большими темпами, чем объем российского ВВП, а во время пика кризиса в первом полугодии 2009 г. сокращался быстрее, чем ВВП (при среднем сокращении ВВП на 10% в 1-м и 2-м кварталах 2009 г., объем переводов рабочих в страны СНГ сократился приблизительно на 30%), хотя в данном случае разница между двумя показателями была менее существенной.

Таким образом, сокращение поступлений средств в страны Центральной Азии, Южного Кавказа и Молдавию связано с кризисным спадом спроса на рабочую силу в странах-реципиентах мигрантов, прежде всего в строительстве, и означает снижение платежеспособности населения и рост безработицы в странах оттока мигрантов.

Например, по данным Межгосударственного статистического комитета СНГ, объем промышленного производства в 1-м квартале 2009 г. составил 86% от показателя 2008 г. в России и 95% – в Казахстане. Инвестиции в основной капитал сократились на 15% и 5% соответственно. Эта ситуация повлекла за собой вышеописанное сокращение объемов денежных переводов: из России в Молдавию через системы денежных переводов в 1-м квартале 2009 г. было направлено на 45% меньше средств чем за аналогичный период 2008 г., а объем переводов рабочих из Казахстана (в основном адресованных семьям мигрантов в Киргизии), согласно данным национального платежного баланса, сократился на 26%. Естественно, не только сокращения поступлений от мигрантов из-за рубежа сказались на положении дел, но во многом в результате этого макроэкономическая ситуация в странах-получателях платежей ухудшилась. Так, снижение объемов промышленного производства за 1-й квартал 2009 г. составило 24% по сравнению с показателем 2008 г. в Молдавии и 20% в Киргизии.¹¹

¹¹ Данные Межгосударственного статистического комитета СНГ (<http://www.cisstat.com/rus>).

* * *

В современных условиях необходимо значительное внимание уделять вопросам изучения и регулирования потоков трудовой миграции и соответствующих денежных переводов на постсоветском пространстве. Наблюдаемый в настоящее время процесс оттока мигрантов из России и Казахстана, скорее всего, обратим, так как в дальнейшем потребность в дешевой и низкоквалифицированной рабочей силе вновь возрастет. Учитывая ту значимость, которую имели денежные переводы из-за рубежа в странах оттока мигрантов в докризисный период, можно предположить, что и посткризисное развитие их экономик во многом будет финансироваться за счет трансфертов из других постсоветских государств. Соответственно, этот канал межгосударственного взаимодействия целесообразно рассматривать как возможный инструмент интенсификации экономических и социальных связей между странами и, теоретически, реинтеграции постсоветского пространства.

Сенюк Н.Ю.*

Опыт Китая в борьбе с глобальным экономическим кризисом

Глобальный экономический кризис, «запущенный» во второй половине 2007 г. американским ипотечным кредитным дефолтом, выглядит как интегральное, в смысле общемировое, и дифференциальное, в разрезе стран и регионов, несоответствие структуры производства и потребления. При этом кризис демонстрирует расстройство глобального денежного обращения, вызванного резким дисбалансом между стоимостью материальных и нематериальных активов. Несмотря на множественность специфических для каждой национальной экономики интерактивных проявлений этого кризиса, в целом, в аспекте рассматриваемой темы, он обнажает и некоторые общие черты:

1. Затруднение или неспособность национальной экономики большинства стран мира обеспечивать не только расширенное развитие, но и простое воспроизводство на основе существующей структуры производства. Это обуславливает необходимость рассмотрения реструктуризации локальных производств в качестве возможных путей решения имеющихся проблем.
2. Необходимость диверсификации структуры конечного потребления и мобилизации нового качества совокупного потребительского спроса. Особенно важно смещение акцентов в сторону расширения совокупной структуры спроса в пользу товаров и услуг производственно-сервисного, культурно-креативного, рекреационно-развлекательного и тому подобного назначения.
3. Потребность в увеличении «пропускной способности» и повышения эффективности функционирования сферы обращения. В свою очередь, это означает необходимость реструктуризации социального капитала, существенного расширения социально-коммуникационных сетей и расширения арсенала применяемых социальных технологий.

Другими словами, глобальный кризис, в его национальном проявлении, означает неспособность страны обеспечивать комплексное развитие при существующей структуре экономики, в ее взаимосвязанности структуры производства, потребления и обращения. В этих условиях возрастает интерес к опыту Китая, который последние десятилетия успешно развивался в режиме «опоры на внутренние силы» в условиях «открытости миру» с минимальными стартовыми внутренними ресурсами и крайне ограниченными внешними возможностями.

Антикризисные меры в КНР в 2009 г.

С момента начала кризиса государство в КНР четко дало понять населению, что причины кризиса в Китае и США различны, соответственно и правительства в качестве борьбы с кризисом считают целесообразным поддерживать абсолютно разные сферы. Например, в США, где наблюдается кризис финансовой системы, основные меры правительства направлены на поддержание банковской системы в разных формах. В Китае же, где проявился кризис экспортноориентированной экономики, при отсутствии спроса правительство посчитало целесообразным поддерживать внутренний спрос (включая на ту продукцию, которая была ориентирована на экспорт), а также вкладывать деньги в развитие инфраструктурных проектов и совершенствование системы соцобеспечения.

Правительство КНР объявило о принятии специального правительственного плана по борьбе с финансовым кризисом, состоящего из четырех основных положений: снижения налогов, стимулирования развития основных отраслей экономики, поддержки научно-технического развития и развития социальных программ. Из центрального бюджета Китая на борьбу с кризисом и расширение внутреннего потребления правительство

* Сенюк Нинель Юрьевна – соискатель кафедры мировой экономики МГИМО (У) МИД России.

выделило 4 трлн. юаней (почти 586 млрд. долл. США), которые должны быть инвестированы до конца 2010 г. Эти средства выделяются не только центральным правительством: часть денег выделена местными властями, часть составляют общественные инвестиции, а часть – капиталовложения предприятий из негосударственного сектора. При этом 1,5 трлн. юаней инвестируется в строительство новых аэродромов, автомобильных и железных дорог, 1 трлн. юаней пошел на восстановление пострадавшей от землетрясения провинции Сычуань, 400 млрд. юаней идет на строительство объектов для улучшения жизни населения: доступное жилье, создание лесопарковых зон, перестройку трущоб, 370 млрд. юаней приходится на строительство инфраструктурных и жилых объектов в деревнях, 210 млрд. юаней – на экономию ресурсов и охрану окружающей среды, 150 млрд. юаней – на нужды образования, здравоохранения, в сферу планового деторождения.¹

В целом план правительства по борьбе с кризисом состоял из нескольких основных элементов: 1) масштабного увеличения объема правительственных инвестиций; 2) реализации программы перегруппировки и подъема производственных отраслей; 3) поощрения самостоятельных инноваций; 4) повышения уровня социального обеспечения; 5) расширения внутреннего спроса (за счет увеличения доли правительственных расходов, повышения уровня жизни населения, повышения дотаций городскому населению с низкими доходами и крестьянам, совершенствования политики автомобильного потребления, обеспечения роста спроса в сфере услуг за счет развития торговой сети и сетей коммунально-бытового обслуживания населения в городских микрорайонах); 6) структурного сокращения налогов и продвижения налоговой реформы посредством снижения, возврата либо полной отмены налогов (это позволило облегчить налоговое бремя предприятий в результате отмены либо приостановки взимания 100 видов административных сборов на 500 млрд. юаней, что привело к сдерживанию роста финансовых доходов страны; а также позволило увеличить правительственные инвестиции в коммунально-бытовое обслуживание, увеличить долю правительственных расходов в повышении уровня жизни населения и стимулировать потребление); 7) увеличения объема выпущенных облигаций госзаймов для покрытия дефицита, вызванного уменьшением финансовых доходов и увеличением расходов (Госсовет дал согласие на осуществление Минфином выпуска местных займов объемом 200 млрд. юаней, которые зачислены в местные бюджеты – таким образом, общий финансовый дефицит по стране составил 950 млрд. юаней, а его удельный вес в ВВП остался в пределах 3%).

Под воздействием антикризисной стратегии правительства КНР, происходит заметная реструктуризация инвестиций, вкладываемых в основной капитал китайской экономики. Эти и многие другие действия китайского правительства привели к успешной реализации внутренней антикризисной стратегии страны по итогам 2009 г.

К основным направлениям и результатам антикризисной инвестиционной политики, предпринятым правительством КНР в 2009 г. в рамках дальнейшего углубления политики открытости и реализации стратегии «выхода за рубеж» в условиях мирового финансово-экономического кризиса можно отнести прежде всего усиление инвестиционно-ориентирующей и институционально-развивающей роли государства. Конкретные шаги в рамках данного направления включают:

- «открытие» наиболее перспективных и привлекательных для инвестирования направлений;
- создание государством стимулирующих примеров – отраслей, где «вложения в четыре ляна золотом влекут за собой инвестиции в размере тысячи цзиней» (увеличено на 30% инвестирование НИОКР за счет ассигнований из центрального бюджета в размере 151,2 млрд. юаней; официально создан сегмент инно-

¹ Все СМИ – Новости. 2009. 6 марта (<http://www.vsesmi.ru>).

вационных и растущих предприятий на фондовых биржах; увеличены квоты суверенных фондов на привлечение средств населения и на использование их в целях зарубежного инвестирования);

- планомерное устранение структурных препятствий;
- углубление реформы и децентрализации полномочий местных правительственных ведомств;
- расширение количества экспериментальных зон, в которых реформируется система классификации предприятий и учреждений на производственные и непроизводственные;
- начало эксперимента по введению расчетов в китайских юанях в трансграничной торговле.²

Еще одним важным направлением стали регуляторно-стимулирующие шаги по повышению уровня открытости китайской экономики. В частности, разработан, принят и реализован комплекс правительственных мер по стабилизации внешнего спроса. Кроме того, расширены финансово-гарантийные возможности поддержки китайского экспорта. В частности, обеспечено финансирование и страхование долгосрочных экспортных поставок комплектного оборудования на сумму 42,1 млрд. долл., равно как и краткосрочных экспортных кредитов на сумму 90 млрд. долл. Разработаны и реализованы также меры по увеличению импорта, в результате чего со второй половины 2009 г. стал заметно замедляться спад внешней торговли, а также удалось обеспечить общий объем внешнеторгового оборота по итогам года на уровне 2,2 трлн. долл.

Таблица 1.

Динамика структурных изменений китайских инвестиций в период мирового кризиса в 2007-2008 гг.

Сектор, увеличивший прямые зарубежные инвестиции	Объем китайских прямых зарубежных инвестиций, млн. долл.		Прирост, %	Сектор, сокративший прямые зарубежные инвестиции	Объем китайских прямых зарубежных инвестиций, млн. долл.		Падение, %
	2007	2008			2007	2008	
Энергогазоводоснабжение	151	1314	768	Образование	8,9	1,5	72
Финансовые услуги	1668	14048	742	Недвижимость	909	339	63
Культура, спорт и развлечения	5,1	21,8	327	НИОКР и технический сервис	304	167	45
Лизинг и бизнес-сервис	5607	21717	282	Сельское хозяйство	272	172	37
Гостиничный сервис	9,6	29,5	207	Транспорт, складское и портовое хозяйство	4065	2655	35
Строительство	329	733	123	Обрабатывающая промышленность	2126	1766	17
Горнодобывающий сектор	4063	5824	43				

Источник: расчеты автора на основе данных Статистического ежегодника КНР 2009. С. 753.

Следует также отметить стимулирование прямых инвестиций – как иностранных в КНР, так и китайских за рубежом. В результате разработанных дополнительных мер по

² Доклад Премьера Госсовета КНР Вэнь Цзябао о работе правительства за 2009 год на 3-й сессии ВСНП 11-го созыва (<http://russian.peopledaily.com.cn>).

дальнейшему стимулированию привлечения прямых иностранных инвестиций при одновременном ужесточении требований к их качеству, удалось преодолеть негативную тенденцию 2008 г. и обеспечить общий объем освоенных по итогам года прямых иностранных капиталовложений на уровне 90 млрд. долл. В противовес неблагоприятной экспортной конъюнктуре удалось стимулировать интерес китайских предприятий к экспорту капиталов (см. табл. 1). В результате объем их прямых инвестиций составил 43,3 млрд. долл., а объем подрядов на строительные работы достиг 77,7 млрд. долл.

В результате с учетом неизменности общей тенденции на углубление глобализации мировой экономики в послекризисный период, а также накопленного Китаем экономического потенциала и уникального опыта перемен в условиях мировой нестабильности и неопределенности, как отметил в своем отчетном докладе Вэнь Цзябао, новый этап открывает перед КНР период глобальных стратегических шансов.³

Дальнейшие планы китайского правительства

Китай к изменению своей роли готов: как к укреплению внешней роли глобальной ответственности страны, так и усилению внутренней, инвестиционно-ориентирующей и институционально-развивающей роли государства. Антикризисная стратегия позволила китайской экономике в неблагоприятных внешнеэкономических условиях мирового кризиса, несмотря на свою высокую зависимость от внешней торговли, быстрее других адаптироваться к изменениям глобальной экономической динамики, обеспечив со второй половины 2009 г. устойчивый рост объемов внешней торговли (выйдя на годовой показатель в 2,2 трлн. долл.) и приток прямых иностранных инвестиций в страну (освоив их за год на сумму около 90 млрд. долл.), усилив тенденцию к выходу за рубеж китайских предприятий.

Еще более выразительные трансформационные акценты демонстрируют планы развития КНР на 2010 г. Во-первых, претворяя в жизнь курс на строительство инновационно-ориентированного государства, планируется стимулировать международное научно-техническое сотрудничество и эффективность совместного использования научно-технологических ресурсов. Это предусматривает стимулирование институциональной научно-технической открытости посредством создания совместных исследований и усиления совместного сотрудничества в области разработок и освоения инновационной продукции, а также обеспечение приоритетного внимания к подготовке и эффективному использованию кадров инновационного типа. Для этого следует наладить единую систему подготовки кадров различных профилей для потребностей инновационной экономики (включая специалистов научно-технического профиля для высокотехнологичных отраслей, топ-менеджеров инновационных предприятий институтов и отраслей, управленцев высокой квалификации для потребностей новых и приоритетных направлений социально-экономического развития страны), а также эффективно использовать зарубежные возможности подготовки и привлечения специалистов (активизировать привлечение специалистов высокого класса из-за рубежа и более эффективно использовать зарубежные возможности для подготовки и стажировки китайских специалистов в передовых научно-технических центрах мира). Кроме того, решено активизировать работу по формированию открытой системы стимулирования инновационной активности и повышения глобальной конкурентоспособности как научно-технического персонала, так и всего общества, разработав стратегию опережающего развития конкурентоспособной интеллектуальной собственности КНР, улучшив систему охраны и использования объектов интеллектуальной собственности в стране и за рубежом, создав систему и расширив возможности выявления инновационной активности инженерно-технических работников, студентов и учащейся молодежи, а также всех слоев китайского общества. Наряду с

³ Там же.

этим будет стимулироваться увеличение объемов и перемещение географии приложения прямых иностранных инвестиций в пользу центральных и западных районов КНР.⁴

Во-вторых, предполагается увеличить открытость внешнему миру «вширь и вглубь». Это означает гармоничное сочетание прямых иностранных инвестиций в КНР и китайских за рубежом, которое предполагает оптимизацию структуры использования прямых иностранных инвестиций, поощрение капиталовложений в высокотехнологичные отрасли, новые ресурсоэффективные, энергоемкие и экологичные производства, а также современный сервисный сектор; побуждение иностранных ТНК к учреждению в Китае своих штаб-квартир и других функциональных структур; стимулирование участия прямых инвестиций в реорганизации и реконструкции китайских предприятий при опережающем формировании системы контроля за безопасностью слияний и поглощений; сочетание привлечения иностранного капитала с «привлечением умов». Кроме того, следует повысить эффективность макро-управления и контроля за перемещением капиталов через границу, для чего требуется повысить эффективность финансового и фискального контроля за экономической результативностью проектов с прямыми иностранными инвестициями в Китае и китайскими капиталовложениями за рубежом, улучшить и систематизировать работу по контролю и управлению финансовыми и другими рисками инвестиционных проектов, продолжить совершенствование механизма формирования обменного курса китайского юаня на рациональном и сбалансированном уровне при одновременном сохранении стабильности курса национальной валюты.

В-третьих, поставлена цель обеспечить устойчивость развития внешней торговли, а именно:

1. Обеспечить расширение экспорта и диверсификации экспортируемой продукции, для чего:
 - совершенствовать установки и меры по возврату налога на экспорт;
 - расширять возможности экспортного кредитования и страхования;
 - сочетать стратегию рыночной диверсификации со стратегией завоевания успеха качеством;
 - оптимизировать структуру экспортной продукции, сочетая ограничение экспорта энерго-, ресурсоемкой и экологически грязной продукции с устойчивостью объемов экспорта трудоемкой продукции и опережающим ростом вывоза машиностроительной, электротехнической и высокотехнологичной продукции, а также интенсификацией внешней торговли услугами.
2. Оптимизировать структуру импорта, для чего увеличить ввоз передовых технологий и оборудования, ключевых деталей и узлов, а также обеспечить импорт дефицитных видов сырья и материальных ресурсов.
3. Обеспечить дальнейшую трансформацию и рост давальческой торговли.
4. Улучшить работу служб контроля качества экспортной и импортной продукции таможенного и инвалютного управления.
5. Побуждать развитые страны к уменьшению барьеров для экспорта высокотехнологичной продукции.

В-четвертых, планируется обеспечить опережающее расширение объемов и качества прямых зарубежных инвестиций китайских предприятий, усилить воздействие стратегии «выхода за рубеж». Для этого предполагается усилить регулирующее воздействие на структуру китайских прямых капиталовложений, ориентируя их на:

- стабилизацию традиционных и открытие новых рынков;
- доступ к высоким технологиям и совместное создание новых научно-технологических разработок;

⁴ Там же.

- приобретение стратегических активов в высокотехнологичных отраслях, где существуют ограничения на экспорт их продукции;
- расширение доступа к дефицитным в Китае видам сырья и ресурсов;
- увеличение объемов подрядных строительных работ и заказов за рубежом;
- развитие зарубежных сервисных сетей и сетевого маркетинга;
- продвижение в мире китайских экспортных торговых марок (брендов).

Еще одним направлением действий является разработка системы планомерного перемещения зарубежных производственных мощностей тех предприятий, для прямых инвестиций которых сформированы необходимые рыночные условия, а именно:

- оказывать таким предприятиям всемерную поддержку в поиске зарубежных предприятий и приобретению необходимых зарубежных активов;
- значительно упростить для них все виды визирований, согласований и решений;
- максимально способствовать самостоятельности хозяйственной и инвестиционной деятельности китайских предприятий за рубежом;
- повысить уровень ответственности китайских предприятий за результат зарубежной экономической деятельности, за соответствие ее как национальным интересам Китая, так и законам страны-реципиента, а также побуждать их к предотвращению злостной конкуренции и формированию позитивного имиджа Китая за рубежом.

В-пятых, намечено развертывать конструктивную роль Китая в урегулировании проблем общеглобального характера, совместно использовать возможности экономической глобализации, всесторонне развивать и углублять многостороннее и двустороннее взаимовыгодное торгово-экономическое сотрудничество. Предполагается:

1. Развивать взаимовыгодное торгово-экономическое сотрудничество с развитыми и развивающимися странами, а также уделить особое внимание развитию делового китайско-африканского сотрудничества.
2. Ускорять темпы создания зон свободной торговли (ЗСТ). Завершить создание ЗСТ «Китай – АСЕАН».
3. Активно стимулировать региональное и трансграничное сотрудничество.
4. Используя саммиты G20 и другие возможности, активно включиться в реформирование системы мировой экономики, отстаивая интересы всех развивающихся стран.
5. Обеспечить систему единого планирования и согласования двусторонней и многосторонней, межгосударственной и межрегиональной, политико-дипломатической и торгово-экономической деятельности, направленной на всестороннее развитие сбалансированных и взаимовыгодных отношений с крупными государствами, сопредельными и развивающимися странами.
6. Выступать против всякого рода протекционизма и надлежащим образом разрешать торговые трения.
7. Вместе со всем международным сообществом совместно противостоять новым опасностям и вызовам, вместе пользоваться шансами на развитие и нести соразвитие всему миру.

Резюмируя названные планы, можно заметить, что за изменением риторики китайского руководства просматривается серьезное усиление значения прямых зарубежных инвестиций как средства доступа к стратегическим активам брендовых ТНК и обеспечению глобальной лидирующей роли Китая, прежде всего в развивающемся мире.

Дегтерев Д.А.*

Последствия глобального экономического и финансового кризиса для стран Тропической Африки**

Нынешний мировой экономический и финансовый кризис – первое испытание такого рода для стран Тропической Африки. В самом деле, во времена Великой депрессии (1929-1933 гг.) страны региона испытали на себе влияние кризиса лишь опосредованно («пассивные жертвы депрессии»), поскольку большинство из них были на тот момент колониями и зависимыми территориями ведущих стран мира. В период кризиса 1974-1975 гг. страны Тропической Африки в разной степени были встроены в мировую хозяйственную систему, поскольку часть из них придерживалась принципов социалистического хозяйствования. Помимо этого, ряд нефтедобывающих стран Африки выиграл из-за согласованных действий ОПЕК, приведших к кратному увеличению цены на нефть и усилению национального контроля над природными ресурсами страны.

Глубина воздействия мирового экономического кризиса 2008-2009 гг. на экономику стран Тропической Африки обусловлена либерализацией внешнеторговой политики государств региона в ходе проведения программ МВФ и Всемирного банка по структурной адаптации экономики, приведшей, как следствие, к большей степени интеграции экономики африканских стран в мирохозяйственную систему. Таким образом, прецедентов воздействия глобального кризиса на наиболее уязвимые национальные хозяйства не было. В этой связи большинство экспертов по данному региону проявляют повышенный интерес к возможным последствиям кризиса, выражая в то же время справедливые опасения относительно негативных его проявлений для миллионов африканцев.

Первая реакция экономики африканских стран на кризис

В последние несколько лет темпы экономического роста в африканских странах превышали среднемировые и в 2000-2008 гг. находились на уровне 4-6% в год (см. рис. 1) – это самые высокие темпы экономического роста с момента получения независимости странами континента.¹ Среднегодовые темпы прироста ВВП в 1995-2005 гг. были 4,3% по сравнению с 1,6% в 1980-1995 гг. Первые итоги кризиса для стран Африки не были столь драматичны, как в других регионах мира.² В 2008 г. ВВП вырос на 5,1%.

Лидером по темпам экономического роста в 2008 г. являлась Восточная Африка (Эфиопия – 8%, Демократическая Республика Конго – 7,2%, Танзания – 6,8). В Западной Африке также наблюдался стабильный рост, в особенности, в Либерии (8%), находящейся на этапе восстановления экономики после кровопролитной гражданской войны. Устойчивые показатели роста стран Центральной Африки связаны с дальнейшим развитием нефтедобычи в субрегионе. Так, в Экваториальной Гвинее рост составил 9%, в Республике Конго – 7,8%. Вместе с тем, экономический рост носил преимущественно экстенсивный характер, наблюдалось нарастающее отставание сельского хозяйства. На 61% рост ВВП Африки в 2008 г. был обеспечен нефтедобывающими государствами.³

* Дегтерев Денис Андреевич – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры мировой экономики МГИМО (У) МИД России.

** Статья подготовлена в рамках исследования по гранту Президента РФ МК-2143.2009.6 «Проблема оптимизации подходов РФ к участию в программах содействия международному развитию. Эконометрический анализ».

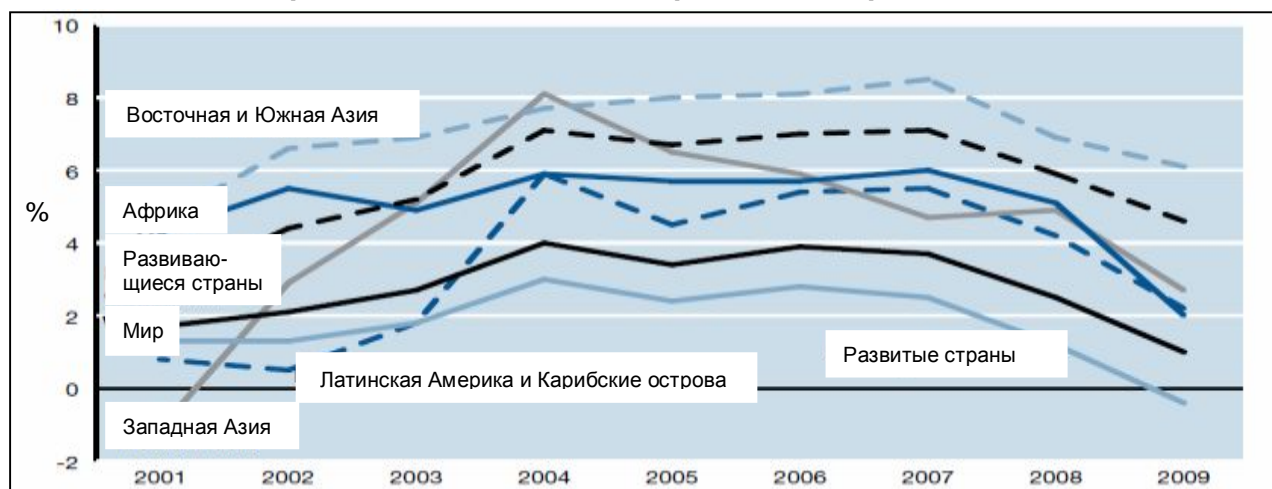
¹ См.: *Абрамова И.* Глобальный экономический кризис и страны Африки // *Азия и Африка сегодня.* 2009. № 9. С. 90-98.

² См.: *Русаков Е.М.* Это только начало? (Мировой кризис: последствия и перспективы) // *Азия и Африка сегодня.* 2009. № 1. С. 2-6.

³ См.: *Васильев А.* Африка: виден ли свет в конце тоннеля // *Азия и Африка сегодня.* 2008. № 9. С. 2-8; *Мельянцева В.* Субсахарская Африка: некоторые успехи и очевидные трудности развития // *Азия и Африка сегодня.* 2008. № 11. С. 24-27.

Рисунок 1.

Темпы роста ВВП по основным регионам мира в 2001-2009 гг.



Источник: Economic Report on Africa 2009. Developing African Agriculture through regional value chains. – United Nations Economic Commission for Africa (<http://www.uneca.org>).

С учетом сырьевого характера экспорта и низкой степени его диверсификации у большинства африканских стран (27 государств опираются на экспорт 1-3 видов сырья)⁴, основным фактором, влияющим на показатели экономического роста, является конъюнктура мировых товарных рынков (сельскохозяйственной продукции, металлов, нефти, минерального сырья). По большинству этих товаров в 2008 г. наблюдалась наиболее благоприятная конъюнктура за последние несколько лет, которая существенно ухудшилась в 2009 г. (см. табл. 1).

Таблица 1.

Индексы цен на отдельные виды сырья в 2003-2009 гг. (2000 = 100)

Сырье	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Все виды сырья	105,1	126,1	140,8	183,6	207,2	256,6	...
Сырая нефть	102,4	133,8	189,1	227,8	252,1	343,8	170
Продовольствие и тропические напитки	103,1	116,7	127,0	149,6	162,5	228,1	...
Кофе	80,6	92,3	131,8	144,8	166,3	192,3	160
Какао	197,7	174,5	173,3	179,4	219,9	287,1	240
Пальмовое масло	142,9	151,9	136,1	154,2	251,5	305,8	160
Сельскохозяйственное сырье	112,4	123,5	132,3	152,2	169,4	202,2	...
Хлопок	107,1	103,6	91,5	97,0	106,8	120,8	95
Тропическая древесина	114,3	136,3	136,7	130,2	155,7	216,8	190
Каучук	162,0	194,9	224,4	315,2	342,3	391,3	175
Минеральные ресурсы, руды и металлы	97,6	137,3	173,2	277,7	313,2	332,4	...
Алюминий	92,4	110,8	122,5	165,9	170,3	166,1	90

Источник: Economic Report on Africa 2009. Developing African Agriculture through regional value chains. – United Nations Economic Commission for Africa (<http://www.uneca.org>).

⁴ См.: Шитов В.Н. Африка южнее Сахары. Тенденции и противоречия развития. – М.: МГИМО-Университет, 2006. С. 49.

Поскольку роль финансов в экономике африканских стран традиционно невелика, они сравнительно слабо интегрированы в мировой финансовый рынок. В результате негативные последствия финансового кризиса затронули существенно лишь страны с развитым финансовым сектором (ЮАР, Нигерия, Кения). В странах со значительной долей иностранного банковского капитала (Мали, Танзания, Руанда, Уганда, Мозамбик, Замбия) наблюдается значительный отток иностранного капитала.

Рисунок 2.

Инфляция по регионам мира в 2001-2009 гг.



Источник: Economic Report on Africa 2009. Developing African Agriculture through regional value chains. – United Nations Economic Commission for Africa (<http://www.uneca.org>).

В ряде стран недостаток внешних источников финансирования и падение спроса вынуждает компании существенно повышать цены для сохранения уровня рентабельности (например, энергетическая компания «Eskom» из ЮАР). Это оказывало негативное влияние на показатели инфляции, которые достигли максимальных значений (более 10%) с 2001 г. (см. рис. 2). Инфляция угрожает макроэкономической стабильности и продовольственной безопасности ряда стран региона.

Официальная помощь развитию африканским странам

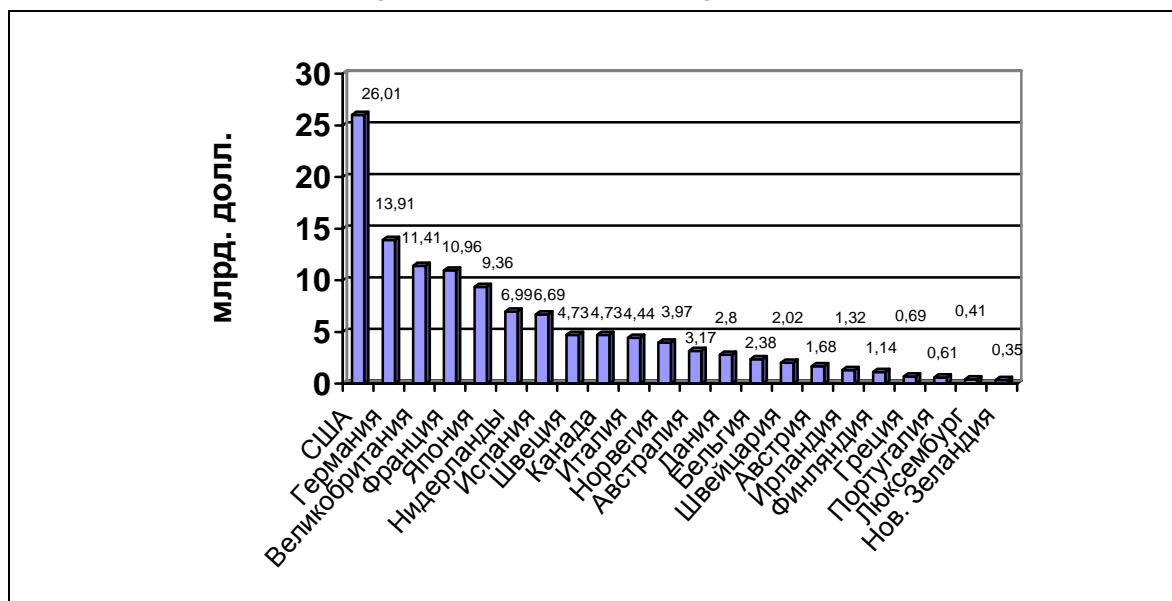
Важным источником финансовых поступлений в страны региона традиционно является официальная помощь развитию (ОПР), направляемая ведущими странами мира – членами Комитета содействия развитию ОЭСР. Например, в 2007 г. объем ОПР составил 38,7 млрд. долл. США, приток денежных переводов мигрантов – 38 млрд. долл., а приток прямых иностранных инвестиций – 53 млрд. долл.⁵

В 2008 г. наблюдались наиболее высокие в истории объемы ОПР (около 120 млрд. долл. только по линии Комитета содействия развитию ОЭСР), превышающие в среднем показатели 2007 г. на 10% (см. рис. 3). При этом на двустороннюю помощь пришлось 26 млрд. долл., 22,5 млрд. из которых было направлено в страны Тропической Африки. Крупнейшими донорами в 2008 г. стали США, ФРГ, Великобритания, Франция и Япония. Пять стран превысили рекомендованное ООН пороговое значение в 0,7% ВВП, направляемое на ОПР: Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция.

⁵ См.: World Economic Situation and Prospects 2009. – UN Department of Economic and Social Affairs. P. 110-112 (<http://www.un.org/esa>).

Рисунок 3.

Объемы официальной помощи развитию в 2008 г.



Источник: Development aid at its highest level ever in 2008. – OECD, 30 March 2009 (<http://www.oecd.org>).

Аналитики строят свои прогнозы относительно влияния кризиса на приток ОПР. По наиболее пессимистичным из них, в 2009 г. общий объем ОПР мог сократиться в 5 раз (прогноз британского Института зарубежного развития).⁶ Ряд экспертов при прогнозе ОПР экстраполирует тенденции предыдущих кризисов. Например, Финляндия, Япония, Норвегия и Швеция традиционно существенно сокращали ОПР во время кризисов. Так, в ходе экономического кризиса 1990-1993 гг., когда ВВП Финляндии сократился на 11%, объем финской ОПР сократился на 60%.

В первую очередь ожидается сокращение помощи со стороны так называемых стран *PIGS* или *PIIGS* (Португалии, Италии (Ирландии), Греции, Испании), самих испытывающих серьезные финансовые проблемы. В 2008 г. ОПР уже сократили Австрия (-14%), Польша (-9%), Венгрия (-7,4%), Чехия (-0,4%). Также в наибольшей степени сократятся потоки двусторонней ОПР, в то время как объем многосторонней помощи ввиду больших имиджевых потерь сохранит стабильность.

В период мирового экономического кризиса и прогнозируемого сокращения помощи со стороны традиционных партнеров, страны Тропической Африки связывают свои надежды с африканскими инициативами Б. Обамы, а также с активизацией китайско-африканского сотрудничества.

Избрание впервые в истории афроамериканца на пост президента США вызвало всеобщее ликование в странах Африки.⁷ Несмотря на инициированные Б. Клинтоном и Дж. Бушем-младшим амбициозные программы помощи странам Африки «Закон об экономическом росте и торговых возможностях в странах Африки» (закон АГОА, 2000 г.) и «Корпорацию вызовов тысячелетия» (2002 г.), практические их результаты были более скромные. Так, в рамках инициативы АГОА по преференциальному доступу на рынок США более 80% поставок связано с экспортом нефти. На этапе создания Корпорации вызовов тысячелетия были подписаны соглашения с развивающимися странами о предоставлении финансирования на сумму около 3 млрд. долл. В реальности к маю 2007 г.

⁶ См.: Абрамова И. Указ. соч. С. 90-98.

⁷ См.: Вишневский М.Л. Новый президент США и Африка // Азия и Африка сегодня. 2009. №5. С. 31-36.

было выделено лишь 69 млн. долл.⁸ Ожидается, что Б.Обама запустит целый ряд новых африканских инициатив США, в том числе «Инициативу по повышению эффективности сельскохозяйственного производства», Глобальный фонд образования и др.

В 2008 г. товарооборот КНР со странами Африки увеличился на 45% по сравнению с предыдущим годом и достиг 106,8 млрд. долл. Китай намерен и дальше расширять торгово-экономические отношения со странами континента, включать все большее количество африканских товаров в список продукции, не облагаемой импортными пошлинами, и увеличивать импорт природных ресурсов из стран Африки. В отличие от других доноров, китайцы не обуславливают свою ОПР политическими требованиями и готовы самостоятельно реализовывать многомиллиардные проекты по комплексному развитию целых территорий, что в условиях слабой центральной власти является единственной возможностью устойчивого экономического развития и создания новых рабочих мест.

Особенно показателен пример нефтяной отрасли Нигерии, где компании из КНР постепенно замещают западные компании (например, «Shell»; «Addax»). Китайские инвесторы возводят школы, больницы, устанавливают телефонную связь, строят дороги, осуществляют другие социальные программы. Проекты реализуются прежде всего в дельте реки Нигер – основном районе нефтедобычи.⁹

* * *

К возможным долгосрочным последствиям мирового экономического кризиса для стран Тропической Африки следует отнести возможное снижение темпов экономического роста и сокращение прогресса в достижении Целей развития тысячелетия. На повестке дня – ухудшение условий международной миграции и сокращение объемов денежных переводов. Представляется, что многие страны Тропической Африки смогут диверсифицировать свой экспорт в сторону партнерства по линии «Юг-Юг», наращивая торговлю с Китаем, Индией, Бразилией, арабскими странами. Возможно также активное развитие внутриафриканской торговли при сокращении секторов экономики, ориентированных на экспорт за пределы Африки (туризм, плантационное сельское хозяйство, добыча минералов). Изменяются объемы и сама логика предоставления ОПР странам региона, ведь традиционные показатели обусловленности помощи развитию (в том числе роль государственного сектора) не соблюдаются сейчас многими странами-донорами. К тому же некоторые из них (Исландия в октябре 2008 г.) сами стали реципиентами многосторонних программ ОПР.¹⁰

⁸ См.: *Kharas H. Trends and Issues in Development Aid* // Wolfensohn Center for Development Working Paper №1 (Brookings Institution, November 2007).

⁹ См.: *Дейч Т.Л.* «Антикризисная» стратегия Китая в Африке // *Азия и Африка сегодня*. 2009. №8. С. 15-20; *Чубаров В.* Нигерийский плацдарм // *Эксперт*. 2010. №5, 8 февраля; *Кокшаров А.* Урановая лихорадка // *Эксперт*. 2010. №5, 8 февраля; 4) *Кокшаров А.* Ресурсный пылесос // *Эксперт*. 2009. №40, 19 октября.

¹⁰ См.: *Mold A. Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis. A Critical Review.* – OECD: Development Centre Studies, 2009.

Воздействие мирового кризиса на отдельные отрасли экономики

Прусова С.Б.*

Развитие автомобильной промышленности стран БРИК в условиях мирового финансово-экономического кризиса

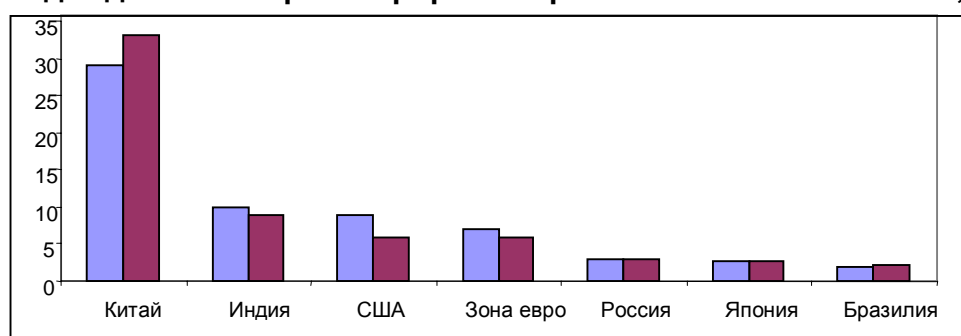
Современный кризис, по мнению большинства экспертов, вызовет глубокие изменения в международной автомобильной отрасли. Как прогнозируется, одной из основных тенденций станет последовательное укрепление позиций производителей развивающихся рынков. Тенденция к повышению роли рынков развивающихся стран в международной автомобильной промышленности начала складываться еще в докризисные годы, чему способствовал уверенный подъем их экономики.

Место стран БРИК в мировом автомобилестроении

Среди развивающихся стран наиболее впечатляющую динамику ВВП демонстрировали Китай и Индия, среднегодовые темпы роста экономики которых в 2003-2007 гг. составляли 11 и 8,6% соответственно. Столь высокие показатели позволили этим государствам стать до кризиса одной из главных движущих сил глобального производства, обеспечивавшей в 2006-2007 гг. около 40% прироста мирового ВВП, рассчитанного по паритетах покупательной способности валют (см. рис. 1).

Рисунок 1.

Вклад отдельных стран в прирост мирового ВВП в 2006-2007 гг., %



Источник: Оценки, прогнозы, приоритеты / Экспертно-аналитический журнал Вектор ВТБ. 2009. №6. С. 7.

Мировое автомобильное производство после длительной фазы роста в 2008 г. сократилось. Объем производства снизился с 75 млн. автомобилей в 2007 г. до 70 млн. шт. в 2008 г., а совокупная прибыль производителей с 52 млрд. долл. США в 2007 г. до 17 млрд. долл. в 2008 г., тогда как в 2009 г. отрасль понесла совокупные убытки.¹ Если на протяжении периода 2001-2007 гг. ежегодный прирост мирового производства автомобилей составил в среднем 4%, то в 2008 г. имел место спад производства автомобилей – на 3,7%.² По подсчетам немецкого союза автомобильной промышленности (VDA), в 2008 г. было продано 55 млн. легковых автомобилей по всему миру, а по итогам 2009 г. ожидался объем продаж около 40 млн.³

Благодаря своей емкости все большее значение для производителей автомобилей приобретают рынки развивающихся стран. В период 2007-2015 гг., по прогнозам

* Прусова Светлана Борисовна – аспирантка кафедры мировой экономики Московского государственного лингвистического университета.

¹ Статистические данные отчетов McKinsey Quarterly (<http://www.mckinseyquarterly.com/Automotive>).

² Статистические данные Международной организации производителей автомобилей (<http://oica.net>).

³ Статистические данные Союза немецких производителей автомобилей (<http://www.vda.de/de/zahlen/index.html>).

«PricewaterhouseCoopers» («PwC»), на них будет приходиться 95% роста мировых продаж.⁴ Крупнейшими рынками легковых автомобилей в 2008 г. стали США и Китай с объемом годовых продаж 13,2 млн. и 6,8 млн. автомобилей соответственно. Россия, Бразилия и Индия также находятся в десятке лидеров и по этому показателю занимают 5-е место (2,9 млн. шт.), 7-е (2,2 млн. шт.) и 10-е (1,5 млн. шт.) соответственно.⁵ В целом на страны БРИК сегодня приходится около 25% мировых продаж автомобилей, которые к 2015 г. возрастут до 58% по прогнозам «PwC».⁶ В последнее десятилетие наиболее динамично растет рынок КНР – в среднем за период 1998-2008 гг. на 24,7% за год. Значительно отстают от лидера Россия – 13,2%, Индия – 12,2% и Бразилия – 6,1%.⁷

В сравнительном анализе конкурентоспособности автомобильной отрасли стран БРИК на мировом рынке на основании расчетов «выявленной» конкурентоспособности по методологии Т. Волраса (*Vollrath*), можно сделать вывод, что автомобильная отрасль России на протяжении 1998-2006 гг. не только не усилила свои конкурентные преимущества на мировом рынке, но и значительно ослабила их. Так, индекс Т. Волраса за этот период сократился почти в три раза – с -1,35 до -4,24.⁸ За тот же период в Бразилии индекс показал рост с 3,32 до 7,01, в Индии – с 4,38 до 5,11, в Китае – с 1,38 до 2,77.

На межрегиональном рынке стран БРИК также наблюдается отрицательная динамика индекса для России – индекс снизился с -1,49 до -2,88, тогда как в остальных странах наблюдается рост: в Бразилии – с 2,99 до 6,39, Индии – с 1,01 до 1,27, Китае – с 0,22 до 0,23 (см. табл. 1).

На основании полученных данных можно сделать вывод, что отрицательная динамика индекса Волраса свидетельствует о снижении конкурентоспособности продукции автомобильной отрасли России как на мировом, так и на межрегиональном рынке стран БРИК. Однако в условиях перепроизводства и банкротства многих ведущих производителей автомобилей вследствие финансового кризиса, Россия может получить возможность занять нишу в мировом автопроизводстве, ориентируя выпуск автомобилей на развивающиеся страны с наиболее емкими рынками, к которым относятся Бразилия, Индия и Китай. В настоящий момент для этого имеется ряд предпосылок: внутри группы стран БРИК активно развивается торговое и инвестиционное сотрудничество, устанавливается более тесное сотрудничество в автомобильной промышленности. Так, «Chery Automobile» (КНР) запустила производство модели «Tiggo» на крупнейшем рынке Латинской Америки – Бразилии. Это уже вторая китайская автомобильная корпорация после

⁴ Статистические данные Института исследований автомобильного рынка «PricewaterhouseCoopers» (<http://www.pwcautomotiveinstitute.com>).

⁵ Виньков А., Сумленный С. Почем Opel для народа // Эксперт. 2009. №22.

⁶ Статистические данные Института исследований автомобильного рынка «PricewaterhouseCoopers».

⁷ Там же.

⁸ Индекс RC рассчитывается по следующей формуле:
$$RC = \ln RXA - \ln RMA = \ln \left[\frac{X_{ij}/X_{it}}{X_{nj}/X_{nt}} \right] - \ln \left[\frac{M_{ij}/M_{it}}{M_{nj}/M_{nt}} \right], \text{ где}$$

RXA – Revealed Export Advantage (выявленное экспортное преимущество), RMA – Revealed Import Advantage (выявленное импортное преимущество), X и M – экспорт и импорт соответственно, i – исследуемая страна, j – товар (отрасль промышленности), t – группа товаров (отраслей промышленности) и n – группа стран.

При $RC > 0$ страна обладает выявленной конкурентоспособностью, при $RC < 0$ страна имеет выявленную неконкурентоспособность. Исследование проводилось на основе статистических данных базы UN COMTRADE Rev.3 (<http://comtrade.un.org/db/>) и охватывает временной период 1998-2006 гг. Выбор методологии Т. Волраса обусловлен тем фактом, что этот индекс в отличие от индекса Б. Балаша позволяет учитывать показатели импорта и характеризует глобальный аспект торговой структуры стран, тогда как индекс Балаша применяется в большей степени для расчета показателей на субглобальном уровне с ограниченным количеством стран-участниц. Логарифмирование индексов RXA и RMA дает симметричное распределение показателей относительно нуля.

«Hafei Automobile», присутствующая на рынке этой страны. Еще два китайских производителя «Anhui Jianghuai Automobile» и «BYD Auto» также планируют активную экспансию на бразильский рынок.⁹ Китайская компания «FAW» («First Automobile Works») в сотрудничестве с российско-индийским совместным предприятием «Ural India» по промышленной сборке грузовых автомобилей марки «Урал» планирует начать производство мини-автомобиля в Индии.¹⁰

Таблица 1.

«Выявленная» конкурентоспособность стран БРИК на мировом рынке и межрегиональном рынке стран БРИК в автомобильной отрасли (1998-2006 гг.)

Название отрасли и код SITC	Годы	Индекс Волраса RC на мировом рынке				Индекс Волраса RC на межрегиональном рынке БРИК			
		Бразилия	Россия	Индия	Китай	Бразилия	Россия	Индия	Китай
Средства дорожного транспорта (легковые и грузовые автомобили, части и принадлежности к автомобилям), 78	1998	3,32	-1,35	4,38	1,36	2,99	-1,49	1,01	0,22
	1999	3,01	-0,60	3,87	1,27	3,61	-1,34	0,76	0,41
	2000	4,79	-0,60	3,43	0,55	3,92	-1,40	1,14	0,48
	2001	6,10	-0,79	3,91	-0,60	4,51	-1,72	1,15	0,27
	2002	6,16	-0,41	5,23	0,05	4,91	-1,62	1,26	0,04
	2003	6,79	-1,07	6,30	-0,35	5,06	-2,11	1,24	-0,13
	2004	6,48	-2,88	6,08	0,62	5,38	-2,40	1,28	0,12
	2005	6,25	-4,39	5,71	1,94	5,79	-2,68	1,41	0,37
	2006	7,01	-4,24	5,11	2,77	6,39	-2,88	1,27	0,23

Составлено автором на основе статистических данных UN COMTRADE Rev.3 (<http://comtrade.un.org/db/>).

Следствием кризиса на автомобильном рынке будет перестановка сил. Эксперты ожидают в ближайшее время рост слияний, а также существенное изменение традиционных форм взаимодействия между концернами. Аналитик «Deutsche Bank» Эрик Хайманн считает, что череду консолидаций следует ожидать не только среди производителей готовой продукции, но и среди производителей автозапчастей, поскольку сегодня сфера технологического сотрудничества является определяющей в жизнедеятельности автоконцернов. Эксперт автомобильного рынка профессор Фердинанд Дуденхёффер приводит пример сотрудничества «Peugeot-Citroën», в рамках которого было осуществлено строительство совместно с «Toyota» (TPCA – «Toyota Peugeot Citroen Automobile») завода по производству автомобилей в городе Колин (Чехия), где компании производят автомобили класса А, а именно, «Peugeot 107», «Citroën C1» и «Toyota AYGO». В результате компания получила выгоды совместного предприятия, при этом лишила себя возможных проблем, связанных со слиянием. В 2008 г. завод произвел 324 тыс. автомобилей трех марок, на 2009 г. был запланирован рост до 340 тыс.

Еще одним примером подобного сотрудничества является альянс «FIAT» и «Chrysler», созданный в январе 2009 г. В рамках стратегического партнерства итальянцы поделятся с американским концерном технологиями, а также платформами и конструкторскими разработками микро- и макролитражек, тогда как американцы помогут вернуть на рынок США итальянский «Alfa Romeo».

Таким образом, на современном этапе развития мировой автомобильной промышленности можно выделить ряд тенденций:

⁹ Chery makes Brazil Debut //Asia Pacific Automotives Insight №41: Business Monitor International, 2009 (<http://www.autoinsight.com>).

¹⁰ Konar D. Ural India to build sample small cars at Haldia factory // The Times of India. 2009. May 4 (<http://timesofindia.indiatimes.com>).

- 1) рост значения рынков развивающихся стран, в частности, группы стран БРИК в связи с емкостью их рынков, и, как следствие, расширение производства в этих странах;
- 2) объединение автопроизводителей и производителей автокомпонентов в стратегические альянсы и создание автомобилей на единой платформе для оптимизации издержек;
- 3) различие применяемых автопроизводителями стратегий на рынках развивающихся и развитых стран: производство дешевых моделей, ориентированных на развивающиеся рынки, и производство энергосберегающих и экологических автомобилей для развитых стран.

В странах БРИК можно наблюдать присутствие ряда мировых тенденций, однако в условиях кризиса политика стимулирования продаж в автомобильной отрасли странами этой группы значительно успешнее, чем на развитых рынках США или Европы (см. табл. 2). Так, за период январь-октябрь 2009 г. китайский рынок продемонстрировал рост продаж автомобилей на 35%, индийский – на 8%, бразильский – на 3,4% по сравнению с аналогичным периодом 2008 г., однако продажи на российском рынке сократились более чем на 50%.

Таблица 2.

Продажи автомобилей отдельных стран в 1990-2009 гг., млн. шт.

Страна	1990-1999 в среднем	2000	2001-2006 в среднем	2007	2008	2009 (оценка)
США	14,55	17,35	16,81	16,09	13,19	10,20
Германия	3,57	3,38	3,32	3,15	3,09	3,71
Китай	0,33	0,61	2,26	5,15	5,04	6,80
Бразилия	0,94	1,17	1,30	1,98	2,19	2,30
Индия	0,31	0,60	0,75	1,18	1,20	1,38
Россия	0,78	1,03	1,25	2,31	2,73	2,05

Источник: Global Auto Report – Global Economic Research, Scotiabank Group, 2009 (http://www.scotiacapital.com/English/bns_econ/bns_auto.pdf).

При этом прогнозируется снижение производства в некоторых странах в связи с падением объемов экспорта за период 2008-2009 гг. Возврат к прежним объемам производства в России, по оценкам аналитиков «PwC», возможен лишь к 2012 г. (см. табл. 3).

Таблица 3.

Прогноз производства автомобилей в отдельных странах до 2013 г.

Страна	Производство автомобилей, тыс. шт.						Прирост в 2008-2013	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	тыс. шт.	%
США	8 508	5 533	6 747	8 298	9 247	9 816	1 308	15,4
Германия	5 449	4 728	4 593	4 946	5 257	5 534	85	1,6
Китай	7 339	9 573	10 460	11 754	12 855	13 754	6 415	87,4
Бразилия	2 858	2 789	2 947	3 231	3 417	3 587	729	25,5
Индия	1 983	2 280	2 589	3 062	3 552	3 993	2 009	101,3
Россия	1 566	735	964	1 313	1 714	1 990	424	27,0

Источник: Quaterly Forecast Update: China's Great Leap Forward // Analyst Note, PwC Automotive Institute 12.10.2009 (<http://www.pwcautomotiveinstitute.com>).

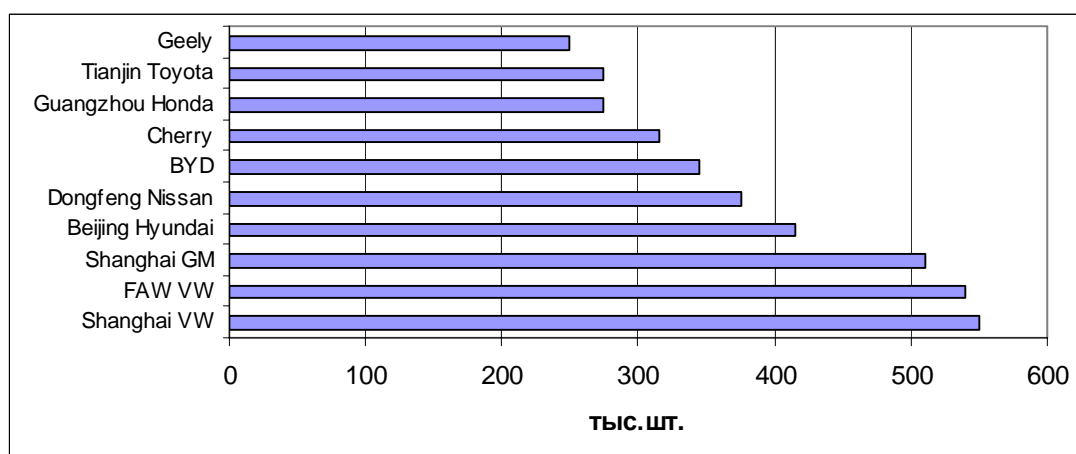
Специфика отдельных стран БРИК

Согласно статистическим данным, наиболее активный рост автомобильного рынка демонстрирует Китай. План министерства торговли КНР предполагает, что в 2020 г.

на Китай будет приходиться 10% мирового экспорта автомобилей и автозапчастей. Уже к 2015 г. китайский экспорт в данной отрасли составит 85 млрд. долл. Для достижения поставленной цели темпы роста продукции автомобилестроения должны быть не меньше 20% в год. В январе 2009 г. Китай стал крупнейшим рынком мира, потеснив США. При этом основной тенденцией на автомобильном рынке Китая является все более активное укрепление позиций национальных производителей. Так, в октябре 2009 г. впервые одна из моделей «BYD» обошла по популярности совместную с иностранными автоконcernами продукцию и лидирует среди собственно китайских автопроизводителей (см. рис. 2). При этом в конце 2008 г. компания представила готовый к коммерческому использованию электронно-бензиновый автомобиль «F3DM», а до конца 2009 г. собирается вывести на рынок полностью электрический автомобиль «E6».¹¹ Несмотря на существующие разработки «зеленых» автомобилей в Китае, на данном этапе их будущее зависит не от рынка, а от госпрограмм и лоббирования. К примеру, «BYD» легко продает свою продукцию государственным и окологосударственным структурам в Шэньчжэне, но сталкивается с серьезными проблемами при выходе на другие локальные рынки.

Рисунок 2.

Продажи автомобилей в Китае за первые 10 месяцев 2009 г.



Источник: China Association of Automobile Manufacturer (CAAM) (<http://www.caam.org.cn>).

Для стимулирования продаж на автомобильном рынке во время финансового кризиса китайское правительство инвестировало в автомобильную промышленность 1,5 млрд. долл. План китайских властей включал среди прочего программы по снижению ставки налога с 10% до 5% на автомобили с двигателями объемом менее 1,6 л, а также по субсидированию в размере около 300 долл. (10% от стоимости автомобиля) покупки автомобилей для использования в сельских областях. Позиции китайских производителей в этих двух сегментах рынка особенно сильны, что способствует сохранению стабильных показателей продаж продукции национальных автомобильных компаний.¹² Таким образом, усилия китайских властей во время мировой финансовой нестабильности нацелены на еще большее укрепление влияния китайских брендов на национальном автомобильном рынке.

В Бразилии, где объемы продаж выросли за период январь-октябрь 2009 г. на 3,4%, дальнейшее развитие автомобильной отрасли осложняется неразвитой дорожной инфраструктурой, так, лишь 12% всех бразильских дорог имеют твердое покрытие, тогда как в Китае этот показатель достигает 82%, в России – 81%, в Индии – 47%.¹³ Инвести-

¹¹ Завадский М. F3 – E6 // Эксперт. 2009. №45. С. 46-49.

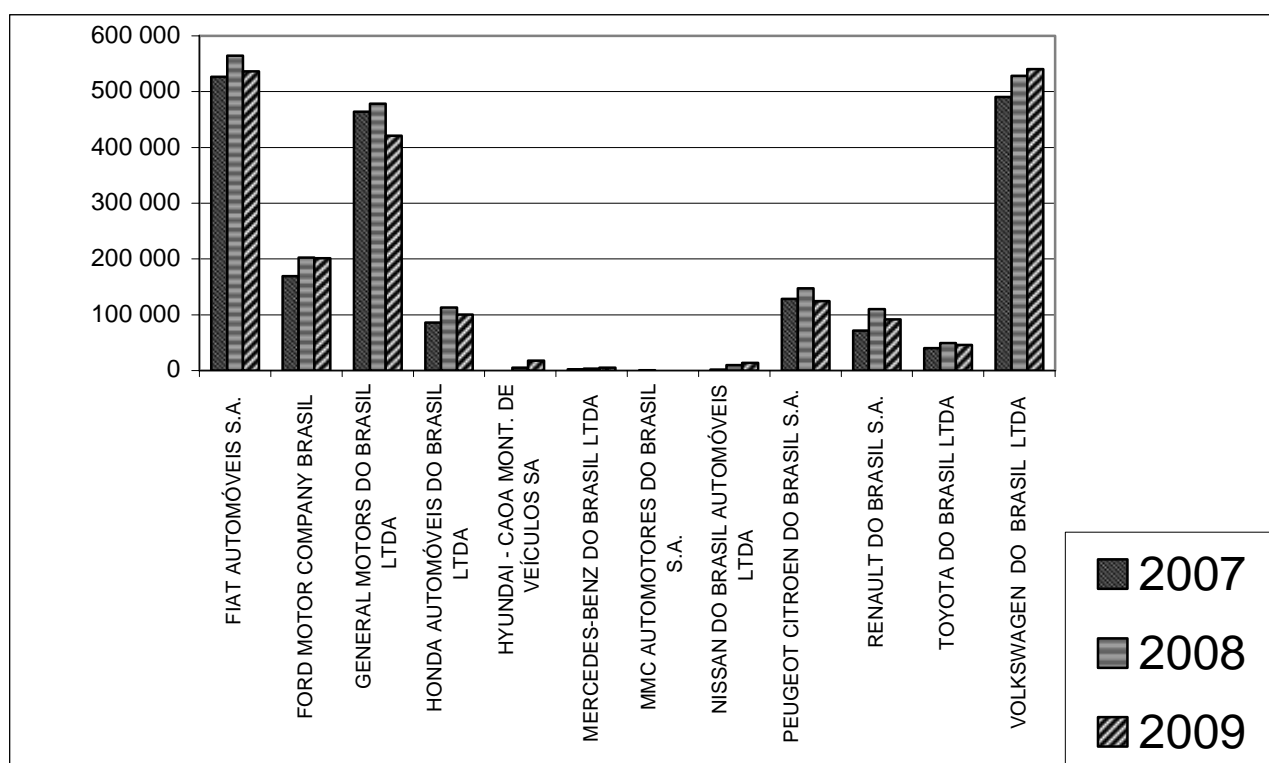
¹² China's Light Vehicle Market // Analyst Note, PwC Automotive Institute, 2009.

¹³ Next Generation Brazil // Analyst Note, PwC Automotive Institute, 2009

ции Бразилии в развитие транспортной инфраструктуры в настоящее время составляют менее 0,1% ВВП, однако очевидно, что объемы инвестиций должны нарастать для обеспечения долгосрочного роста автомобильной индустрии Бразилии. В настоящий момент на бразильском рынке лидирующие позиции занимают автопроизводители «*Fiat Automotivos*», «*GM do Brasil*» и «*Volkswagen do Brasil*». Несмотря на незначительное снижение продаж этих предприятий на бразильском рынке в 2009 г., они продолжают генерировать значительный объем продаж (см. рис. 3). Бразильское правительство при этом стимулирует продажи автомобилей за счет снижения налогов. Общая стоимость принятых правительством мер по стимулированию автомобильного рынка составила около 5,3 млрд. долл.¹⁴

Рисунок 3.

Продажи автомобилей в Бразилии в 2007-2009 гг.



Источник: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (<http://www.anfavea.com.br>).

В индийской автомобильной промышленности в период 2008-2009 гг. наблюдался рост продаж, при этом лидирующие показатели демонстрировали такие производители, как «*Maruti Udyog*», «*General Motors India*», «*Ford India*» и «*Eicher Motors*». В целом антикризисные меры, предпринятые индийским правительством для расширения продаж автомобилей, включали понижение ставки кредитования до 10%, а также снижение налога с продаж, однако, согласно аналитикам «*Deloitte*», правительственная антикризисная программа не подразумевала меры, содействующие производству автомобилей на альтернативных источниках энергии, а также утилизацию старых автомобилей. Нужно отметить, что лишь в Китае антикризисные действия правительства в автомобильной отрасли были направлены на расширение производства автомобилей с гибридными двигателями и другими альтернативными источниками энергии, а также стимулировали продажи новых автомобилей (см. табл. 4).

¹⁴ Brazil: Stimulus Package Boosts Auto Registrations // Global Business Information Website, 2009 (<http://www.just-auto.com/article.aspx?id=98778>).

Таблица 4.

Антикризисные программы, направленные на оздоровление автомобильной промышленности в отдельных странах в 2009 г.

Страна	Производство автомобилей на 1000 чел.	Продажи в 2008, млн. шт.	Продажи в 2009, млн. шт. (оценка)	Объем пакета мер по стимулированию продаж автомобилей, млрд. долл.	Поддержка выпуска автомобилей на альтернативных источниках энергии	Поддержка выпуска малолитражных автомобилей	Стимулирование замены старых машин на новые
США	450	13,19	10,20	23,4	да	да	нет
Германия	549	3,09	3,71	2,3	да	напрямую нет	да
Китай	25	5,04	6,80	1,5	да	да	да
Бразилия	110	2,19	2,30	5,3	нет	да	нет
Индия	11	1,20	1,38	снижение налогов, льготное кредитование	нет	да	нет
Россия	222	2,73	2,05	льготное кредитование	нет	нет	нет

Источник: *Milojević I.* Deloitte says more needed to revitalize ailing automotive industry. – Deloitte, 2009 (<http://www.deloitte.com>).

Российский рынок автомобилей пострадал более других в рассматриваемой группе стран, продажи за период январь-октябрь 2009 г. снизились более чем вдвое. Российские автозаводы, занимающиеся сборкой иномарок, работали с нагрузкой менее 30%, что обусловило значительное снижение спроса. Больше всего упали продажи иномарок среднего ценового сегмента, которые собираются в России. Их производители ориентировались на растущий спрос российского среднего класса, однако именно эта категория больше всех пострадала от кризиса.¹⁵ При этом российское правительство реализовало ряд антикризисных проектов по стимулированию продаж на российском автомобильном рынке. Так, была введена программа льготного кредитования с годовой процентной ставкой в 8-9% на ряд автомобилей, собираемых на территории России. В 2010 г. введен закон о получении около 1700 долл. США за утилизацию старого (10 и более лет) автомобиля. Однако при этом правительство приняло решение о повышении базовой ставки налога на транспортные средства, которая по существу не стимулирует владельцев старых автомобилей покупать современные модели, поскольку налог исчисляется не от объема, а от мощности: маломощные автомобили при большем объеме двигателя выпускались российскими производителями ранее, тогда как при производстве новых моделей делается ставка на меньший объем двигателя при увеличении его мощности, поскольку больший объем наносит значительный вред окружающей среде. Таким образом, ряд экспертов усматривают непоследовательность действий российского правительства.¹⁶ Лидерами продаж на российском рынке за период января-сентября 2009 г. стали «Лада», «Chevrolet» и «Ford», при этом все модели демонстрировали в сравнении с аналогичным периодом 2008 г. рекордное снижение продаж (см. табл. 5).

¹⁵ Коллеги АвтоВАЗа // Эксперт. 2009. №44. С. 6.

¹⁶ Оброк на лошадей // Эксперт. 2009. №44. С. 8-9.

Таблица 5.

Продажи новых легковых автомобилей и легкого коммерческого транспорта на российском рынке за три квартала 2008 и 2009 гг., тыс. шт.

Бренд	Январь-сентябрь 2009	Январь-сентябрь 2008	Снижение продаж, %
«Лада»	269,5	477,0	-44
«Chevrolet»	81,5	175,8	-54
«Ford»	64,9	141,4	-54
«Toyota»	53,6	145,4	-63
«Renault»	53,6	83,9	-36
«Hyundai»	52,2	159,4	-67
«Nissan»	51,7	118,8	-56
«KIA»	47,8	73,1	-35
«ГАЗ»	42,6	105,2	-60
«Daewoo»	39,0	80,1	-51
«Mitsubishi»	33,0	89,5	-63
«Volkswagen»	30,8	35,9	-14
«Opel»	29,6	78,1	-62

Источник: Ассоциация европейского бизнеса в РФ, пресс-релиз 2009 г. (<http://www.aebrus.ru>).

* * *

Таким образом, российский автомобильный рынок пострадал значительно больше других в рассматриваемой группе стран и принятые правительством меры по стимулированию продаж автомобилей пока не дали видимых результатов. Интересен так же тот факт, что Китай последовательно проводит стратегию развития производства автомобилей национальными производителями не только в традиционном автомобилестроении, но и на рынке автомобилей, работающих на альтернативных источниках энергии. Автомобильные рынки Индии и Бразилии демонстрируют меньший рост, однако и на этих рынках прослеживаются тенденции к активной господдержке и стимулированию продаж. Согласно проведенному исследованию «выявленной» конкурентоспособности российской автомобильной индустрии, кризис в национальной автомобильной промышленности назревал достаточно давно и носит скорее структурный характер: устаревшая производственная база, не гибкая политика руководства российских автомобильных компаний и неактивное международное сотрудничество создали предпосылки для усиления отрицательного воздействия мирового финансового кризиса на российскую автомобильную промышленность в целом. Очевидно, что для выхода из создавшейся кризисной ситуации в российском автомобилестроении нужна четкая стратегия повышения качества выпускаемой продукции и расширения международного сотрудничества, в том числе с Китаем, который за последние годы смог создать конкурентоспособную автомобильную отрасль. Выстраивая международные производственные цепочки и используя различные формы международного аутсорсинга, создание совместных предприятий с китайскими производителями могли бы позволить российским производителям более активно представлять свою продукцию на рынках быстро развивающихся стран.

Заварзин В.М.*

Диверсификация каналов международного технологического обмена как стратегия преодоления кризисных явлений в экономике

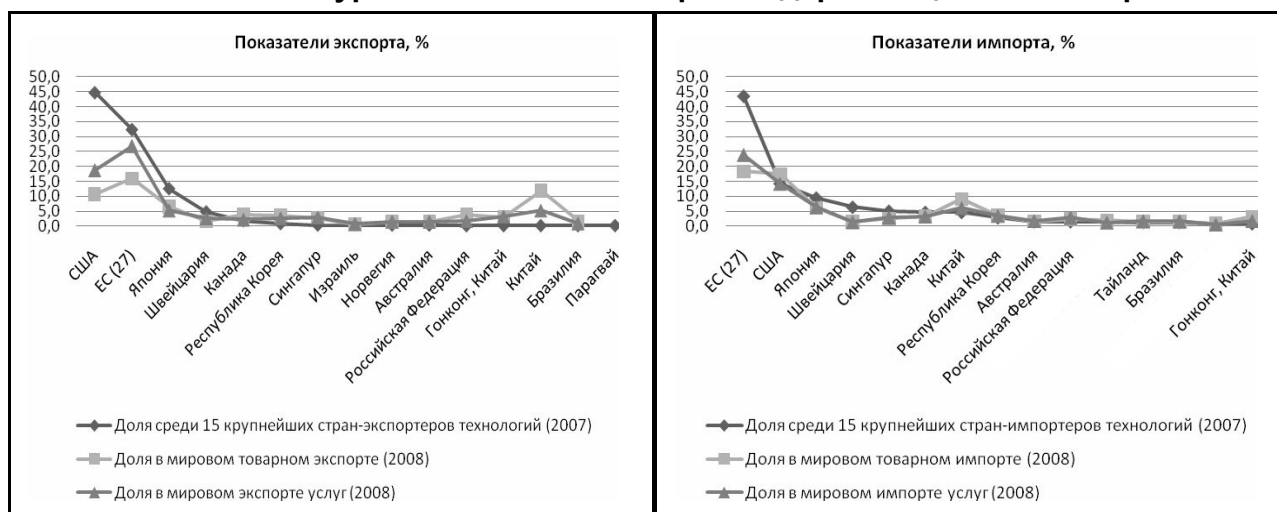
Мировой финансово-экономический кризис привел к существенной трансформации мирохозяйственных связей. Одним из меняющихся направлений международного бизнеса является обмен технологиями, роль которого с наступлением кризиса существенно возросла. Ускорение обмена технологиями, быстрые и сверхбыстрые темпы распространения знаний в современном мире, диверсификация и усложнение каналов международного технологического обмена (далее – МТО) становятся ключевыми характеристиками мирового хозяйства. Реализация внешнеэкономической стратегии по расширению участия стран в МТО и освоении перспективных каналов технологического обмена во многом определяют возможности стран по формированию инновационной структуры хозяйства и по увеличению международной конкурентоспособности в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

Мировой финансово-экономический кризис и инновационное развитие

Говоря о последствиях нынешнего мирового кризиса, прежде всего необходимо отметить трансформацию роли МТО. Современный кризис привел к тому, что участие в МТО стало важным рычагом сохранения конкурентоспособности национальной экономики в мировом хозяйстве. Во-первых, это выражается в росте зависимости инновационного и социально-экономического развития национальной экономики от интенсивности участия в МТО. На рисунке 1 проведен сопоставительный анализ 15 крупнейших стран-экспортеров и стран-импортеров технологий с долей этих стран в мировом товарном экспорте (импорте) и с долей в мировом экспорте (импорте) услуг.

Рисунок 1.

Показатели конкурентоспособности стран-лидеров лицензионного рынка



Составлено по расчетам автора на основе UNCTAD Handbook of Statistics 2009 (<http://www.unctad.org>) и WTO International Trade Statistics 2009 (<http://www.wto.org>).

Построенные графики позволяют заключить, что наиболее конкурентоспособные в торговле товарами и услугами страны являются также наиболее активными участниками лицензионного рынка. На долю 15 крупнейших стран-экспортеров технологий при-

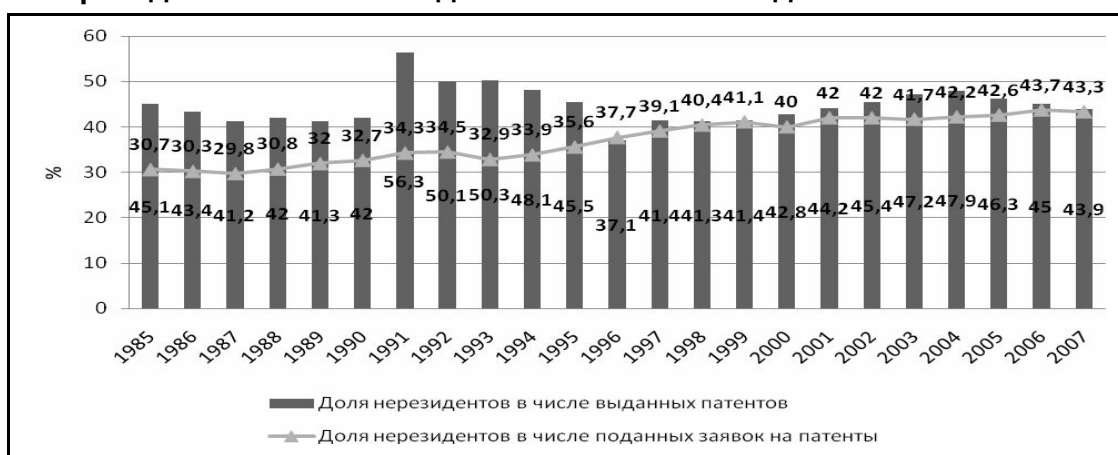
* Заварзин Владимир Михайлович – аспирант кафедры международной и внешней торговли России Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития РФ.

ходится 68,6% мирового товарного экспорта и 77,2% мирового экспорта услуг; аналогично, на долю 15% крупнейших стран-импортеров технологий приходится 74,6% мирового товарного импорта и 73,7% мирового импорта услуг. Данная тенденция сохранится в дальнейшем. По оценкам ученых ИМЭМО РАН, в период до 2020 г. слабость позиций компании на международных рынках будет отрицательно влиять на рентабельность инвестиций в научно-технические исследования, а значительная часть передовых технологических разработок сможет окупаться только при условии их коммерциализации на уровне мирового рынка.¹

Во-вторых, происходит увеличение инновационной составляющей мирового хозяйства в условиях глобализации и под влиянием финансово-экономического кризиса. На рисунке 2 приведен подготовленный на основании статистики Всемирной организации интеллектуальной собственности расчет доли нерезидентов в числе выданных патентов и в числе заявок на патент. С 1985 г. по 2007 г. наблюдается устойчивая тенденция к увеличению указанных показателей: доля нерезидентов в числе поданных заявок на патенты с 30,7% в 1985 г. выросла до 43,3% в 2007 г., а доля нерезидентов в числе выданных патентов оставалась неизменно высокой (средний показатель в 1985-2007 гг. равен 44,8%). Обращает на себя внимание то, что эффективность патентования нерезидентами возросла (доля в числе поданных заявок – 43,3% – и в числе полученных патентов – 43,9% – практически совпадают).

Рисунок 2.

Доля нерезидентов в числе выданных патентов и поданных заявок на патенты



Составлено по расчетам автора на основе World Intellectual Property Indicators. – WIPO, 2009. Р. 14, 35.

Приведенные показатели свидетельствуют об усилении интернационализации технологического обмена (что выражается в росте иностранного патентования). В условиях кризиса данная тенденция усиливается. Академик А.А. Дынкин отмечает, что «инвестиции в нематериальные активы, т.е. инвестиции в исследования и разработки, в патенты, в лицензии,... как минимум не будут сокращаться. Инновационность мировой экономики после кризиса... достаточно серьезно увеличится».² Усиление роли МТО в условиях глобализации и глобальной конкуренции, спрессовывающегося времени выхода на рынки, вынуждает компании и страны ускорять инновационные действия.³ По мне-

¹ Мировая экономика: прогноз до 2020 года / Под ред. акад. А.А. Дынкина. – М.: Магистр, 2008. С. 97.

² Дынкин А.А. Доклад на тему «Мировая экономика до 2020 года: Прогнозы и реалии» // Мировая экономика до 2020 года: Прогнозы и реалии: XVIII ежегодное собрание членов МСЭ, 03.01-15.01.2009 г. / Научные труды Вольного Экономического Общества России. Том. LVIII. – М., СПб., 2009. С. 15.

³ Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: Национальный доклад. – М.: ИМЭМО РАН, ГУ-ВШЭ, 2008. С. 20.

нию специалистов ЦВЭИ Института экономики РАН, до 2050 г. «главными сдвигами в мировой экономике станут ускорение научно-технического прогресса и формирование постиндустриального способа производства и адекватного ему общества, основанного на знаниях», что выразится, в частности, в повышении значения интеллектуальной собственности и расширении рынка продуктов интеллектуальной деятельности.⁴ Таким образом, активность участия стран в МТО через расширение числа используемых каналов обмена становится все более значимым для сохранения конкурентных позиций в международных экономических отношениях в условиях мирового кризиса.

Кроме того, необходимо обратить внимание на обратное воздействие каналов МТО на природу современного кризиса. Российские исследователи все чаще высказываются в пользу того, что мировой финансовый кризис вызван проблемами не монетарного характера, а «инновационной паузой» – исчерпанием возможностей старых и запаздыванием новых технологий широкого применения в сочетании с чрезмерно оптимистическими ожиданиями, основанными на предшествующем длительном периоде расширения производства.⁵ По оценкам В.М. Полтеровича, в результате кризиса «у развивающихся стран появляется уникальный шанс на сближение с развитыми за счет широкомасштабного внедрения более эффективных технологий, уже созданных лидерами».⁶ Ключевую роль в данном процессе должны сыграть каналы МТО. От того, насколько диверсифицированным будет использование каналов МТО (экспортно-импортных операций, прямых иностранных инвестиций, международного научно-технического и производственного сотрудничества, организации стратегических технологических альянсов), зависит эффективность национального хозяйства в условиях кризиса.

Роль международного технологического обмена и его каналов в распространении инноваций

МТО – динамично развивающееся направление международных операций, которое не остановило своего роста в условиях кризиса. По расчетам ЮНКТАД, в последние три десятилетия наблюдается тенденция к стабилизации динамики такого обмена: в 1986-1990 гг. среднегодовые темпы роста роялти и лицензионных платежей составляли 21,1%, в 1991-1995 гг. – 14,6%, в 1996-2000 гг. – 8,1%, в 2006 г. – 9,1%, в 2007 – 16,1%. В 2008 г. в условиях кризиса лицензионные операции выросли на 8,6% (в абсолютном выражении величина платежей увеличилась с 163 млрд. долл. в 2007 г. до 177 млрд. долл. в 2008 г.). Для сравнения: в 2008 г. потоки прямых инвестиций сократились на 14%, а объем сделок по слияниям и поглощениям – на 35%.⁷ Несмотря на общий спад мирового хозяйства, вызванный кризисом, масштабы МТО растут. Современный обмен технологиями во многом за счет диверсификации используемых каналов растет темпами в 3-4 раза превышающими рост торговли традиционными товарами.⁸ Развитие новых технологий обеспечивает опережающий рост рынков инновационных наукоемких продуктов по сравнению с мировой торговлей в целом (около 10-20% против 4-8% в год).⁹ В связи с

⁴ Долгосрочные сценарии внешнеэкономической стратегии России / Под общ. ред. акад. С.А. Ситаряна. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. С. 262.

⁵ Полтерович В.М. Гипотеза об инновационной паузе и стратегия модернизации // Вопросы экономики. 2009. №6. С. 4-23.

⁶ Полтерович В.М. Механизм глобального экономического кризиса и проблемы технологической модернизации // Журнал новой экономической ассоциации. 2009. №1 (<http://www.econorus.org/sub.phtml?id=21>).

⁷ World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. – N.Y., Geneva: UNCTAD, 2009. P. 18.

⁸ Интеллектуальная собственность в научно-техническом комплексе / Под ред. Л.Э. Миндели и Л.К. Пипия. – М.: ЦИСН, 2004. С. 90.

⁹ Основные показатели социально-экономического развития РФ на период 2020-2030 годов // Приложение к Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ. – М.: Министерство экономического развития, август 2008 г. С. 22.

этим участие в МТО и освоение современных каналов МТО предоставляет национальным хозяйствам огромные возможности для преодоления последствий кризиса.

Кризис обозначил необходимость поиска эффективной политики заимствования технологий и освоения возможностей каналов обмена технологиями. Развитие отношений, связанных с интеллектуальной собственностью, приводит к изменениям в структуре международного обмена, появлению новых и трансформации существующих каналов передачи технологий. Могут быть обозначены две доминирующие тенденции. Во-первых, происходит расширение возможностей существующих международных операций в качестве каналов МТО. Передача технологий все активнее происходит при осуществлении прямых иностранных инвестиций, импорте технологического оборудования, осуществлении экспортно-импортных операций, экспорте высокотехнологичной продукции, международного промышленного и научно-технического сотрудничества, создания технологических стратегических альянсов. Передача технологий осуществляется по таким каналам, которые ранее лишь косвенно были связаны с технологическим обменом. Во-вторых, изменение состава участников обмена технологиями приводит к диверсификации структуры каналов МТО. Значительная часть операций по передаче технологий осуществляется не между независимыми фирмами, а внутри транснациональных корпораций. Кроме того, возрастает роль международных стратегических альянсов крупнейших ТНК с целью совместного достижения технологического превосходства.

Возможности отдельных каналов международного технологического обмена в преодолении кризиса

Международная торговля товарами и услугами является значимым каналом МТО. Приобретение иностранных комплектующих, в которых технологии содержатся в овеществленной форме, и их использование в производственном процессе увеличивают потенциал национальной инновационной системы. При этом технологический обмен при импорте оборудования представляет собой достаточно слабый канал обмена, так как приобретающая технологию сторона не получает доступа собственно к технологии, а имеет дело лишь с вещественным ее выражением.¹⁰ Торговля взаимосвязана с наращиванием инновационного потенциала. С одной стороны, участие во внешнеэкономической деятельности, необходимость конкурировать на международных рынках с более технологически развитыми компаниями ведут к росту инновационных возможностей фирмы.¹¹ С другой, технологические ресурсы компании определяют ее конкурентные преимущества на внешних рынках, увеличивают продуктивность экспорта компаний.

Определение *прямых иностранных инвестиций* (далее – ПИИ) как канала МТО затрагивает самые существенные аспекты данного вида деятельности со стороны ТНК. В российской науке присутствует точка зрения, согласно которой отдельным каналом МТО рассматривается «информационно-технологическое обеспечение международного производства ТНК, прямых иностранных инвестиций».¹² Данная позиция представляется не совсем оправданной. Согласно оценке Э.Я. Волынец-Руссета, технологический обмен представляет собой основу существования современных ТНК и осуществления ПИИ.¹³ Аналогичной точки зрения придерживается ряд иностранных исследователей, по мнению которых, возможности ТНК проводить исследования, передавать технологии между филиалами и использовать их в различных странах более эффективны по срав-

¹⁰ Keller W. International Technology Diffusion // Journal of Economic Literature. 2004. September. P. 755.

¹¹ Onodera O. Trade and Innovation Project: a Synthesis Paper // OECD Trade Policy Working Paper №72 (07.08.2008). P. 12.

¹² Мельничук А.П. Роль национального технологического выбора в развитии внешнеэкономических связей страны / Дисс. на соиск. уч. степ. кандидата экон. наук. – М.: ДА МИД РФ, 2003. С. 19.

¹³ Волынец-Руссет Э.Я. Инвестиции, глобализация и промышленная собственность // Инвестиции в России. 2002. №6. С. 21-24.

нению с использованием рыночных механизмов.¹⁴ Без участия в МТО посредством приобретения лицензий, патентов и ноу-хау ТНК не могли бы использовать инвестиции, поглощать конкурентов, осуществлять слияния, строить в различных странах мира, приобретать и объединять предприятия и другие объекты, так как в их основе лежат изобретения и ноу-хау.¹⁵

Эксперты ЮНКТАД отмечают, что роль ПИИ в качестве проводника технологического обмена за счет заключения в рамках их осуществления лицензионных соглашений по передаче технологий, организации совместных НИОКР возрастает во всех регионах мира¹⁶. В особенности это касается ПИИ, связанных с реализацией проектов в сфере НИОКР и инновационных инвестиционных проектов. Мировой финансово-экономический кризис привел к изменению предпочтений в выборе каналов МТО: опрос руководителей ТНК, проведенный ЮНКТАД, показал, что от слияний и поглощений и проектов «с нуля» (*greenfield*) в 2006-2008 гг. предпочтения смещаются в сторону лицензионных соглашений, аутсорсинга и других типов совместных проектов на 2009-2011 гг.¹⁷ Прямые инвестиции являются одним из эффективных каналов передачи технологий. Причиной этому служит то, что ПИИ создают возможность взаимодействия иностранных и национальных фирм, позволяющего осуществить передачу технологии. Прямые инвестиции не просто обеспечивают передачу патентных прав на интеллектуальную собственность отечественным фирмам, которые могут изучить инновации и научиться использовать их в собственном производстве, но стимулируют иностранные фирмы приобретать технологии для активации собственной инновационной деятельности.

Лицензионная торговля между независимыми участниками рынка представляет собой один из самых эффективных каналов международного технологического обмена. В условиях кризиса, когда постепенно растет инновационная составляющая мирового хозяйства, особенно проявляется комплексный характер лицензионных сделок. В настоящее время лишь незначительная часть сделок осуществляется в форме заключения разового лицензионного договора – в значительной степени сделки проводятся путем сложных взаимодействий, для которых лицензионные отношения представляют собой лишь часть сотрудничества иностранных партнеров. Это связано с тем, что участие компаний в более сложных формах научно-технического сотрудничества характерно для наиболее высокотехнологичных отраслей (по мере убывания наукоемкости продукции отрасли увеличивается стремление компаний к участию в стандартных лицензионных сделках между независимыми участниками рынка).¹⁸

Отмеченные тенденции в развитии лицензионной торговли могут быть проиллюстрированы результатами анализа более 600 европейских и 1600 японских фирм, проведенного экспертами ОЭСР во второй половине 2007 г. (кризис внес некоторые корректировки в количественный состав операций, но качественно структура МТО может быть охарактеризована на материале 2007 г.). Анализ показал, что 35% европейских и 59% японских фирм заключают лицензионные соглашения на принадлежащую им интеллектуальную собственность.¹⁹ Лицензионный обмен происходит по двум большим направ-

¹⁴ Kogut B., Zander U. Knowledge of the firm and the evolutionary theory of the multinational corporation // Journal of International Business Studies. 1993. №4. P. 625-645; Birkinshaw J., Hood N. Multinational subsidiary evolution: Capability and charter change in foreign-owned subsidiary companies // Academy of Management Review. 1998. №4. P. 773-395.

¹⁵ Волюнец-Руссет Э.Я. Международный технологический обмен и его роль в экономическом развитии России / Дисс. в виде науч. доклада на соиск. уч. степ. доктора экон. наук. – М.: BABT, 2005. С. 28.

¹⁶ World Investment Prospect Survey 2008-2010. – N.Y., Geneva: UNCTAD, 2008. P. 25.

¹⁷ World Investment Prospect Survey 2009-2011. – N.Y., Geneva: UNCTAD, 2009. P. 15-16.

¹⁸ Hagedoorn J., Lorenz-Orlean S., Kranenburg H. Inter-firm technology transfer: partnership-embedded licensing or standard licensing agreements? – Maastricht: UNI-MERIT, 2006. P. 6, 18.

¹⁹ Zuniga M.P., Guellec D. Who licenses out patents and why? Lessons from a business survey // OECD STI Working Paper 2009/5 (31.03.2009). – OECD, 2009. P. 11.

лениям: внутри промышленных групп (в данном случае передаются технологии между исследовательскими и производственными компаниями, а также осуществляется передача прибыли в ТНК, отражаемой как платежи по лицензионным соглашениям) и между независимыми участниками рынка. Доля отношений второго типа менее значительна: 27% фирм в Японии и 20% в Европе передают технологии по лицензионным договорам несвязанным сторонам. Доля международных операций по передаче технологий также значительна: 64% европейских и 85% японских фирм передают менее 20% собственных защищенных патентами технологий иностранным партнерам, входящим в группу компаний; для аналогичного количества разработок в перекрестном лицензировании участвуют 79% европейских и 83% японских фирм.²⁰ Различаются мотивы для заключения лицензионных сделок: 60% европейских и 52% японских фирм преследуют цель получения прибыли; по 18% – участие в перекрестном лицензировании; 10% и 5% соответственно – проведение совместных разработок с другими фирмами; 12% и 11% – распределения рынков путем монополизации патентных прав; 4% и 11% – передачу на аутсорсинг производства; 14% европейских фирм – покрытие убытков и восстановление нарушенных патентных прав.²¹

Еще одним каналом МТО являются *стратегические альянсы*. Мировой финансово-экономический кризис вносит существенные корректировки в состав участников МТО. Мировые рынки в условиях кризиса из транснациональных, участниками которых являлись в основном ТНК развитых стран мира, становятся глобальными, растет их многообразие, увеличивается количество независимых участников рынка, претендующих на использование технологических ресурсов.²² В условиях мирового кризиса особое значение получает использование новых каналов международного технологического обмена с целью обеспечения экономического роста и повышения эффективности работы компаний на внешних рынках. Обмен технологиями путем участия в международных сделках по слияниям и поглощениям, лицензионных соглашениях между независимыми участниками рынка и путем других каналов МТО связан с расходом значительных финансовых ресурсов. Эффективным решением вопроса оптимизации системы МТО является вступление компаний в стратегические альянсы с иностранными партнерами с целью объединения финансовых, производственных, технологических и человеческих ресурсов для решения научно-технических проблем.

Стратегические альянсы представляют собой альтернативный существующим канал МТО. Современные исследования кризисных явлений в экономике показывают, что в условиях кризиса более успешными становятся компании, активно ищущие новые возможности для бизнеса и готовые продуктивно использовать их.²³ Практика международной деятельности свидетельствует, что фирмы могут пользоваться широким спектром организационных форм объединения: от вертикальной интеграции, предоставляющей большие возможности по координации производственных и исследовательских подразделений в рамках одной промышленной группы, до создания стратегических альянсов и создания финансово-промышленных групп, обеспечивающих большую мобильность в создании новых технологий и производств.²⁴ Использование потенциала стратегических альянсов в качестве канала МТО позволяет во многом решить проблемы на-

²⁰ Ibid. P. 12, 14.

²¹ Ibid. P. 17-18.

²² Куренков Ю.В. Роль государства и бизнеса в преодолении кризиса // Мировой кризис: угрозы для России. Материалы совместного заседания Ученого совета ИМЭМО РАН и Правления ИНСОР 10 декабря 2008 г. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 139-140.

²³ Кондратьев В.Б. Роль предпринимательского сообщества // Мировой кризис: угрозы для России. С. 143.

²⁴ Обстоятельный обзор форм организационной интеграции в связи с инновационными факторами их выбора сделан В.Е. Дементьевым в работе: Инновационная ориентация российских экономических институтов / Под ред. В.Е. Дементьева. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. С. 208-213.

ращивания инновационного потенциала, решение которых путем привлечение технологий по стандартным и используемым ранее каналам стало невозможным.

Возможность отдельных компаний вступать в различные стратегические альянсы позволяет решать целый спектр научно-технических проблем путем объединения с иностранными партнерами, обладающими различными технологиями. Обмен технологиями в рамках международных стратегических альянсов обладает большей мобильностью, чем в слияниях и поглощениях. Оперативное создание альянсов для решения конкретных научно-технических проблем позволяет быстро осуществить обмен интеллектуальными ресурсами между участниками альянса, не создавая при этом ограничений ведению участниками альянса коммерческой деятельности на отдельных рынках.

В начале 2009 г. крупнейшие автопроизводители «*FIAT*» и «*Chrysler*» создали стратегический альянс, в рамках которого в обмен на 35% акций «*Chrysler*» итальянская сторона передает американской технологии, а также собственные платформы и конструкторские разработки микро- и малолитражек. Итальянские технологии, по оценкам менеджмента американской компании, позволяют избежать «*Chrysler*» банкротства и сэкономить от 3,5 до 9 млрд. долл. При этом технологический альянс со временем может позволить «*FIAT*» получить контроль над своим американским партнером, увеличив свой пакет до 55% акций.²⁵ Для выживания и успешного развития, по оценкам руководства «*FIAT*», необходимо продавать 5,5-6 млн. автомобилей в год. Достичь данных показателей мировая автомобильная промышленность сможет за счет новой волны консолидации – не путем сделок по слияниям и поглощениям, а за счет стратегических альянсов. Ярким примером служит альянс японской компании «*Toyota*» и французского «*PSA*» (марки «*Peugeot*» и «*Citroën*»)²⁶ В условиях кризиса сфера МТО за счет создания стратегических альянсов испытывает значительное оживление.

Россия и диверсификация каналов МТО

Формирование сбалансированной системы каналов МТО, используемых отечественными предприятиями, является важным фактором расширения и повышения эффективности внешней торговли России в условиях кризиса. Возможности наращивания технологического потенциала российской экономики в условиях мирового экономического кризиса во многом будут определяться глубиной ее интеграции в систему мирохозяйственных связей, реализацией системного подхода к выбору каналов МТО, направленному на технологическую модернизацию российской экономики.

Интернационализация инновационной деятельности в России постепенно увеличивается. На рисунке 3 приведены данные об активности участников зарегистрированных в Роспатенте лицензионных договоров. Важными являются два момента. Первое – иностранные фирмы активнее получают, чем передают технологии (доля в 2008 г. 12,1% против 10,9%). Второе – в условиях кризиса рост доли нерезидентов не сократился. Следует отметить, что официальная статистика не дает информации относительно регистрации лицензионных договоров совместными предприятиями. При этом доля совместных предприятий минимальна: только в 2004 г. совместные предприятия явились передающей стороной 0,2% общего числа лицензионных договоров, а в 2005 г. и 2006 г. на них как принимающую сторону приходилось 0,2% и 0,06% договоров соответственно. Таким образом, расширение технологического обмена в условиях кризиса в России с участием организаций-нерезидентов свидетельствует о расширении возможностей МТО, что достигается путем диверсификации каналов МТО.

Реализация успешной инновационной политики основывается не только на расширении научно-исследовательской работы и производственной деятельности, основанной на использовании передовых технологий, внутри страны, но и на применении

²⁵ Бадов А. Потерейный билет для FIAT // Эксперт. 2009. №6, 16-22 февраля. С. 38-39.

²⁶ Сумленный С. Наступает эпоха партнерств // Эксперт. 2009. №10, 16-22 марта. С. 26.

современных каналов МТО, по которым новейшие разработки в сфере науки и техники привлекаются в экономику. Вследствие этого проблема расширения участия в МТО, диверсификации каналов обмена технологиями приобретает особую значимость как для внешнеэкономического комплекса России, так и для формирования инновационной структуры отечественной экономики.

Рисунок 3.

Доля нерезидентов в общем числе зарегистрированных Роспатентов лицензионных договоров, %



Составлено по расчетам автора на основе Годового отчета Роспатента за 2008 г. (http://www1.fips.ru/wps/wcm/connect/content_ru/ru/about/otchet/otchet_2008_g1#1).

Каналы МТО активно используются отечественными и иностранными компаниями на территории России. Выплаты по импорту технологий в адрес зарубежных материнских компаний от иностранных предприятий, находящихся на территории России, в условиях кризиса ускорили темпы роста: в 2008 г. они составили 141,2% против 9,4% в 2007 г. – показатель вырос до 10,34 млн. долл. Аналогичная ситуация с платежами по импорту технологий от совместных предприятий в адрес иностранных материнских компаний: в 2008 г. темпы роста достигли 86,9% против 27% в 2007 г. (а абсолютный объем достиг 2,94 млн. долл.). Это свидетельствует об ускорении внутрикорпоративного обмена в рамках иностранных компаний (через их дочерние структуры на территории России). Анализ выплат по импорту технологий между иностранными организациями и иностранными компаниями – поставщиками технологий в условиях кризиса показал несущественный рост (28,6% в 2008 г. – до 1,99 млн. долл.), а аналогичные выплаты от совместных предприятий сократились (80,1% от уровня 2007 г. – до 9,11 млн. долл.). Это свидетельствует о некоторой приостановке темпов МТО между независимыми фирмами в условиях кризиса.

Мировой финансово-экономический кризис обозначил необходимость пересмотра стратегии развития экономики путем расширения ее инновационной составляющей. В связи с этим кардинальной перестройке должна подвергнуться и система используемых предприятиями каналов МТО, применение каждого из которых должно служить задаче наращивания инновационного потенциала национального хозяйства. По мнению Председателя Совета директоров ОАО «МДМ Банк» Олега Вьюгина, «лучше среди развивающихся экономик в период кризиса выстояли те, что привлекали преимущественно прямые, а не финансовые инвестиции, тем самым обеспечив трансферт новых технологий в национальную промышленность»²⁷. Задача привлечения в экономику современных иностранных технологий путем оптимизации структуры использования каналов МТО должна стать одним из императивов экономической политики России.

²⁷ Вьюгин О. Пожар потушен – время строить // Ведомости. 2009. №165, 3 сентября.

*Костак Р.М.**

Сетевые формы организации бизнеса как фактор борьбы с кризисными явлениями в экономике

Само возникновение сетевых форм организации бизнеса было связано с необходимостью преодоления кризиса, постигшего в третьей четверти XX века старые вертикально-интегрированные корпорации. Таким образом, уже по своему первоначальному назначению сети явились ответом на один из главных вызовов того времени.

Для целей настоящей статьи, прежде всего, сформулируем общее определение сети и укажем на некоторые ключевые свойства сетевых форм организации бизнеса, затем рассмотрим основные причины возникновения сетей и проанализируем основные функции сетей, связанные с преодолением кризисных явлений в экономике.

Понятие сетевой формы организации бизнеса

Современный системный кризис мировой экономики поставил перед предпринимательскими структурами проблему выбора приоритетных направлений развития. Эффективность деятельности и возможность устойчивого развития бизнес-структур в настоящее время особенно зависят от их инновативности и способности таких структур поддерживать высокую конкурентоспособность. В условиях экономического кризиса в целях обеспечения устойчивого развития обращение к сетевым формам организации бизнеса представляется наиболее адекватным.

Отечественная и зарубежная исследовательская литература не содержит однозначного определения сети. Это обусловлено как многообразием самих сетевых форм организации бизнеса, так и тем, что различные авторы акцентируют внимание на разных аспектах возникновения и функционирования сетей. Тем не менее в самом общем смысле сеть можно определить как устойчивую взаимосвязь между экономическими агентами, обладающими большей или меньшей самостоятельностью.¹ Данное определение, очевидно, указывает на два ключевых свойства сети: во-первых, на то, что сеть – это устойчивое образование; во-вторых, что участники сети – это самостоятельные экономические агенты. Таким образом, данное определение обозначает основные признаки сети, отличающие ее от других форм организации бизнеса – рынка (где отношения между участниками нестабильны и во многом стихийны) и иерархии (внутри которой реализуются командные формы управления).

Итак, отличительной особенностью сетей является то, что отношения между их участниками характеризуются стабильностью. Принято полагать, что участники сетей образуют стратегические коалиции. Но это, в свою очередь, предполагает наличие внутри сетей определенных стратегий развития, специфических правил взаимодействия и общих целей, разделяемых фирмами-партнерами и реализуемых в долгосрочной перспективе.² Основной из таких целей является преодоление возможных кризисных явлений в функционировании компаний и создание условий для устойчивого развития компаний-участников сети.

Причины возникновения сетей

Среди причин возникновения сетевых форм организации бизнеса называются:

* Костак Роман Михайлович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ См.: Катяло В.С. Межфирменные сети: проблематика исследований новой организационной стратегии в 1980-90-е годы // Вестник Санкт-Петербургского Университета. Серия 5. Выпуск 2 (№12). С. 21-38; Третьяк О.А. Сетевые формы межфирменной кооперации: подходы к объяснению феномена // Российский журнал менеджмента. 2003. № 2. С. 25-50.

² См.: Котлер Ф., Ачрол Р. Маркетинг в условиях сетевой экономики // Маркетинг и маркетинговые исследования в России. 2000. № 2. С. 2-19.

- рост уровня конкуренции, в том числе международной в результате глобализации;
- желание экономических агентов снизить уровень неопределенности через рост доверия между участниками рынка;
- быстрые технологические изменения и структурные изменения внешней среды, предполагающие высокую степень гибкости и оперативности; возрастающая роль информации и времени как ресурса;
- стремление получить доступ к ресурсам, контролируемым другими участниками рынка.

Рассмотрим подробнее эти причины и укажем на преимущества сетей в каждом из этих случаев. Прежде всего сеть рассматривается как объединение предприятий, взаимодействующих на рынке с целью оптимизации производственных ресурсов на взаимовыгодных условиях. Сетевые формы организации бизнеса повышают конкурентные преимущества компаний-участников в результате доступа к ресурсам (партнерские связи, ноу-хау, капитал), контролируемым другими членами сети. Все это позволяет получить более высокую рентабельность, уменьшить объем средств, направляемых на цели научно-технического развития, снизить издержки на ведение бизнеса. Немаловажно и то, что сети позволяют сформировать ассоциации, нацеленные на взаимную поддержку и лоббирование интересов участников рынка.³

Следует указать на то, что сеть – это не только объединение компаний, но и объединение компетентных работников внутри фирмы. Многие исследователи указывают на то, что на предприятии должна создаваться сеть команд, в том числе потенциальных, чтобы предприятие могло отреагировать на изменяющиеся внешние условия или же справиться с новыми компетенциями. Таким образом, сетевые структуры могут реализовываться не только как связи между компаниями, но и как форма взаимодействия сотрудников, специализирующихся в разных областях.⁴

Говоря о преимуществах сетевых форм кооперации, следует отметить, что более ранний опыт работы компаний – прежде всего западных – в качестве меры борьбы с факторами конкуренции предлагал путь слияния и поглощения. Последний опыт показывает, что большинство слияний и поглощений не приводит к желаемому эффекту. Деятельность организаций, образованных подобным путем, свидетельствует о том, что большая часть приобретенных компаний не окупают вложенные средства или отстают в своем развитии.⁵ Особенно явно эта проблема проявилась в условиях мирового финансового кризиса и связанного с ним падения деловой активности.

Второе, на что необходимо обратить внимание, это желание экономических агентов снизить уровень неопределенности через рост доверия между участниками сети. Возможную недобросовестность в поведении контрагентов сети преодолевают с помощью роста доверия между компаниями-участниками.⁶ Исследуя этот вопрос, многие авторы отмечают, что сеть представляет собой группу агентов, которые разделяют неформальные нормы и ценности сверх того, что требуют обычные рыночные трансакции. Таким образом, взаимоотношения между компаниями обеспечиваются не только посредством санкций, но и при помощи некоторого неформально механизма.⁷ В связи с

³ См.: Пауэлл У., Смит-Дор Л. Сети и хозяйственная жизнь // Экономическая социология. 2003. №3. С. 61-105.

⁴ См.: Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М., 2000. С. 203-204.

⁵ См.: Андреева Т. Организационные аспекты слияния и поглощения // Экономические стратегии. 2001. № 5-6. С. 104.

⁶ См.: Podolny J. M., Page K. L. Network Forms of Organization // Annual Review of Sociology. 1998. №1. P. 57-76.

⁷ См.: Mizuchi M. Social Network Analysis: Recent Achievements and Current Controversies // Acta Sociologica. 1994. №4. P. 332.

этим центральное место в сетевом взаимодействии занимает то, что можно обозначить как «дух доброй воли», а доверительное поведение как средство избегания конфликтных ситуаций является главной ценностью. Тем самым участники сети создают общий проект, «правила игры», корпоративную модель поведения, в основе которой – стремление к устойчивому развитию. Участие в сети предполагает, что компании должны сделать понятными процессы своей работы для партнеров, а также получить аналогичное понимание бизнес-процессов своих партнеров. Все это создает новые стандарты, утверждающие открытость и прозрачность компаний.⁸

Третья причина возникновения сетей – это быстрые технологические изменения. Рост предложения, наполнение рынков приводят к росту конкуренции производителей. Обострение конкуренции требует от производителей непрерывного совершенствования и обновления продукта. В результате срок жизни товаров и услуг сокращается. Одновременно с этим растут инновационные риски и объемы средств, направляемых на цели научно-технического развития. Вместе с тем, как показывает опыт, только малая доля инновационных идей являются коммерчески успешными. В частности, отмечается, что лишь около 15% инновационных идей становятся востребованными, остальные же влекут за собой невозместимые издержки.⁹ Образование сети позволяет фирмам взаимодействовать уже на стадии НИОКР, повышая свою конкурентоспособность. Такие научно-технические объединения направляют усилия на обеспечение технологического лидерства в той или иной области. Участники этих объединений обмениваются технологиями, осуществляют совместные научные исследования и изыскания, в результате чего получают доступ к инновационным идеям и технологиям.

В случае рассмотрения сети как информационного партнерства сеть понимается как бизнес-коммутатор, который дает ее участникам возможность получения достоверной информации и более дешевого мониторинга ситуации на рынке.¹⁰ Своевременный доступ к информации сокращает издержки, повышая тем самым конкурентоспособность продукции. Показательно, что к концу XX века затраты мировых компаний на получение информации могли достигать 6-8% от их годового оборота.¹¹ Очевидно, что участие в сети позволяет сократить подобные издержки.

В качестве четвертой причины возникновения сетей указывается стремление компаний получить доступ к ресурсам, контролируемым другими участниками рынка. Данное утверждение основано на том предположении, что фирмы вступают во взаимодействие для достижения синергии от комбинации различных ресурсов. Это позволяет получить более высокую рентабельность и укрепить конкурентное преимущество компаний. В рамках сетевых структур фирмы обеспечивают себе доступ к новым ресурсам, а также получают возможность сохранить собственные ценные ресурсы, которые в настоящий момент полностью не востребованы. Приведем несколько примеров. Так, производственные объединения нацеливаются на приобретение производственных компетенций через организацию совместных проектов с лидерами отрасли. Результатом взаимодействия для сторон становится совершенствование производства, достижение эффекта масштаба, снижение риска освоения новых продуктов и услуг. Маркетинговые объединения имеют целью поставить под контроль определенное рыночное пространство на основе обеспечения эксклюзивного доступа к новым видам ресурсов, источникам финансирования, комплекующим, новым рынкам и потребителям. Также их целью является усовершенствование каналов дистрибуции. Очевидно, что интеграция ресур-

⁸ См.: Олейник А.Н. Модель сетевого капитализма // Вопросы экономики. 2003. № 8. С. 132-149; Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. С. 39.

⁹ См.: Алексеева М.М. Планирование деятельности фирмы. – М.: Финансы и статистика, 2001. С. 116.

¹⁰ См.: Паринов С.И. К теории сетевой экономики. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002. С. 16.

¹¹ См.: Соболев В.М. Формирование рыночной инфраструктуры в переходной экономике индустриального типа. – Харьков, 1999. С. 303.

сов в сетевых объединениях требует от сторон меньших инвестиций и оставляет возможность для перегруппировки в будущем.

Преимущества сетей в условиях кризиса

Сетевые структуры проявляют высокие адаптивные способности. Сети – гибкие образования, лучше реагирующие на технологические инновации и изменяющиеся запросы потребителей, нежели корпорации или единичные фирмы, не включенные в сеть. Крупные корпорации менее восприимчивы к научно-техническим инновациям и запросам потребителей, ограничены в собственных ресурсах. Мелкое же предприятие, войдя в крупную группу, начинает терять свою гибкость и способность к инновационным видам деятельности. Помимо этого, присоединяемое предприятие имеет ряд направлений, ненужных материнской компании, а значит ею закрываемых. Состав участников сетей может изменяться в соответствии с критериями оптимальности и наибольшего вклада каждого участника. Кроме того, в сети ниже уровень бюрократии, участники более самостоятельны, а каждая организационная единица представляет собой отдельный модуль. Таким образом, сети как гибкие и подвижные образования представляются наиболее адекватными современному состоянию экономики.

Сетевая структура имеет ситуационный характер. Внутренние и стабильные сети наиболее приемлемы в зрелых отраслях, где требуются значительные капитальные инвестиции. Динамические сети эффективны в низкотехнологичных отраслях с короткими циклами разработки продуктов и в развивающихся высокотехнологичных отраслях.

Перечисленные выше преимущества сетей, несомненно, имеют и свои ограничения. В частности, можно указать на то, что создание сетей – длительный процесс, сопряженный с дополнительными издержками.¹² Вместе с тем, сети являются одним из наиболее действенных инструментов преодоления кризисных явлений в функционировании отдельной компании или отрасли, а также могут выступать в качестве одного из возможных ответов на глобальный вызов наблюдающегося сейчас системного кризиса.

¹² См.: Бобина М. Стратегические альянсы в глобальной экономике // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 11. С. 109.

Петрова Н.П.*

Аутсорсинг как инструмент управления организациями малого бизнеса

В последнее время в мировой практике все чаще используется аутсорсинг. Первое его применение датируется 30-ми годами прошлого столетия. Управляющий компании «*General Motors*» Альфред Слоун передал обслуживание и ремонт оборудования, используемого его компанией, и изготовления необходимых инструментов специализированным фирмам. Это помогло ему систематизировать работу и сосредоточиться на выполнении основных бизнес-процессов компании. Термин «аутсорсинг», несмотря на это, появился в научной литературе только в 90-е годы XX века.¹ На сегодняшний день у такой корпорации, как «*Ford*», две трети необходимых ей комплектующих и определенных услуг произведены внешними исполнителями, а компьютерные гиганты «*Dell*» и «*Compaq*» постепенно пришли к тому, что используют стопроцентный производственный аутсорсинг.

Преимущества аутсорсинга

Почему аутсорсинг приобретает все большую популярность? Ответ заключается в том, что процессы современной глобализации заставляют всех участников рынка задуматься о повышении конкурентоспособности. Причем это касается как крупных и средних компаний, так и малых предприятий. В XXI веке зарубежные компании применяют аутсорсинг как инструмент повышения эффективности своей деятельности, поскольку аутсорсинг можно считать примером международного разделения труда. Большинству из них аутсорсинг помогает решить еще одну задачу, являющуюся актуальной для всей современной экономики, – снижение издержек, что особенно важно в посткризисный период.

В международной практике применение аутсорсинга в стабильной экономической ситуации помогает компаниям найти ответ на вопрос о путях сокращения собственных издержек, а также повышения качества производимой продукции или услуг. Основой современной конкурентоспособности является продуктивное использование времени, быстрое реагирование на постоянные изменения во внешней среде компании. Одним из методов оптимизации времени как раз призван стать аутсорсинг. В период кризисных явлений и неблагоприятной обстановки аутсорсинг становится одним из инструментов, который дает компаниям возможность оптимизировать свои затраты и сфокусироваться на их основных бизнес-процессах, решая с его помощью стратегические задачи компании. Необходимо заметить, что на аутсорсинг передают главным образом неключевые бизнес-процессы компании. Ведь передача сторонним исполнителям своих основных бизнес-процессов ставит фирму в зависимость перед ними и может привести к потере непосредственного контроля над всей ее деятельностью.

Для малых предприятий с применением аутсорсинга появляется возможность конкурировать со средними и крупными компаниями путем распределения разных бизнес-процессов между несколькими компаниями-аутсорсерами, каждая из которых уже имеет опыт оказания аутсорсинговых услуг. Применяв опыт аутсорсинговых компаний и эффективно внедрив его в собственные бизнес-процессы, успешное малое предприятие может выйти на те рынки, на которых главенствуют средние и крупные компании. О выходе на такие рынки в докризисный период малые предприятия даже и не думали. В данном случае, глобальный мировой кризис, усложнив бизнес одних компаний, дал шансы для развития другим фирмам. Появление на этих рынках новых игроков, при со-

* Петрова Наталья Павловна – аспирантка ИМЭМО РАН.

¹ Мировая экономика и международный бизнес / Под общ. ред. В. В. Полякова, Р.К. Щенина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: КноРус, 2007.

ответствующем их количестве, может привести к развитию конкуренции. Следствием этой конкуренции может стать улучшение качества оказываемых услуг и снижение стоимости предлагаемых товаров. Малое предприятие, оказавшись на новом для себя рынке, будет вынуждено предложить новые методы ведения бизнеса, которые будут способствовать новым изменениям ведения бизнеса другими участниками рынка.

Задачи организаций малого бизнеса отличаются от задач крупного и, зачастую, среднего бизнеса. Как правило, издержки малого предприятия уже максимально снижены. Что касается задачи оптимизации затрат, то здесь малому предприятию необходимо немного другое: ему намного важнее, например, техническая, финансовая, информационная поддержка. При этом у малых предприятий в основной массе нет свободных ресурсов для увеличения объемов собственного бизнеса.

Экономическая ситуация в посткризисный период заставляет всех участников международного рынка задумываться об оптимизации затрат и о способах развития компании. Крупные и средние компании значительно сократили численность своих структурных подразделений в период кризисных явлений, что со временем сказалось на покупательной способности населения в целом. В результате многие малые предприятия, работающие в сфере услуг и розничной торговли, значительно сократили свою выручку и оказались на грани выживания. В такой ситуации руководителям компании становится сложно реализовывать свои планы по развитию фирмы. Для продолжения своей текущей деятельности компаниям необходимы заемные средства на развитие, закупку новых товаров и услуг. Но рассчитывать большинству из них практически не на что. Одним из последствий мирового кризиса для России оказалось фактическое отсутствие возможности для большинства малых предприятий получить кредитные средства. И это несмотря на то, что правительство и руководство страны не раз озвучивало лозунги: «Кредиты малому бизнесу», «Доступные кредиты малому бизнесу».² Зачастую получение этих кредитов для малых предприятий недостижимо по разным причинам:

- 80-90% малых предприятий не имеют залога в виде первой (например, недвижимость) или второй категории (например, товары в обороте);
- у банков нет заинтересованности, давать кредиты малым предприятиям, поскольку у банка существуют более выгодные направления вложения средств;
- банкам выгодней кредитовать частных лиц, а не предприятия, поскольку риск не возврата средств ниже;
- банку выгоднее давать краткосрочные кредиты, а не предоставлять кредит на один год или более.

Существующая система не стимулирует банки давать кредиты малым предприятиям. Поэтому банку в период нестабильной местной валюты выгодней зарабатывать в очень «коротких» деньгах – месяц, три месяца, а желательно вообще сутки.

Сосредоточенность значительной части малых предприятий на организации нескольких бизнес-процессов, таких как производство, продажа, обслуживание, ослабило их экономическое состояние в кризисный период, поскольку руководству не хватало инструментов и зачастую опыта для того, чтобы в кратчайшие сроки принимать верные и сбалансированные решения. Большое количество направлений бизнеса компании одновременно требует от руководителя внимания к каждому из них. Эффективно с ними справляться, особенно в кризисный период, одному человеку достаточно сложно.

В результате перед руководителями малых предприятий встает актуальный вопрос об определении стратегических планов дальнейшей жизнедеятельности компании. Для части из них отказ от менее эффективных и наиболее затратных направлений деятельности, таких как продвижение и продажа производимой продукции, за счет передачи

² Медведев заявил о необходимости снижения кредитных ставок // ИА Regnum. 2010. 6 февраля; Путин даст миллион // Взгляд. 2010. 31 марта (<http://vz.ru>).

их на аутсорсинг в пользу сфокусированности фирмы на развитии одного основного бизнес-процесса, например производства, может стать спасением от банкротства. Сложившаяся ситуация обостряется и тем, что на российский рынок выходит все больше компаний с иностранным капиталом, которые характеризуются отлаженными процессами работы, квалифицированными специалистами, а главное – большим опытом работы на соответствующем направлении.

Специфика аутсорсинга в российском малом бизнесе

Особенностью многих руководителей малых предприятий в России является уверенность в том, что он – руководитель – может осуществлять все бизнес-процессы самостоятельно. И это несмотря на то, что для выполнения некоторых функций ему не хватает квалифицированной подготовки, а его персонал не способен компенсировать этот дефицит. Предпринимателю необходимо принять правильное управленческое решение для вывода компании из кризисной ситуации. А каким образом он может это сделать? Именно кризис заставляет многих руководителей понимать, что успех компании в основном зависит от того, насколько он, руководитель-собственник, владеет принципами современного менеджмента. В чем же должны заключаться эти принципы? Основа, в первую очередь, лежит в анализе собственного бизнеса, его слабых и сильных сторон.

В крупных компаниях существуют подразделения, которые курируют каждый бизнес процесс. На малом предприятии зачастую один и тот же сотрудник вынужден решать задачи кардинальным образом отличающиеся друг от друга. Ограниченный фонд заработной платы не всегда позволяет руководителю малого предприятия привлечь высококвалифицированный персонал. Эта ситуация приводит к тому, что эффективность выполняемых функций на предприятии падает, что в период кризисных явлений может привести к снижению конкурентоспособности предлагаемых товаров и услуг, а как следствие, к банкротству компании.

Многие предприниматели осознают это и предпочитают растить собственные кадры, мотивируя их более мягкими условиями труда и графиком работы. Они привлекают молодых специалистов, которым необходимо получать опыт и квалификацию. Эти специалисты, а иногда и студенты, готовы получать более низкие заработные платы, нежели квалифицированные специалисты.

Сложность данной ситуации заключается и в том, что именно руководителю-собственнику малого предприятия необходимо одному принимать ключевые для бизнеса решения. Подготовленность руководителя является необходимым условием для эффективного развития бизнеса в стабильной обстановке, но еще большую актуальность она приобретает в период кризисных явлений.

Умение анализировать сложившуюся ситуацию, владение информацией может помочь предпринимателю правильно ответить на сложный, но очень важный для его малого бизнеса вопрос: «Какой Ваш бизнес?». По мнению специалистов, эффективней отвечать на этот вопрос в момент, когда компания динамично развивается, чему способствует конъюнктура рынка. Однако и на сегодняшний момент ответ на этот вопрос поможет собственнику найти выход из сложившейся тяжелой ситуации. Кризис подталкивает предпринимателя осознавать, что сущность его бизнеса заключается в потребности, которую потребитель удовлетворяет, приобретая продукт или услугу.³

Руководителю малого предприятия необходимо также понимать: «Что его делает лучше других? Для выполнения какого бизнес-процесса у компании имеются квалифицированные специалисты и лучшие ресурсы?» Все это требует тщательного анализа, основанного на статистических данных. Такие решения возможно принимать, исключительно владея достоверной информацией и умея ее анализировать. Определив свою

³ Друкер, П.Ф. Практика менеджмента.: Пер. с англ. – М.: Издательный дом «Вильямс», 2008.

нишу, в которой деятельность компании будет максимально эффективной, предприниматель сможет найти выход из сложившейся ситуации. Именно применение аутсорсинга может позволить малым предприятиям сохранить наиболее эффективную часть бизнеса, которую необходимо развивать в будущем. Это может позволить, например, сосредоточиться на производстве аналогичных товаров, но под другой торговой маркой. Малое предприятие выберет себе специализацию, например, производство и откажется от продвижения и продажи данной продукции. При этом другое малое предприятие, закрывшее собственное производство и сосредоточившееся на продаже продукции, может начать размещать свои заказы у компании, продолжающей производить аналогичную продукцию.

В результате каждое малое предприятие будет сосредоточено на выполнении одного бизнес процесса, для развития которого у него были созданы наилучшие условия. Все силы и ресурсы будут брошены на улучшения данного бизнес процесса, а соответственно, на повышение качества. Все это приведет к росту конкурентоспособности данного конкретного малого предприятия и позволит ему развиваться и строить планы на посткризисный период.

Специализация малых фирм на конкретных бизнес-процессах позволит им:

- предложить рынку определенную аутсорсинговую услугу, которая имеет спрос;
- сосредоточить свои усилия и инвестиции на развитии определенного бизнес-процесса;
- совершенствоваться и развиваться в одном узкоспециализированном направлении;
- привлекать более квалифицированных специалистов в выбранном направлении;
- разрабатывать инновационные методы, продукты или услуги, востребованные на рынке в своей области.
- развиваться и стимулировать определенное направление, не отвлекаясь на параллельные бизнес-процессы.

Многие европейские малые предприятия были вынуждены принять подобное решение несколько лет назад под влиянием экспансии китайских товаров. Часть из них закрыло собственное производство на территории Европы и начало размещать заказы на производство товаров под собственной торговой маркой в Китае. Другая же часть предложила свои услуги по производству товаров европейского качества для более крупных компаний, занимающихся продажей всемирно известных брендов. Но сохранение собственных производств позволило этим малым предприятиям через некоторое время возродить производство товаров под собственной торговой маркой, производство и продажу которых они прекратили ранее.

Руководителям отечественных малых предприятий имеет смысл задуматься о заимствовании европейской практики предоставления аутсорсинговой услуги по определенному бизнес процессу. Российские малые предприятия, выбрав себе специализацию и оказывая аутсорсинговые услуги, могли бы извлечь для себя выгоду из сложившейся ситуации и сохранить собственный бизнес, но для этого им необходимо соответствовать тем критериям, которые будет предъявлять им компания, стремящиеся отдать им один из своих непрофильных бизнес-процессов на аутсорсинг. Эта ситуация должна заставить руководителей малых предприятий осознать, что конкурентное предложение может включать в себя только качественный товар или услугу.

В данной статье мы затрагивали вопрос о том, что именно руководителю-собственнику малого предприятия необходимо принимать все управленческие решения в компании. Важность этого процесса настолько велика, что определяет дальнейшее развитие компании. Современные условия обязывают руководителей малых предпри-

ятий быть не только специалистами в той отрасли, где функционирует их компания, но и грамотными управленцами. Зарубежная и российская практика последнего года показала нам много примеров, когда компании разорялись и теряли всякие шансы на выживание по причинам некомпетентных управленческих решений.

В течение последнего года многие специалисты потеряли свои рабочие места. Среди них было большое количество профессионалов своего дела, которые, имея «предпринимательскую жилку» в сочетании с полученными ранее профессиональными навыками и при определенной поддержке государства, могли бы организовать свое малое предприятие. Как же помочь им и дать толчок развитию организаций малого бизнеса? Опыт зарубежных стран показывает, что именно государственная политика должна быть направлена на развитие этого направления бизнеса. Государству необходимо создать целевые программы, которые помогут безработным квалифицированным специалистам организовать свое малое предприятие по оказанию аутсорсинговой услуги в своей области. Самым сложным моментом в развитии такого рода предприятий может являться получение заемных средств и первичных заказов, поскольку доверие рынка к ним может быть ниже, чем к более крупным компаниям, уже подтвердившим свою состоятельность в бизнесе. Разработав кредитные программы для такого рода малых предприятий и предложив государственные заказы, государство поможет сделать шаг вперед многим, а уже более хваткие и предприимчивые смогут выжить и достойно конкурировать на рынке.

Клумов Г.И.*

Синтетические финансовые инструменты в условиях развития кризиса и эффект их использования на примере европейских банков

Развитие современного рынка деривативов, сопровождающееся переходом от простых инструментов к сложным синтетическим продуктам, началось в 1980-х годах с введением в торговлю фьючерсов и опционов на биржевые индексы.¹ Основная идея развития этого сегмента инструментов заключалась в кредитовании под залог обязательств контрагента. Наиболее известная часть деривативов осела на биржах, которые обеспечивают ежедневный расчет позиций между контрагентами и тем самым предохраняют обе стороны от рисков неплатежей по заключенным контрактам. В этой статье рассматривается теневая сторона рынка деривативов – финансовых инструментов, сделки по которым совершаются напрямую между контрагентами без регуляторов. Объем этого рынка оценивается по разным источникам в 600 трлн. долл. По крайней мере, такую цифру приводит известный перуанский экономист Э. де Сото в интервью газете «*Guardian*».² Точная цифра неизвестна никому, так как большая часть всех сделок происходит вне бирж, регулируемых государственными структурами, поэтому подсчет всех «договорных» обязательств финансовых учреждений друг перед другом невозможен. Более того, публичные компании стараются максимально скрыть свои деривативные позиции от регуляторов. Ведь если посмотреть на публикуемую публичными компаниями финансовую отчетность по международным стандартам, оставшиеся активы третьего уровня на балансах этих компаний составляют всего лишь 1,5 трлн. долл.³ Возможно, это только те активы, которые еще приносят хоть какой-то доход, но скорее всего это только верхушка айсберга, а в реальности весь рынок производных инструментов и соответствующие ему активы спрятаны от глаз аудиторов и регуляторов.

Предопределенность кризисов на рынках деривативов

На мой взгляд, экономика в развитых странах подвергаются искусственному надуванию цен на активы уже несколько десятилетий. За этот срок было несколько «финансовых кризисов» и все они происходили из мира деривативов: далеко за примерами ходить не надо – черный понедельник 1987 г.; коллапс высокотехнологичного хеджевого фонда «*LTCM*» и последующий за ним азиатский кризис 1998 г.; обвал на фондовом рынке в начале XXI века, связанный с проблемами «*WorldCom*» и «*Enron*»; наконец, «ипотечный» крах 2007-2009 гг. Основной причиной всех этих событий стало маргинальное кредитование деривативов и синтетических продуктов и вера в то, что материальные ценности являются функцией увеличения стоимости активов, а не производства товаров и услуг. Инвесторов привлекала доходность инвестиций в электронные активы, которые иногда не существовали даже на материальной бумаге, но за счет кредитного финансирования доходность по этим мифическим инструментам существенно превышала доходность реального сектора, даже бизнеса, генерирующего добавленную стоимость за счет технологий и/или качества – например, инновационного производства или обучения персонала.

История образования рынка «нестандартных» финансовых инструментов берет свое начало с термина «хеджирование». Если открыть любую книгу по торговле производными инструментами, то она начнется с рассказа о рисках и истории их хеджирования. Доходность всегда зависела от риска: ведь чем выше риск, тем должна быть выше доходность. Именно ради хеджирования, снижения и распределения рисков между уча-

* Клумов Григорий Иванович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ <http://www.derech.ru/PublicationPage.aspx/80>.

² <http://www.guardian.co.uk/business/2009/mar/15/hernando-de-soto-credit-crunch>.

³ По данным информационного терминала «*Bloomberg*» (<http://www.bloomberg.com>).

стниками рынка и появились разнообразные производные инструменты. Эту роль деривативы успешно исполняли с самого появления.⁴ Рассмотрим конкретный пример: выдача ипотечных кредитов в США была достаточно закрытым бизнесом с низкой рентабельностью до тех пор, пока на эту отрасль не обратили внимание инвестиционные банки. Сначала локальные, а потом и международные кредитные организации, владельцы капитала и дешевого финансирования сфокусировались на этом высоколиквидном, быстрорастущем рынке. С точки зрения теории, такая главная функция деривативов, как перераспределение рисков, была решена полностью – колоссальные долларové денежные средства, а затем и убытки американской экономики были равномерно распределены по всему миру.

Ипотечные займы конечным потребителям собирались банками в единые пулы, называемые *Mortgage Backed Securities (MBS)* – аналог облигаций, имеющих срок действия и купонную ставку. Как любой финансовый инструмент с фиксированной доходностью, *MBS* и все его производные получали инвестиционный рейтинг от различных рейтинговых агентств. Следующим шагом было трансформация *MBS* в инструмент, называемый *Special Purpose Vehicle (SPV)* и *Collateralized Debt Obligation (CDO)* – оболочки для ипотечных кредитов и кредитных линий частной и коммерческой недвижимости, имеющие некоего андеррайтера (обычно банк или страховая компания). Задача андеррайтера была в продаже данных продуктов публике траншами. Различными инвесторами выступали крупные владельцы капитала – от спекулятивных хеджевых фондов до государственных пенсионных фондов.⁵ Важно отметить, что кредитный рейтинг андеррайтера «вешался» на созданный инструмент, несмотря на то, что в нем могли быть ипотечные кредиты ненадежной категории *sub-prime*. Категория кредитов *sub-prime* характерна для молодой афроамериканской семьи, которая существует лишь на пособие по инвалидности вследствие употребления наркотиков, но при этом живет в 150-метровом доме, взятом в ипотеку под минимальный процент в известных всему миру банках США. Среднестатистическая организация-инвестор при покупке ценных бумаг с фиксированной доходностью, выбирая тот или иной продукт, всегда ориентируется на кредитные рейтинги бумаги, так как у пенсионных и других регулируемых фондов обязательно присутствует система управления рисками, не позволяющая владеть бумагами ниже определенного рейтинга – для ограничения риска, который может взять на себя управляющий. Ведь любой управляющий получает бонус в зависимости от динамики своего портфеля в отношении к заранее выбранному индексу. Если целевой индекс вырос на 10%, а портфель управляющего на 9%, то считается, что управляющий потерял 1% капитала. Сказка «безрисковых» инвестиций продолжалась до тех пор, пока росла стоимость на заложенную недвижимость – рынок работал, и купоны по инструментам выплачивались. Никому из инвесторов не приходило в голову разобраться, а чем же они все-таки владеют.

Сама идея использования рейтинговых оценок была и остается абсолютно здоровой, но что же тогда пошло не так? Тут всплывает весьма популярная у работников финансового фронта идея двойных стандартов. Этот термин обычно применяется относительно политических событий в экспортно-ориентированных странах. В данном случае эта теория получила подтверждение в реальной экономике. Что есть двойные стандарты общепризнанных рейтинговых агентств «*Moody's*», «*S&P*», «*Fitch*» в современном мире? Это когда представитель низшего слоя социальной лестницы, человек без постоянной работы и дохода в развитых странах может получить огромный кредит на покупку жилья, а успешный средний класс в развивающихся странах не стоит и его подошвы в глазах глобальных банков. Это когда компания с рекордными за всю историю человечества убытками («*AIG*», 99 млрд. долл.) имеет, благодаря стране пропис-

⁴ <http://bankir.ru/news/article/1777733>.

⁵ *Felsenheimer J., Gisdakis Ph. Credit Crises: From Tainted Loans to a Global Economic Meltdown.* – Weinheim: WILEY-VCH Verlag, 2008.

ки, высококачественный рейтинг A-, а любая самая прибыльная и надежная компания в странах БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай) и близко к нему не может подбаться. К сожалению, такое положение дел вызвало не только негодование философов и политологов. Данный дисбаланс стал причиной неправильной оценки рисков, неадекватного распределения финансовых ресурсов, и в немалой степени – причиной разразившегося кризиса.⁶

Инвестиционные банки используют и другие деривативы. Для обеспечения надлежащего управления рисками и возможностей хеджирования были введены соответствующие деривативные контракты – *Credit Default Swap (CDS)*. Продавец обязывался вместо эмитента исполнить обязательства по кредиту в случае дефолта последнего. В реальности этот инструмент стал очередной игрушкой спекулянтов. Больше всех прибыли удалось получить координаторам сделок с *CDS* – крупнейшим американским банкам, так как этот финансовый инструмент не контролируется ни биржами, ни государственными структурами и не каждый инвестор может себе позволить провести сделку с *CDS* (помимо минимального размера сделки от 5 млн. долл. еще потребуется открыть счет у одного из банков-контрагентов, да и комиссии могут исчисляться несколькими процентами от суммы сделки). В настоящее время нет точных сведений о совокупном объеме оборота кредитных дефолтных свопов. Считается, что на конец 2-го квартала 2008 г. этот рынок составлял 15,5 трлн. долл. в США и около 60 трлн. долл. в мире (10% от всего рынка деривативов). При этом, например, рынок нефти марки *Light Sweet WTI* торгуется на 10 трлн. долл. в год (из которых половина объема являются спекулятивными сделками), а ВВП всего мира в 2007 г. составил около 54 трлн. долл.⁷ Проблемы у банков-участников начались с ростом дефолтов эмитентов, под которые были выпущены *CDS*. Покупатели пришли к продавцам за «страховкой», а у последних не оказалось денежных средств для удовлетворения своих обязательств. Круг замкнулся. Нужно учитывать, что около 30% всех дефолтных свопов продали хеджевые фонды, которые вырученные от продажи средства часто направляют на фондовый рынок, создавая таким образом пирамиду из виртуальной стоимости реальных активов. Падение фондового рынка привело к уменьшению активов таких хеджевых фондов. После начала массовых обращений на вывод средств частных инвесторов активов фондов не хватило для удовлетворения всех краткосрочных обязательств и они были вынуждены продавать все имеющиеся позиции по любым ценам, что и вызвало обвал фондового рынка в 2008 г.⁸

Каковы в действительности причины популярности деривативных продуктов в последние несколько лет? На мой взгляд, после краха рынка акций высокотехнологичного сектора в 2002 г., инвесторы во всем мире столкнулись с дефицитом инвестиционных инструментов, обеспечивающих стабильный, не коррелирующий с рынком акций, доход. Стоимость финансирования была крайне низкой и благодаря двум этим факторам синтетические продукты стали пользоваться огромной популярностью. Брокеры и банки начали предлагать массу различных *SPV* и структурных продуктов, которые все имели одно общее свойство – большое кредитное «плечо» (леверидж). Ключевой стратегией среди управляющих активами в различных учреждениях стал поиск возможностей для покупки высокодоходных структурированных продуктов, отвечающих требованиям регуляторов. Есть два простых метода сделать это:

- обозначить максимально возможные риски для покупки того или иного актива на свой баланс, чтобы регулятор не посчитал данный актив недопустимым;
- разгрузить лишние риски на дочернюю структуру, которую не требуется консолидировать в отчетность баланса материнской компании.

⁶ Хадеев Д. Адские деривативы и общество недопотребления (<http://bankir.ru/news/atricle/1777733>).

⁷ UNCTAD Handbook of Statistics 2008. – N.Y., Geneva, 2008. P. 388.

⁸ <http://www.rkmc.com/Credit-Default-Swaps-From-Protection-To-Speculation.htm>.

Большинство активов подразделяется на три группы. Активы первой группы являются ликвидными рыночными инструментами, которые можно продать и купить в любой момент за фиксированную инвестиционным сообществом цену, например, акции. Активы второй группы являются неликвидными, но рыночными инструментами, цену на которые определяет спрос и предложение ограниченного круга лиц, часто имеющих интересы в структурах, являющихся сторонами сделки. Например, частные облигационные займы, непубличные компании и их акционерный капитал и т.п. Активы третьей группы являются уникальным контрактом (фантазией) между двумя любыми участниками финансового рынка. Их стоимость определяется согласно экономическим моделям организации, выпустившей данный актив в обращение.

При оценке структурированных продуктов и деривативов, сделки по которым проходят мимо публичных бирж, используются мифические модели, которые не только не гарантируют справедливой стоимости, но и дают неограниченные возможности для фальсификации оценки составителем модели. Это крайне важно, так как при операциях с деривативами постоянно используются заемные средства. В случае с ликвидными активами банк-кредитор всегда может оценить стоимость и при снижении цены обязать владельца актива либо довести обеспечение, либо ликвидировать позицию с убытком. В случае с активами третьего уровня данная операция оказывается невозможной.

Использование синтетических инструментов европейскими банками

В прессе словосочетание «финансовый кризис» эксплуатируется практически для любой ситуации, в которой резко падает цена на какие-либо активы. В реальной экономике ценообразование не всегда является плавным процессом, но оно всегда отражает изменение структуры спроса и предложения и, соответственно, отражает процессы, произошедшие в глубине финансовой системы. При применении кредитного плеча (левериджа) данный процесс становится более заметным. Никто не отрицает, что деривативы поддерживают функционирование финансовых рынков в нормальное время, но однозначно они добавляют волатильности, когда внешние факторы обрушиваются на инвестиционное сообщество.

В настоящее время, несмотря на все усилия по докапитализации европейских банков, капитал первого уровня 7 из 20 крупнейших банков (см. табл. 1), представляющих 60% активов европейской банковской системы, находится ниже требуемого уровня в 8%. Минимальный уровень был установлен в 1992 г. в Базеле в размере 4%.⁹

Произошедший кризис показал, что стресс возможен даже в хорошо регулируемой системе – например, германской. В течение одной недели банк «IKB» потерял 2 млрд. евро от своей капитализации (80%) и разрушил свой авторитет консервативного банка. Было организовано экстренное фондирование в размере 3,5 млрд. евро на покрытие прямых убытков «IKB» в США и еще 14,6 млрд. евро на то, чтобы банк, основанный 83 года назад, вообще мог продолжать свой бизнес. За ним последовали «SachsenLB» и «HypoRealEstate», спасение которых обошлось немецким налогоплательщикам в 17,3 млрд. евро и 53 млрд. евро соответственно. Последний вообще в итоге был национализирован. На приведенных ниже графиках явно прослеживается динамика переноса «некачественных» активов с балансов частных банков на плечи налогоплательщиков в виде регулятора – Европейского центрального банка (ЕЦБ).¹⁰ Основным моментом «помощи» стало банкротство американского инвестиционного банка «Lehman Brothers» в сентябре 2008 г., что прослеживается всплеском объема гарантированных государством активов.

Основной проблемой во всех этих случаях стали деривативные контракты и структуры третьего уровня, которые банки держали на балансах дочерних компаний.

⁹ <http://www.basel.int/pub/simp-guide.pdf>.

¹⁰ По данным ЕЦБ (<http://www.ecb.int>).

Помимо «мертвого» рынка на основные позиции по ипотечным бумагам *MBS*, банки обязательно имели страховку от дефолта – *CDS*, но поскольку не было единого регулятора или биржи, которая контролировала бы платежеспособность контрагентов, организации, продавшие (*CDS*), благополучно избежали наказания, обанкротив свои дочерние мелкие компании, а вся тяжесть убытков в итоге легла на плечи честных налогоплательщиков.

Таблица 1.

Статистика убытков и дополнительных эмиссий европейских финансовых институтов в условиях глобального кризиса

Банк	Страна	Списано, млрд. долл.	Привлечено, млрд. долл.
«UBS»	Швейцария	52,5	40,5
«HSBC»	Великобритания	50,1	29,1
«Royal Bank of Scotland»	Великобритания	29,8	98,7
«HBOS»	Великобритания	29,7	25,9
«Barclays»	Великобритания	23,8	30,9
«BNP Paribas»	Франция	20,8	14,1
«SachsenLB»	Германия	20,0	22,2
«Credit Suisse»	Швейцария	19,7	12,9
«ING»	Нидерланды	19,6	25,2
«Deutsche Bank»	Германия	19,5	11,0
«IKB»	Германия	15,3	12,6
«Santander»	Испания	14,1	29,5
«Société Générale»	Франция	13,2	23,6
«Aegon»	Нидерланды	11,3	4,1
«KBC»	Бельгия	11,3	8,2
«Fortis»	Бельгия / Нидерланды	9,8	24,0
«Credit Agricole»	Франция	9,8	13,3
«Natixis»	Франция	9,3	8,5
«Swiss Re»	Швейцария	8,8	3,0
«DZ Bank»	Германия	8,1	0,0
Прочие	–	ок.125	ок.175

Составлено автором на основе данных упомянутых финансовых институтов.

В качестве примера можно привести все тот же банк «*HypoRealEstate*», который за десять дней до краха сообщал прессе, что компания имеет страховку, покрывающую все убытки даже в случае полного дефолта ипотечного рынка. Однако когда дошло до дела – получить страховку не смог никто.

В результате сжатия деривативного рынка европейские финансовые учреждения в 2009 г. списали 520 млрд. долл., что в два раза меньше, чем американские (1 трлн. долл.). Согласно стресс-тестам ЕС, крупнейшие банки ЕС еще продолжают списывать колоссальные средства, а общий размер активов третьего уровня, согласно отчетностям только публичных компаний, составляет 1,5 трлн. долл. По оценке МВФ глобальные потери по кредитам и «плохим инвестициям» составят 3,4 трлн. долл., что сравнимо с ВВП Германии.¹¹ В конечном счете, именно потрясения на финансовых рынках привели к небывалому для послевоенной Европы спаду ВВП.

¹¹ http://www.plusworld.ru/economics_and_politics/page1_6495.php.

Згуральская О.Ю.*

Слияния и поглощения в условиях мирового финансового кризиса

В условиях современного динамичного развития мировой экономики рост и расширение объемов деятельности коммерческой компании является важнейшей составляющей ее успеха. Рост компании возможен как за счет наращивания собственного производства, так и за счет присоединения других компаний. Второй путь позволяет не только более быстро увеличить объемы деятельности, но и выходить на новые для компании сферы деятельности, использовать продуктовые или технологические инновации, получить доступ к квалифицированному менеджменту. Поэтому многие современные компании предпочитают именно стратегию интеграции. В результате сделки по слияниям и поглощениям между компаниями становятся в настоящее время важнейшим фактором, определяющим уровень и направления движения прямых инвестиций. Процессы слияния и поглощения являются неотъемлемой частью современной экономики, инструментом ее глобализации. В результате слияний и поглощений растет экономическая власть компаний, их влияние на развитие отдельных рынков и на экономическую политику отдельных государств. Усиливается концентрация капитала в мировой экономике, а это дает крупным объединениям дополнительные конкурентные преимущества.

Волнообразный характер слияний и поглощений в мире

Необходимо отметить, что динамика процессов слияний и поглощений в мире носит достаточно выраженный волнообразный характер. Обычно эти волны совпадали с экономическим ростом, оживлением на фондовых биржах, фундаментальными изменениями экономической среды, например, важнейшими технологическими инновациями. В мире можно выделить 6 таких волн:

- Первая волна, которая приходится на период с 1897 по 1904 годы, характеризовалась преимущественно горизонтальными слияниями.
- Основной характеристикой второй волны, приходящейся на период с 1916 по 1929 годы, являются вертикальные сделки.
- Для третьей волны, которая протекала с 1965 по 1969 годы, характерны конгломератные слияния.
- Четвертая волна, имевшая место с 1981 по 1989 годы, характеризуется рейдерскими слияниями и *LBO* (выкуп компаний за кредитные ресурсы).
- Стратегическая направленность сделок является главной характеристикой пятой волны, которая происходила с 1995 по 2000 годы.
- Для последней шестой волны, которая имела место в на период с 2004 по 2007 годы, наиболее характерны трансграничные сделки.¹

К характерным особенностям последней волны сделок по слияниям и поглощениям, охватившей все страны мира, можно отнести следующее:

1. Основной характерной особенностью последней волны является быстрый рост числа и стоимости трансграничных сделок, что дает основание характеризовать этот этап как международный. В количественном выражении они возросли с 27% до 33% за период с 1995 г. до 2000 г. и достигли своего максимума в 38% в 2007 г.² Рост трансграничных сделок является как следствием, так и инструментом глобализации экономических процессов. В настоящее время сделки по слияниям и поглощениям становятся основной формой проникновения прямых иностранных инвестиций на рынки всех разви-

* Згуральская Оксана Юрьевна – аспирантка ИМЭМО РАН, старший консультант отдела консультационных услуг по сделкам «*Ernst & Young*».

¹ Гохан П.А. Слияния, поглощения и реструктуризация компаний. – М.: Альпина Бизнес Брукс, 2007.

² Firstbrook C. Cross-border M&A: handle with care // Accenture. 2008. September.

тых и все большего числа развивающихся стран. В таблице 1 приведены данные по количеству и стоимости крупнейших трансграничных сделок. Растет число мегасделок (стоимостью свыше 1 млрд. долл.). Если в 2003 г. было заключено 78 таких сделок, то в 2007 г. их число достигло 319 (общей стоимостью 1,2 трлн. долл.). Хотя это составляло всего 3% от общего количества трансграничных сделок, но в стоимостном выражении на эти сделки пришлось 70,4%. Из таблицы также видно, что в последние 20 лет отмечается не только рост числа крупных сделок, но и их размеры. Особенно существенно увеличились число и стоимость крупных трансграничных сделок в последние годы.

Таблица 1.

**Трансграничные сделки по слияниям и поглощениям стоимостью более
1 млрд. долл.**

Год	Количество сделок	Доля в общем числе трансграничных сделок, %	Суммарная стоимость сделок, млрд. долл.	Доля в общей стоимости трансграничных сделок, %
1987	19	1,6	39	40,1
1988	24	1,3	53	38,7
1989	31	1,1	68	40,8
1990	48	1,4	84	41,7
1991	13	0,3	32	27,0
1992	12	0,3	24	21,0
1993	18	0,5	38	30,5
1994	36	0,8	73	42,5
1995	44	0,8	97	41,9
1996	48	0,8	100	37,9
1997	73	1,1	146	39,4
1998	111	1,4	409	59,0
1999	137	1,5	578	64,0
2000	207	2,1	999	74,0
2001	137	1,7	451	61,7
2002	105	1,6	266	55,0
2003	78	1,2	184	44,8
2004	111	1,5	291	51,5
2005	182	2,1	569	61,3
2006	215	2,4	711	63,6
2007	319	3,0	1197	70,4
2008	251	2,6	823	68,3
2009*	40	1,2	171	67,2

Источник: Cross-border M&A database, UNCTAD (<http://www.unctad.org>).

Примечание: данные за 2009 г. приведены только за период с января по июнь.

2. Вместе с тем, последняя волна слияний выделялась не столько даже большим количеством и высокой стоимостью сделок, сколько усилением стратегического характера сделок с целью расширения и роста эффективности деятельности компании, прежде всего путем выхода на новые рынки, что позволяет компании более полно использовать эффект масштаба, дает дополнительный импульс к укрупнению компании; в то же время высокая конкуренция на мировых рынках порой вынуждает компании отказываться от непрофильного бизнеса.

3. В этот период отмечается рост числа сделок с участием компаний из развивающихся стран и стран с переходной экономикой, особенно Бразилии, России, Индии,

Китая и Республики Кореи (при этом происходит изменение приоритетов: если в течение 1995-2000 гг. доминировали Бразилия и Китай; то в течение 2004-2007 гг. заметно возросло и значение России, Республики Кореи и Индии). Доля сделок с участием компаний из вышеперечисленных стран возросла с чуть более 4% в 1995 г. до 12,4% от общего объема сделок по слияниям и поглощениям в 2007 г. Покупатели из этих стран инициировали несколько самых крупных сделок 2007 г., таких как покупка бразильской конгломератной компанией «Vale», канадского никельдобывающего гиганта «Inco»). Более того, стоимость данных сделок возросла с 1,4% в 1995-2000 гг. до 4% в 2004-2007 гг.³ И хотя стоимость этих сделок в общем объеме относительно мала, тем не менее они свидетельствуют об активизации покупателей из развивающихся стран.

Динамика слияний и поглощений в 2008-2009 гг.

В результате объединений компании получают: доступ к новым для себя знаниям и технологиям, доступ к сбытовым сетям компаний-партнеров, обеспечивают рост объемов производства и его эффективности, укрепляют свои позиции на рынке, обеспечивают географическую и продуктовую диверсификацию. Все это повышает их конкурентоспособность. Как показывает практика, многочисленные слияния и поглощения ведут к изменению облика как самих компаний, так и целых отраслей, меняя их структуру и конкурентную среду.

Однако в 2008 г., вследствие глобального экономического кризиса, начавшегося еще в конце 2007 г. и стремительно развившегося в 4-м квартале 2008 г., началось снижение объемов сделок по слияниям и поглощениям, в том числе трансграничных. За 2008 г. их объемы снизились в мире на 35%. В 2009 г. сокращение сделок продолжилось. За первое полугодие 2009 г. их объем составил всего 123 млрд. долл.⁴

Особенно резко сократились число и объемы мегасделок. Количество таких сделок сократилось с 319 в 2007 г. до 251 в 2008 г. и до 40 в первой половине 2009 г., а их стоимость уменьшилась с 1197 млрд. долл. в 2007 г. до 823 млрд. долл. в 2008 г. и до 171 млрд. долл. к середине 2009 г.⁵ Снижению числа и стоимости сделок в 2008-2009 гг. способствовали несколько факторов:

1. Резкое падение курса акций на фондовых рынках развитых стран привело к снижению стоимости сделок. В 2008 г. падение курса акций составило в среднем более 40%. Глубина падения курса акций была примерно одинакова во всех основных развитых странах: в США индекс *S&P500* упал на 41%, в зоне евро *DJ Euro Stoxx50* – на 44%, в Японии *Nikkei* – на 44%⁶.
2. Финансовый кризис сделал финансирование сделок за счет собственных и заемных средств более сложным и дорогим: финансирование сделок при помощи выпуска новых ценных бумаг во время быстрого падения фондовых рынков становится все менее осуществимым, а стоимость финансирования за счет заемных средств возрастает вследствие ужесточения условий кредитования и повышения процентных ставок.
3. Был отменен ряд крупных проектов по приватизации, которые планировались на этот период (в частности, французской компании «*La Poste*», кувейтской компании «*Kuwait Airlines*» и шведской телекоммуникационной компании «*TeliaSonera*»).
4. Банки не желают принимать на себя риски выдачи больших займов под залог приобретаемой компании.

³ Bert A.R., Ficery K. Sykes K. The new face of global M&A // Accenture. 2009. January. P. 2.

⁴ World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. – N.Y., Geneva: UNCTAD, 2009. P. 10.

⁵ Cross-border M&A database, UNCTAD

⁶ World Investment Report 2009. P. 11.

Сократившаяся в условиях кризиса прибыль корпораций и резкое падение цен на акции значительно уменьшили объем международных сделок по слияниям и поглощениям. Снижающийся спрос на товары и услуги вынуждает компании урезать свои инвестиционные планы в целом, включая капиталовложения за рубежом. Многие планировавшиеся ранее сделки по слияниям и поглощениям были отменены, сокращены или отложены вследствие высокого уровня предполагаемого риска и неопределенности финансовых и экономических условий. Этому способствовали и мрачные экономические прогнозы, особенно в развитых странах, которые переживают худший спад со времени второй мировой войны. В частности, прогноз МВФ предусматривал снижение мирового производства в 2009 г. впервые за последние 60 лет.⁷

Необходимо отметить, что влияние кризиса различалось по отраслям и по отдельным фирмам. Наиболее сильно пострадали отрасли с выраженной зависимостью от экономического цикла (такие как автомобилестроение, строительство, производство электротехники и электронного оборудования, металлургия и другие выпускающие полуфабрикаты отрасли, финансовый сектор). Значительно меньше пострадали отрасли циклически менее зависимые, с более стабильным спросом. Например, среди 100 крупнейших ТНК многие компании продолжали получать в 2008 г. значительные, а иногда даже растущие прибыли в нефтяной и газовой отрасли («*ExxonMobil*», «*Chevron*», «*BP*», «*Shell*», «*GDF Suez*», «*Total*»), в пищевой промышленности («*Nestle*», «*SAB-Miller*», «*Coca-Cola*», «*Kraft Foods*») и табачной («*British American Tobacco*»), в телекоммуникационной отрасли («*Deutsche Telekom*», «*TeliaSonera*») и некоторых других секторах.

В результате кризиса ускорился процесс реструктуризации ряда компаний. Это прежде всего фирмы, испытывавшие до кризиса финансовые трудности и оказавшиеся в результате кризиса на грани банкротства, а также компании, стоимость акций которых резко упала. И те, и другие весьма уязвимы и легко становятся объектом для поглощений. С другой стороны, компании, которым и в кризис удалось сохранить значительные финансовые резервы, получили уникальную возможность увеличить свою рыночную долю и быстро нарастить объемы своей деятельности за счет приобретения других компаний по низкой цене. Подобные сделки по слияниям и поглощениям, в частности, были проведены крупными ТНК. Топливные компании вследствие высоких показателей прибыли за 2008 г. благодаря высоким ценам на нефть в первых трех кварталах 2008 г. имеют возможность приобрести более мелких и слабых конкурентов. Так, например, «*Shell*» купила газовую компанию «*Enspire Energy*» в декабре 2008 г. В автомобильной отрасли «*FIAT*» приобрел долю в американской автомобильной компании «*Chrysler*». В энергетической отрасли компания «*RWE*» приобрела нидерландскую государственную компанию «*Essent*» за 9,3 млрд. евро. Компания «*Enel*» увеличила свою долю в компании «*Endesa*» с 67% до 92%.⁸

В результате и в условиях кризиса сделки по слияниям и поглощениям не прекратились. Они мотивировались либо необходимостью выживания, либо стратегическими целями компаний. Так, в США инвестиционный банк «*Merrill Lynch*», столкнувшись с потенциальным коллапсом, предпочел быть поглощенным «*Bank of America*». Испанская компания «*Santander*» провела несколько стратегических сделок в 2008 г., поглотив британские «*Alliance & Leicester*» и «*Bradford & Bingley*», а также приобрела акции «*Sovereign Bancorp*» (США), тем самым впервые получив выход на розничный рынок США. «*Nomura*» (Япония) и «*Barclays*» (Великобритания) установили контроль над частью пострадавшего от кризиса «*Lehman Brothers*» и таким способом расширили свою деятельность. «*Mitsubishi UFJ Financial Group*» (Япония) овладела 21% долей в американском инвестиционном банке «*Morgan Stanley*». Таким образом, кризис способствовал реструктуризации и концентрации капитала во многих отраслях.

⁷ World Economic Outlook. October 2009 (<http://www.imf.org>).

⁸ World Investment Report 2009. P. 6.

Разновременным было и влияние кризиса на процессы слияний и поглощений по странам. В 2008 г. в развитых странах трансграничные сделки в стоимостном выражении снизились на 39% после пятилетнего бума. В Европе они снизились на 56%, а в Японии на 43%.⁹

Во всем мире наиболее сильно кризисом были затронуты мегасделки (см. табл. 1). При этом в развитых странах количество мегасделок сократилось с 274 в 2007 г. до 203 в 2008 г. В развивающихся странах, напротив, в том же 2008 г. деятельность по слияниям и поглощениям продолжала характеризоваться высокими показателями: 41 мегасделка была заключена в 2008 г. по сравнению с 35 такими сделками за 2007 г. (в Африке и Азии транснациональные корпорации увеличили свою деятельность по слияниям и поглощениям, что и показало 13%-ный рост числа таких сделок в 2008 г.). Однако уже в первой половине 2009 г. в Азии и других развивающихся регионах наблюдалось резкое снижение экспорта и резкое падение цен на энергетические и прочие природные ресурсы. Сделки по слияниям и поглощениям в соответствующих отраслях также резко сократились. В странах с переходной экономикой количество сделок снизилось до 7 в 2008 г. по сравнению с 10 в 2007 г.¹⁰

В стоимостном выражении в первой половине 2009 г. сделки по слиянию и поглощению упали не только в развитых странах, но также и в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В последних уменьшение числа сделок частично явилось результатом снижения привлекательности компаний-объектов сделки вследствие сократившегося экспорта и низких цен на энергетические и прочие природные ресурсы. Такое запаздывание экономических процессов, протекающих в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, по сравнению с развитыми странами связано с тем, что именно последние выступают важнейшими потребителями продукции, производимой компаниями развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Экономическая зависимость этих стран приводит к тому, что первоначальное ухудшение экономической конъюнктуры и последующее резкое падение спроса на рынках развитых стран вызывает сокращение спроса в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, и тем самым инициирует развитие в них кризисных явлений.

Слияния и поглощения с российским участием

Процессы, протекающие в мировой экономике, оказывают непосредственное влияние и на российский рынок сделок по слияниям и поглощениям. В России процессы слияний и поглощений начали развиваться лишь с середины 90-х годов XX века, когда начался процесс приватизации. На протяжении всего этого периода наблюдается рост количества и объемов сделок, но особенно активизировались эти процессы начиная с 2002 г. Особо сильное увеличение приходится на 2007 г. (см. табл. 2).

Таблица 2.

Динамика российского рынка слияний и поглощений

<i>Год</i>	<i>Стоимость сделок, млн. долл.</i>	<i>Количество сделок</i>
2002	7 468	286
2003	23 703	436
2004	30 379	457
2005	52 517	706
2006	110 971	1 210
2007	179 349	941

Источник: Future trends in CEE M&A: which way forward? – PWC, 2009. P. 21.

⁹ Ibid. P. 13.

¹⁰ Ibid. P. 11, 14.

В целом в 2007 г. в России стоимость сделок по слияниям и поглощениям выросла на 61% и составила 179 млрд. долл. по сравнению с 7 млрд. долл. в 2002 г. Наиболее крупными сделками за период с 2005 г. по 2007 г. были: (1) сделка по слиянию трех компаний «РУСАЛ», «СУАЛ» и «Glencore» с образованием нового алюминиевого гиганта – компании «*UC Rusal*», который в последующем приобрел миноритарную долю в компании «Норильский никель» за примерно 15,7 млрд. долл.; (2) аукционы по продаже активов «ЮКОСа»; (3) распродажа электрогенерирующих активов «РАО ЕЭС России». В стоимостном выражении данные сделки суммарно составили примерно половину стоимости всех сделок в 2007 г.

В России в публичных источниках преобладают данные о многомиллиардных мегахделках, но в действительности наблюдался рост средних сделок. Необходимо отметить, что 71% от общего числа сделок в 2007 г. были сделки стоимостью до 100 млн. долл.¹¹ Это объяснялось тем, что с ростом конкурентного давления на мелкие и средние компании они начинают рассматривать сделки по слияниям и поглощениям как эффективный способ увеличения своей стоимости и конкурентоспособности. Соответственно росло число сделок по слияниям и поглощениям, инициированных мелкими и средними компаниями. В результате многие небольшие местные компании превращались в региональные и национальные компании. Во многих дезинтегрированных отраслях консолидация становится привлекательной стратегией роста. Примером этому может служить появившаяся в результате слияния «Перекрестка» и «Пятерочки» розничная сеть «*X5 Retail*», которая для увеличения своей доли на рынке приобретала местные розничные сети, чтобы воспользоваться растущим потребительским спросом и извлечь выгоду от синергии и эффекта масштаба.

2008 год стал переломным для практики слияний и поглощений не только в мире, но и в России. По мере того как экономическая и политическая ситуация в России ухудшалась во второй половине 2008 г. инвесторы (как отечественные, так и зарубежные) становились более сдержанными в принятии решений по сделкам. Под влиянием кризиса количество сделок во второй половине 2008 г. резко сократилось. В 2008 г. оно едва достигло половины от значения 2007 г.:

- во второй половине 2008 г. отечественными инвесторами было заключено 47 сделок общей суммой около 4,6 млрд. евро, в то время как за первую половину 2008 г. количество сделок достигало 109 на общую сумму 18,8 млрд. евро;
- также себя вели и иностранные инвесторы, которые заключили на 33 сделки меньше во второй половине 2008 г. по сравнению с 55 сделками, заключенными в первой половине 2008 г. (общая сумма сделок, заключенных иностранными инвесторами во второй половине 2008 г. по сравнению с первым полугодием, уменьшилась на 9,4 млрд. евро и составила 1,8 млрд. евро).¹²

Особый интерес представляет, безусловно, отраслевой аспект проведенных сделок. Основная часть сделок, заключенных в 2008 г., как и в предыдущие годы, относится к электроэнергетике и горнодобывающему сектору (около 25% от общего числа сделок в количественном выражении и чуть более 40% в стоимостном выражении). К этому же сектору относится 7 из 10 наиболее крупных сделок, объявленных в 2008 г. Однако наиболее крупной сделкой, объявленной в 2008 г. была покупка 50% доли в «КМ Инвест» финансово-инвестиционной компанией «Интеррос» за 4,6 млрд. евро. Второй по размеру сделкой было приобретение финской компанией «*Fortum*» 29% акций «ТГК-10» за 2,3 млрд. евро. Покупка 32% акций «ТГК-7№» за 1,9 млрд. евро компанией «*Berezville Investment*» было третьей крупнейшей сделкой, анонсированной в 2008 г. Еще одной крупной сделкой было приобретение компанией «ЛУКОЙЛ» 82,3% акций «ТГК-8» за

¹¹ Future trends in CEE M&A: which way forward? – PWC, 2009. P. 19

¹² Deal drivers Russia // Mergermarket. 2009. March. P. 3.

1,5 млрд. евро.¹³ Реформа в электроэнергетике, связанная с приватизацией «РАО ЕЭС России» и с созданием территориально-генерирующих и оптово-генерирующих компаний, была одним из наиболее значимых факторов на рынке слияний и поглощения в России в 2008 г.

Интересным является и соотношение отечественных и иностранных инвесторов на российском рынке слияний и поглощений. За последние 4-5 лет доля сделок с участием отечественных инвесторов составляла примерно 70% от общего числа сделок. В 2008 году доля отечественных инвесторов в общем объеме сделок в количественном и суммарном выражении составила 67% и 64% соответственно.¹⁴ При этом три из пяти наиболее крупных сделок, объявленных в течение 2008 г., проходили с участием отечественных инвесторов.

За период с 2005 г. по 2008 г. около 330 сделок было заключено с участием зарубежных инвесторов общей стоимостью примерно 53,9 млрд. евро, что составляет примерно 30% от общего числа сделок за данный период (в количественном и стоимостном выражении). Основными иностранными инвесторами в России в 2008 г. были Великобритания, США и Кипр (заключивших 13, 12 и 10 сделок соответственно). По показателю общей суммы сделок основными иностранными инвесторами в 2008 г. являлись Финляндия, США и Великобритания (20%, 19% и 14% от общей суммы сделок соответственно).¹⁵ Зарубежные инвесторы проявляют сейчас меньший интерес к российскому рынку из-за высокой оценки рисков и невозможности привлечь достаточное количество финансовых ресурсов.

Что же касается российских компаний, вкладывающих деньги за рубежом, то за период с 2005 г. по 2008 г. ими было совершено 213 сделок на общую сумму 38,5 млрд. евро. В 2008 г. основной страной, в которой российские инвесторы совершали сделки, были США – более 10% от общего количества сделок, заключенных российскими инвесторами за рубежом. Примерно по 8,6% от всех сделок, совершенных отечественными инвесторами за рубежом, приходится на кипрские и украинские предприятия.¹⁶

* * *

Таким образом, финансовый кризис оказывает противоречивое воздействие на решения о слияниях и поглощениях. С одной стороны, стоимость активов в кризис, как правило, снижается и становится более привлекательной для приобретения, а с другой стороны, проблема изыскания источников финансирования сделки стоит в условиях кризиса достаточно остро. Более того, на фоне кризиса компании могут прибегнуть к различного рода слияниям, поглощениям, консолидациям, что может обеспечить рост количества сделок, но их общая стоимость при этом может уменьшиться.

¹³ Ibid. P. 4, 8.

¹⁴ Ibid. P. 8.

¹⁵ Ibid. P. 10.

¹⁶ Ibid. P. 11.

Буланова Д.С.*

Влияние мирового кризиса на активность нефтегазовых компаний мира в сфере слияний и поглощений

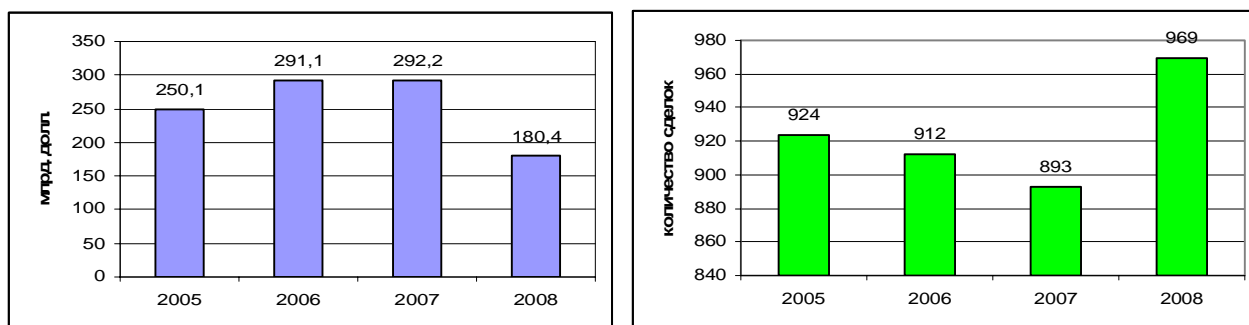
Финансовый кризис обусловил значительные изменения в мировой экономике, в том числе и в нефтегазовом секторе. Резкое падение цен на нефть привело, с одной стороны, к негативным последствиям. Котировки акций энергетических компаний резко упали, причем некоторых из них – практически до нуля. Наименее защищенные игроки оказались под угрозой банкротства. Но, с другой стороны, изменившаяся экономическая ситуация открывает новые возможности приобретений и поглощений для тех нефтегазовых компаний, у которых есть запас свободных средств. Такими являются крупнейшие международные нефтегазовые корпорации, а также национальные нефтяные компании некоторых быстрорастущих азиатских стран (в первую очередь Китая), правительства которых выделяют льготные кредиты под зарубежные инвестиции. Крупнейшие российские нефтяные и газовые компании также объявляют о своих планах по слияниям и поглощениям как на внутреннем рынке, так и в других странах.

Падение цен на нефть и объем сделок в нефтегазовой отрасли

В течение 2008 г. на активность нефтегазовых компаний в сфере слияний и поглощений в основном влияли три фактора: нестабильность финансовых рынков, волатильность цен на нефть и ослабление мировой экономики. Высокая стоимость энергоресурсов в первой половине года поддерживала высокий уровень слияний и поглощений нефтяных и газовых компаний – 670 анонсированных сделок. Обрушение цен на нефть летом 2008 г. внесло коррективы в инвестиционные планы энергетических компаний. Произошло резкое снижение объема сделок, причем в последнем квартале произошло максимальное падение, на 59% по сравнению с 4-м кварталом 2007 г. или на 72% по сравнению с аналогичным периодом 2006 г.¹ Можно сказать, что еще даже до начала ухудшения экономического климата и падения нефтяных цен количество крупных сделок сильно сокращалось. Напротив, количество сделок в 2008 г. превзошло предыдущие годы, но влияние ограничения кредитов, продолжающегося падения экономики и обрушения цен на нефть сильно ударило по стоимости сделок. Общая сумма сделок упала на 38% – с 292,2 млрд. долл. в 2007 г. до 180,4 млрд. долл. в 2008 г. Несмотря на все рыночные и экономические потрясения, количество сделок в нефтегазовом секторе достигло 969 в 2008 г. – на 8,5% больше, чем в 2007 г. (см. рис. 1).

Рисунок 1.

Суммарный объем и общее количество сделок по слиянию и поглощению в нефтегазовом секторе в 2005-2008 гг.



Источник: *Herold J.S. Oil & Gas Deals 2008 Annual Review*.

* Буланова Дарья Сергеевна – аспирантка ИМЭМО РАН.

¹ *Herold J.S. Oil & Gas Deals 2008 Annual Review* – PricewaterhouseCoopers (<http://www.pwc.com>).

Рост количества сделок происходил в основном в секторе добычи и за счет маленьких сделок (менее 0,5 млрд. долл.) – на 15%. И наоборот, количество крупных сделок сильно упало, особенно очень крупных сделок. Было проведено всего 2 сделки объемом более 5 млрд. долл. в 2008 г. (в 2007 г. – 10 подобных сделок). В секторе нефтедобычи уменьшение количества крупных сделок было довольно очевидной тенденцией. В 2007 г. этот сектор был довольно динамичным – 3 сделки стоимостью более 5 млрд. долл. и общая стоимость всех сделок 31,4 млрд. долл. В 2008 г. количество сделок хотя и было высоким, но их стоимость снизилась в половину, не было проведено ни одной сделки выше 5 млрд. долл. При этом 6 из 10 крупнейших сделок 2008 г. в нефтегазовом секторе пришлось на сделки газовых компаний, в том числе 5 пришлось на «некондиционные» ресурсы, разработка которых требует значительных инвестиций в технологии. Все они были проведены в Австралии и Северной Америке (см. табл. 1).

Таблица 1.

Крупнейшие 10 сделок в нефтегазовой отрасли в 2008 г.

№	Стоимость, млрд. долл.	Объявленная дата	Покупатель	Продавец	Континент
1	5 848	8 сентября	«ConocoPhillips»	«Origin Energy»	Австралия
2	5 838	14 июля	«Royal Dutch Shell»	«Duvernay Oil»	Северная Америка
3	4 732	15 сентября	«BASF»	«Ciba Holding»	Межконтинентальная
4	4 191	10 июня	«XTO Energy»	«Hassie Hunt Exploration»; «Hunt Petroleum»	Северная Америка
5	3 791	7 июня	«China Oilfield Services»	«Awilco Offshore»	Межконтинентальная
6	3 698	13 июня	«Alpinvest Partners»; «JC Flowers & Co»; «Goldman Sachs Group»; «Candover Investments»	«Expo International Group»	Межконтинентальная
7	3 375	11 ноября	«StatoilHydro»	«Chesapeake Energy»	Северная Америка
8	3 300	1 июля	«Plains Exploration & Production»	«Chesapeake Energy»	Северная Америка
9	2 920	28 октября	«BG Group»	«Queensland Gas Company»	Австралия
10	2 808	3 июня	«Smith International»	«W-H Energy Services»	Межконтинентальная

Источник: Herold J.S. Oil & Gas Deals 2008 Annual Review.

Положение нефтегазовых компаний во время кризиса: положительные и отрицательные стороны

Падение мировой экономики и нестабильность финансовых рынков породили новые вызовы для нефтяных и газовых компаний. Резкое падение цен на нефть привело к необратимым последствиям для многих малых компаний. Согласно исследованиям компании «Ernst & Young», весной 2009 г., половина британских нефтегазовых компаний, зарегистрированных на Альтернативном инвестиционном рынке (*Alternative Investments*

Market при Лондонской фондовой бирже) могла выйти из бизнеса, так как в сложившихся экономических условиях трудно найти финансирование.² А для малых фирм кредиты – основа их существования. Такое же положение у многих компаний по всему миру.

Вместе с тем, изменяющиеся рыночные условия предоставляют возможности компаниям с высоким уровнем капитализации: многих крупных частных и некоторых национальных нефтегазовых компаний – для усиления своих позиций. Многие крупные транснациональные компании до начала кризиса накопили достаточно весомые запасы свободных средств – у «ExxonMobil» – 32 млрд. долл., «Total» – 17,5 млрд. долл., «Royal Dutch Shell» – 15,2 млрд. долл. Это открыло им возможности во время кризиса, когда кредиты оказались менее доступными.

В области мегаслияний мнения экспертов разных аналитических агентств расходятся. Некоторые аналитики предполагают высокую вероятность таких сделок в нефтегазовом секторе, ссылаясь на опыт предыдущих кризисов. В 1998 г., когда цены на нефть также сильно упали, «Exxon» купил «Mobil», а «Chevron» купил «Texaco». Со средней премией 30% в сделках, в которых использовались как наличность, так и акции, аналитик Фадел Гейт (*Fadel Gheit*) из инвестиционной компании «Oppenheimer» видит возможность для инвесторов извлечь выгоду. Также как и в 1998 г. крупные компании с высокой финансовой устойчивостью очень с большой вероятностью будут участвовать в процессе консолидации. Аналитик полагает, что мегаслияния могут помочь компаниям снизить издержки и операционные расходы.³ Но, по мнению многих других экспертов, такие крупные слияния в современных условиях невозможны, поскольку на пути таких сделок стоит множество барьеров, в первую очередь антимонопольных. За год кризиса – с лета 2008 г. по осень 2009 г. – транснациональные нефтегазовые корпорации так и не предприняли ни одной попытки мегаслияний, но зато присоединяли к себе более мелкие компании. Так, например, «BP» в сентябре 2008 г. купила часть арканзасского газового поля у «Chesapeake Energy».⁴

Тенденция на снижение объема инвестиций в нефтегазовой отрасли, наметившаяся в 2008 г., продолжилась и в первой половине 2009 г. Объем инвестиций сократился на 11% во 2-м квартале 2009 г. по сравнению с 1-м кварталом (со 134 до 119 млрд. долл.). В то же время, количество сделок увеличилось – с 457 по 657.⁵ Одной из причин возросшего количества слияний и поглощений является устойчивый рост цен на нефть и неопределенные рыночные условия, которые создают условия для консолидации в отрасли. Тем не менее средняя стоимость сделок в нефтяной и газовой отраслях понизилась с 651 млн. долл. (нефтяная отрасль) и 90 млн. долл. (газовая) до 509 млн. долл. и 53 млн. долл. соответственно.

Перспективы национальных компаний развивающихся стран и России

Во время кризиса, начавшегося в середине 2008 г., многие нефтегазовые компании развитых стран отказались от планов зарубежного инвестирования из-за негативных последствий, связанных с падением цены на нефть и кредитным кризисом. Это открыло новые возможности для компаний развивающихся стран, прежде всего стран-нефтеэкспортеров, в которых, несмотря на ухудшившуюся экономическую обстановку, остались возможности для инвестирования (Катар, Кувейт, Ливия), а также Китая и некоторых других стран Азии, например, Индии.

² Сайт компании «Ernst & Young» (<http://www.ey.com>).

³ The Observer. Цит. по: inoCMI.Ru. 2006. 30 октября (<http://www.inosmi.ru>).

⁴ Официальный сайт компании «BP» (<http://www.bp.com>).

⁵ Mergers & Acquisitions and Financing Trends in Oil & Gas Industry Q2 2009, (<http://www.companiesandmarkets.com>).

Правительства некоторых стран предлагают своим национальным нефтегазовым компаниям льготное кредитование для того, чтобы последние могли осуществлять зарубежные инвестиции. Китайские и индийские национальные нефтяные компании после ослабления активности в 2007 г. постепенно возвращаются на рынок слияний и поглощений благодаря тому, что объекты приобретений стали более доступны по стоимости.

Китай активно заявляет о своих амбициях по приобретению зарубежных активов. Несмотря на многочисленные сложности, связанных с увеличением рисков и ростом противоречий между инвестированием и отдачей, для китайских компаний открывается шанс проникнуть на те рынки, вход на которые до кризиса был им недоступен. В отличие от многих западных фирм, в китайские нефтегазовые компании имеют финансовые запасы, которые они намерены использовать для экспансии на зарубежных рынках с помощью слияний и поглощений.

Китайское правительство может помогать предприятиям, выходящим на зарубежные рынки. Общая сумма субсидий может достичь десятков миллиардов юаней. Несмотря на глобальную рецессию, Китай остается крупнейшим экспортером капиталов.

Китайская национальная нефтегазовая корпорация («CNPC») разрабатывает план по расширению объема нефтяных ресурсов. Как выяснилось в компании, Центральная Азия, Африка, Южная Америка, Ближний Восток и Тихоокеанская Азия являются пятью целевыми нефтегазовыми регионами. Операции разделены на два направления: приобретение малых и средних нефтяных компаний, испытывающих недостаток финансов и потенциала развития, и осуществление важного прорыва в приобретении средних и крупных нефтяных компаний.

Компания «PetroChina» (является частью «CNPC») в 1-м квартале 2009 г. заключила ряд стратегических сделок. Президент этой компании Жу Джипинг (Zhou Jiping) в мае 2009 г. анонсировал планы по инвестированию 100 млрд. юаней (14,7 млрд. долл.) заемных средств в основные зарубежные проекты. По словам Жу Джипинга, компания будет расширять свое присутствие в пяти главных регионах, где уже вела свой бизнес, и сфокусируется на усилении кооперации с национальными нефтяными компаниями в странах-экспортерах ресурсов, таких как Казахстан, Венесуэла и Катар. Он указал на то, что «PetroChina» также будет работать над расширением взаимоотношений с международными нефтяными мегакорпорациями, включая «Exxon», «Shell», «Chevron» и «BP».

Протекционистские опасения препятствовали Китаю совершить прямые поглощения. Например, заинтересованность законодателей США погубила попытку «CNOOC» в 2005 г. купить калифорнийскую «Unocal». С тех пор китайские компании поменяли стратегию в сторону работы с государственными банками в сделках «кредит в обмен на нефть» (oil-for-loans). Таким образом, Китайский банк развития предоставил доступ к зарубежным поглощениям (см. табл. 2).

Таблица 2.

Глобальная экспансия Китая в первой половине 2009 г. в нефтегазовой сфере

Китайская компания	Месяц	Цель	Стоимость, млрд. долл.	Сделка
«CNPC» и Китайский банк развития	Апрель	«Kazakh Energy» (Казахстан)	10	Активы и «кредит в обмен на нефть»
	Февраль	«Роснефть» (Россия)	25	Кредит на 20 лет, «кредит в обмен на нефть»
	Февраль	«Petrobras» (Бразилия)	10	«Кредит в обмен на нефть»

Источник: Global Insight (<http://www.ihsglobalinsight.com>).

Перед Китаем все еще будут стоять протекционистские преграды. Но это пока не останавливает страну. Китайские нефтяные и горнорудные компании уже потратили 23,3 млрд. долл. на поглощения в первой половине 2009 г. В будущем ожидается возрастание количества сделок благодаря стратегии «кредит в обмен на нефть», партнерству с крупнейшими транснациональными корпорациями и с помощью прямого поглощения малых компаний, которые могут выпасть из поля зрения протекционистов.

Ситуация с национальными компаниями Индии заметно отличается от Китая. По сообщениям информационного агентства «*Thomson Reuters*», ресурсы Индии для осуществления поглощений за рубежом упали на 86% в 1-м квартале 2009 г. – до 170,7 млн. долл. (в Китае ресурсы за этот же период повысились и составили 21,2 млрд. долл.).⁶ Индийское правительство не намерено предоставлять кредит государственным нефтегазовым корпорациям, а банки в сложившихся экономических условиях не спешат кредитовать частные компании для инвестирования за рубежом.

Накануне кризиса индийская компания «*Oil and Natural Gas Corporation*» («ONGC») приобрела независимую компанию «*Imperial Energy*», которая специализируется на разведке и добыче углеводородного сырья в России. Стоимость сделки составляет около 2 млрд. долл. Эта сделка стала крупнейшей сделкой национальных нефтяных корпораций с акциями в 2008 г. Представители компании «*Indian Oil*» заявили в сентябре 2009 г., что ищут варианты для поглощения нефтедобывающих компаний в Африке и Юго-Восточной Азии.

В отличие от многих других секторов экономики России, нефтегазовый сектор отметился в первой половине 2009 г. не снижением, а, наоборот, повышением деловой активности. В период низких цен компании начали консолидацию отрасли. По данным агентства экономической информации «ПРАЙМ-ТАСС», в 2009 г. на российском нефтегазовом рынке в сегменте средних компаний состоялось 10 сделок слияний и поглощений общей стоимостью 1,047 млрд. долл. (по сравнению с 792 млн. долл. в первом полугодии 2008 г.).⁷ В первом полугодии доля отрасли в сделках слияний и поглощений возросла до 15% (по сравнению с 3% аналогичного периода предыдущего года). Средняя стоимость сделки выросла на 33% до 131 млн. долл.: в результате нефтегазовая промышленность опередила лидеров предыдущего года – металлургию и энергетику.

* * *

Основным трендом в области слияний и поглощений в нефтегазовой отрасли во время экономического кризиса, начавшегося летом 2008 г., является уменьшение стоимости сделок при увеличении их количества. Крупнейшие нефтегазовые транснациональные корпорации, имеющие достаточные запасы свободных денег, совершают сделки по приобретению компаний и активов. Однако мегаслияний, которые наблюдались во время предыдущего кризиса, не произошло, и многие аналитики предполагают, что сейчас такие сделки маловероятны.

Заручившись поддержкой правительства, китайские компании становятся крупными инвесторами, заключая сделки с различными нефтегазовыми компаниями и присматриваясь к новым для себя регионам. В то же время ни национальные, ни частные нефтегазовые компании Индии не получают достаточного финансирования, поэтому в первой половине 2009 г. их возможности по приобретениям были сильно ограничены. Российские компании в основном инвестируют внутри страны, при этом активность по слияниям и поглощениям в нефтегазовом секторе – одна из самых высоких по сравнению с другими отраслями.

⁶ Цит. по сайту журнала «Слияния и поглощения» (<http://www.ma-journal.ru>).

⁷ ПРАЙМ-ТАСС. 2009. 15 сентября (<http://www.prime-tass.ru>).

Фролов Ю.В.*

Кризисные явления на европейском рынке рекламы и маркетинговых услуг как стимул реструктуризации рынка

Последствия мирового финансового кризиса не в последнюю очередь отразились и на такой сфере мировой экономики, как реклама и маркетинг. Рекламная активность в принципе является основным стимулятором потребления и ведущим инструментом для продвижения товаров и услуг на потребительских рынках. Во время кризиса на фоне изменения потребительского поведения и перераспределения рекламных бюджетов по различным направлениям и отдельным медиа-компаниям рекламная активность широко использовалась крупными компаниями в качестве одного из основных инструментов быстрого наращивания доли рынка в благоприятный период при наличии достаточного объема оборотных и инвестиционных средств. При общемировом сокращении рекламных затрат кризис в отрасли также оказал значительное влияние на структуру медийного рынка, сыграв роль мощнейшего стимула его реструктуризации. Не стоит забывать и о ведущей роли рекламы в жизненном цикле различных медиа-компаний, ведь большинство изданий, телеканалов, интернет-сайтов и иных источников информации существуют именно благодаря существенным рекламным бюджетам крупнейших рекламодателей, что напрямую влияет на СМИ, которые в свою очередь, как известно, являются «четвертой властью» в развитых странах.

Игроков рекламного рынка в целом можно разделить на три категории:

- рекламодатели (компании и бренды, нуждающиеся в продвижении своих услуг и/или донесении рекламного сообщения до целевой аудитории);
- медиа (традиционно в России их называют средствами массовой информации, однако в случае профессионального подхода к анализу рынка это не совсем корректно) и сейлз-хаусы (*Media Sales Houses* – компании, обладающие правами на продажу рекламного ресурса в определенных СМИ);
- агентства (сервисные структуры, оказывающие услуги по планированию рекламных кампаний, разработке креативных материалов, покупке рекламного инвентаря в различных медиа-компаниях и непосредственному размещению рекламных материалов).

Таким образом, для получения полной картины происходящих изменений наилучшим вариантом представляется рассмотрение рекламных рынков в разрезе выделенных выше групп игроков. Выбранная сегментация позволяет даже малознакомому с узкоотраслевой спецификой читателю понять и оценить всю глубину изменений при минимальном нивелировании особенностей рынка.

Рекламодатели

За объем рекламного рынка принято принимать совокупность затрат рекламодателей на прямую рекламу (то есть размещение рекламных материалов на телевидении, радио, в прессе, наружной рекламе и сети Интернет). В таблице 1 приведены данные по объемам бюджетов крупнейших рекламодателей в 89 странах, разбитые по регионам.

В целом в 2008 г. объем рекламных вложений увеличился на 1,8%, составив около 440 млрд. долл. Наибольший прирост зафиксирован на рынках развивающихся регионов: на Ближнем Востоке, в Латинской Америке и Африке. Наибольший рост в абсолютных величинах показывает рекламный рынок Южной, Юго-Восточной и Восточной Азии и Океании. Однако положительная динамика объемов вложений обусловлена прежде всего позитивными итогами первой половины года, а также влиянием отложенного эффекта (в период бурного роста на многих рынках господствовали сделки по закупке

* Фролов Юрий Викторович – аспирант ИМЭМО РАН.

рекламного ресурса в СМИ сроком на 1-3 года, а кроме того, проводилось годовое планирование затрат на маркетинг).

Таблица 1.

Динамика рекламного рынка в региональном разрезе

Регион	Расходы, млрд. долл.		Рост расходов, %	Доля региона в расходах, %	
	2008	2007		2008	2007
Африка	3,11	2,69	15,7	0,7	0,7
Южная, Юго-Восточная и Восточная Азия и Океания	116,87	109,98	6,3	26,5	25,4
Европа	124,64	124,30	0,3	28,3	28,7
Латинская Америка	18,77	16,86	11,3	4,3	3,9
Ближний Восток	9,92	8,11	22,4	2,3	1,9
Канада	9,93	9,29	6,9	2,3	2,1
Все страны мира без США	283,25	271,22	4,4	64,3	62,7
США	157,56	161,69	-2,6	35,7	37,3
Весь мир	440,80	432,92	1,8	100,0	100,0

Источник: данные «Group M» (<http://www.groupm.com>).

Прежде всего ввиду резкого падения уровня потребления практически всех видов товаров и услуг международный финансовый кризис сильно повлиял на бюджеты крупнейших рекламодателей в разрезе основных продуктовых категорий. В таблице 2 приведены наиболее свежие на момент публикации данные по распределению бюджетов на мировом рекламном рынке по основным категориям рекламодателей.

Таблица 2.

Динамика рекламного рынка в региональном разрезе

Категория	Расходы в 2008, млн. долл.	Расходы в 2007, млн. долл.	Изменение расходов, %
Автомобили	25 613	25 597	0,1
Средства персонального ухода	25 480	24 630	3,4
Продукты питания	11 914	11 356	4,9
Лекарства	10 323	10 143	1,8
Развлечения и СМИ	9 608	9 787	-1,8
Розничная торговля	5 969	5 069	17,8
Рестораны	4 289	3 912	9,6
Безалкогольные напитки	4 064	3 861	5,3
Телефоны	3 974	3 868	2,7
Чистящие средства	3 829	3 459	10,7
Пиво, вино, крепкие напитки	2 681	2 626	2,1
Финансовые услуги	2 595	2 852	-9,0
Компьютерная техника	2 100	1 928	8,9
Технологические товары, услуги	2 035	2 299	-11,5
Электроника	1 846	1 529	20,7
Игрушки	1 607	1 425	12,8

Источник: данные «Advertising Age» (<http://adage.com>).

Наиболее емкими категориями по уровню затрат на прямое продвижение (рекламируемых товаров и др.) по итогам 2008 г. стали автомобили и средства персонального ухода (косметика). В пятерку также вошли такие категории, как продукты питания, лекарства, развлечения и СМИ. Однако с началом возмущений на крупнейших мировых финансовых рынках картина значительным образом поменялась. Из представленных в таблице отраслей серьезнейшие потери понесла автомобильная промышленность, индустрия развлечений и медиа (в частности, практически не стало рекламы всевозможных печатных изданий). Хотя сильного падения расходов на рекламу автомобилей не произошло, затраты стагнируют, что стало следствием сильного затоваривания рынков развитых стран, введения огромных дисконтов на розничную цену автомобилей во всех странах в конце 2008 г. Стоит отметить, что в случае автопроизводителей, в течение 2009 г. ситуация становилась все хуже и хуже, а к концу года розничные цены и вовсе достигли дна, однако проследить изменения затрат на продвижения до выхода свежих данных не представляется возможным. Больше всех, как видно из таблицы, увеличились совокупные затраты на рекламу в сфере розничной торговли и электроники, а ярче всех на кризисные явления отреагировали такие сегменты, как технологичные товары и услуги и финансовые услуги (финансовая сфера явилась очагом кризиса, а котировки акций высокотехнологичных компаний упали вслед за финансовой сферой ввиду высокой переоцененности данной категории активов). В 2009 г., крупнейшие рекламодатели практически во всех категориях были вынуждены серьезно сокращать, а в ряде случаев и вообще аннулировать (в пользу мер по выходу из кризисной ситуации) свои бюджеты на прямую рекламу. В таблице 3 указаны затраты на рекламу основных рекламодателей в докризисный период.

Таблица 3.

Крупнейшие рекламодатели в докризисный период

Место		Компания	Страна	Расходы, млн. долл.		Изменение, %
2007	2006			2007	2006	
1	1	«Procter & Gamble»	США	9 358	8 419	11,2
2	2	«Unilever»	Великобритания, Нидерланды	5 295	4 535	16,7
3	5	«L'Oreal»	Франция	3 426	3 060	12,0
4	3	«General Motors»	США	3 345	3 375	-0,9
5	4	«Toyota Motor»	Япония	3 202	3 129	2,3
6	6	«Ford Motor»	США	2 902	2 778	4,4
7	7	«Johnson & Johnson»	США	2 361	2 192	7,7
8	10	«Nestle»	Швейцария	2 181	2 046	6,6
9	12	«Coca-Cola»	США	2 177	1 909	14,0
10	11	«Honda Motor»	Япония	2 047	1 957	4,6
11	9	«Time Warner»	США	2 022	2 048	-1,3
12	21	«Reckitt Benckiser»	Великобритания	1 983	1 487	33,4
13	8	«Sony»	Япония	1 886	2 080	-9,3
14	16	«Kraft Foods»	США	1 853	1 682	10,2
15	14	«Nissan Motor»	Япония	1 826	1 770	3,2
16	13	«GlaxoSmithKline»	Великобритания	1 802	1 821	-1,0
17	17	«McDonald's»	США	1 740	1 609	8,2
18	18	«Volkswagen»	Германия	1 729	1 585	9,1
19	20	«Mars»	США	1 708	1 561	9,4
20	15	«Walt Disney»	США	1 677	1 709	-1,9

Источник: 22nd Annual Global Marketers. P. 4 (<http://adage.com>).

Сразу 6 крупнейших автомобильных концернов, понесших серьезные убытки ввиду резкого падения спроса на новые автомобили, находились в списке 20 крупнейших рекламодателей. На 11-м месте была крупнейшая медийная корпорация «Time Warner», также сильно пострадавшая из-за кризисных явлений в экономике. В условиях кризиса состав крупнейших рекламодателей претерпел серьезные изменения. В дополнение к этому, огромное количество средних и мелких рекламодателей полностью лишились средств на прямую рекламу из-за неопределенной ситуации с бюджетированием внутри компаний, что автоматически привело к еще большему усилению рыночных позиций крупных игроков, вошедших в кризисную фазу вне больших дебиторских задолженностей и невыполненных кредитных обязательств. Информационная политика большинства крупнейших компаний в конце 2008 г. – начале 2009 г. была направлена на псевдомаксимизацию, а зачастую и фальсификацию наиболее значимых показателей годовой отчетности для уменьшения оттока прямых и портфельных инвестиций. Это также повлияло на минимальное падение объемов рекламных бюджетов, о чем свидетельствуют предварительные данные за 2008 г.

По оценкам «ZenithOptimedia», рост расходов на рекламу на рынке США, крупнейшем в мире, начнется только в 2011 г., тогда как все остальные рынки пойдут в рост уже в 2010 г. (см. табл. 4). Большинство экспертов оценивают этот прогноз как оптимистичный, но предпочитают не спешить с выводами. В любом случае, по оценкам всех ведущих игроков рынка, по итогам 2009 г. зафиксировано падение объемов рекламы в мировом масштабе.

Таблица 4.

Расходы на рекламу в основных медиа (газеты, журналы, телевидение, радио, кино, наружная реклама, сеть Интернет), млрд. долл.

Регион	2007	2008	2009	2010	2011
Северная Америка	188,4	181,3	162,7	158,8	161,2
Западная Европа	125,0	123,6	112,2	112,5	115,4
Тихоокеанская Азия	105,1	108,4	103,0	107,8	114,6
Центральная и Восточная Европа	31,3	35,2	29,8	30,8	33,9
Латинская Америка	26,5	30,4	30,4	32,7	35,3
Африка, Ближний Восток, другие регионы	16,5	20,2	18,3	21,2	23,5
Весь мир	492,7	499,1	456,5	463,8	483,8

Источник: данные «ZenithOptimedia», март 2009 (<http://www.zenithoptimedia.com>).

При этом, если обратить внимание на процентное изменение объемов инвестиций в продвижение по основным регионам, заметно, что наибольший провал в 2009 г. связан с рынками европейских стран. Основанием для подобных выводов является крайне сложная ситуация в экономике ряда стран (в том числе Великобритании, Испании, Франции, большинстве стран Центральной и Восточной Европы), а также низкая эффективность мер по поддержке потребления в странах Евросоюза. Аналогичная ситуация отражена и в прогнозах «Group M», где наибольший процент падения объемов рекламного рынка приходится непосредственно на страны Евросоюза и Восточную Европу, хотя в целом по миру ситуация выглядит более оптимистично.

С оглядкой на ситуацию в экономике обозреваемых регионов в целом, стоит отметить, что общую картину на рекламном рынке можно оценивать по общеэкономическим индикаторам, делая поправку на временной лаг для учета особенностей планирования бюджетов рекламодателями и региональной специфики каждого конкретного рынка. Разрез планируемого падения рынка по конкретным странам только подтверждает

данную выше гипотезу. На фоне Западной Европы, российский рынок пережил гораздо более мощное падение по всем секторам.¹

Медиа

Традиционно на рынке рекламы в развитых странах лидирующие позиции занимают затраты на телевизионную рекламу (это обусловлено хорошими возможностями данного вида СМИ по полноте доставки рекламного сообщения, а также традиционно низкой стоимостью контакта). Пресса и радио постепенно утрачивали свои позиции, ввиду очень серьезной конкуренции внутри сегментов и изменениях в медиапотреблении широкой аудитории. В последние несколько лет серьезный рывок с точки зрения доли затрат на рекламу совершили цифровые медиа. Кризис значительно ускорил процесс изменений, фундамент для которых был заложен несколько лет назад.

Шансов пережить кризис с минимальными потерями больше всего у телевидения, как у традиционного канала продвижения большинства массовых брендов с высоким качеством контакта (посредством передачи сложного аудиовизуального сообщения) и низкой стоимостью контакта с потенциальным потребителем. Наиболее уязвимыми оказались такие товарные категории, как финансы, торговля, бытовая техника и электроника, автомобили, однако в структуре доходов от телевизионной рекламы эти отрасли занимают в среднем всего 10-20%, в то время как вне телевидения – порядка 40%, а со стороны производителей автомобилей эта доля значительно выше. Соответственно, телевизионную рекламу кризис затронул в меньшей степени. Кроме того, рекламодатели во время кризиса выбирают СМИ с более низкой стоимостью и высоким качеством контакта, более точным измерением результатов, к тому же более эффективные для стимуляции продаж в краткосрочном периоде. И в этом плане опять выигрывает телевидение. В любом случае рекламодатели, конечно же, будут делать выбор в пользу приоритетных для себя носителей.

Менее всего кризис затронул цифровой сегмент, поскольку его отличают низкая цена контактов, возможность измерения результатов, а также растущая значимость контекстной и поисковой рекламы. Несмотря на то, что рост проникновения сети Интернет в 2009 г. замедлится вслед за замедлением темпов роста доходов населения (с другой стороны, проникновение сети Интернет в развитых странах уже составляет 60-80% взрослого трудоспособного населения, что позволяет использовать его как носитель общенационального охвата), данное медиа примет на себя бюджеты подавляющего большинства средних и мелких рекламодателей, которые не смогут себе позволить размещение достаточного качества материалов в традиционных СМИ. Например, в 2010 г. владельцы практически всех крупнейших автомобильных брендов планируют увеличить долю затрат на размещение в цифровом сегменте примерно до 50% своего рекламного бюджета, что является беспрецедентной победой цифровых медиа в борьбе за аудиторию.

Сильнее всего от последствий кризиса пострадали радио, наружная реклама и пресса – все из-за тех же «уязвимых» товарных категорий. До недавнего времени пресса являлась основным каналом продвижения для автомобильных брендов и, не в последнюю очередь ввиду реаллокации бюджетов и сильнейшей рецессии в индустрии, уровень падения спроса на размещение материалов в прессе в некоторых странах по предварительным данным достигает 40-50%. В наружной рекламе продолжается консолидация рынка, многие мелкие подрядчики оказались на грани выживания в связи со значительно уменьшившейся активностью рекламодателей с небольшими бюджетами. Кроме того, большинство крупных издательских холдингов за последние несколько лет значительно расширили портфели изданий, тем самым узко сегментировав аудиторию и

¹ Данные «Group M» (<http://www.groupm.com>), Ассоциации коммуникационных агентств России (<http://www.akarussia.ru>).

сильно увеличив собственные операционные издержки, сильно проигрывая в этой плане цифровым медиа, что повлекло за собой массовое закрытие многих изданий в период первой и второй волн мирового финансового кризиса.

Радио и пресса пострадали во многом из-за того, что используются как дополнительная поддержка, которой можно пожертвовать без ощутимой потери в объеме охватываемой рекламной кампанией аудитории. Впрочем, влияние кризиса на издания оказалось неодинаковым: ведь для части товаров пресса – основное СМИ для продвижения. И в то время как одни издания прекратили свое существование, другие (ключевые в своих нишах, а также наиболее охватные) напротив консолидируют у себя рекламные бюджеты. Больше всего пострадали нишевые глянцевого журналы, а также мелкие региональные игроки на рынках большинства стран. Именно этим категориям изданий оказалось сложнее всего удержать рекламодателей в погоне за низкой стоимостью контакта и качеством размещения.

Радио, в настоящее время переживающее сильнейшую рецессию (особенно на рынках Северной Америки и Западной Европы) переживает период консолидации, радиодные активы сильно подешевели за последние несколько лет, а удержать конечного рекламодателя стало реальным только предоставляя ему широкие возможности по оптимизации размещения, а также значительные скидки на проведение кампаний.

Агентства

Основной удар кризиса в равной степени пришелся как на СМИ, так и на структуры, занимающиеся обслуживанием маркетинговых бюджетов – медийные и креативные агентства. Крупнейшие мировые рекламные холдинги, консолидировавшие миллиардные бюджеты основных рекламодателей, были вынуждены существенно сокращать операционные издержки и расширять спектр услуг, предоставляемых клиентам. Гигантские корпорации, активно скупавшие активы по всему периметру рынка (особый упор в слияниях и поглощениях в последние годы делался на компании, работающие в сегменте цифровых медиа, при этом стоимость подобных активов, как водится, на момент продажи была зачастую необоснованно завышена) оказались не в состоянии обслуживать многомиллионные долги по кредитам и огромное количество структур самого различного профиля, входящих в их состав. К тому же, возросшее количество несвоевременно проведенных платежей, а также резкое снижение агентских комиссий за обслуживание явилось дополнительным препятствием для выживания огромных рекламных холдингов.

Максимальная нагрузка с обслуживающей стороны легла на агентства, ответственные за разработку и адаптацию рекламных материалов под конкретные носители (так называемые креативные агентства), структуры, специализирующиеся в первую очередь на стратегическом планировании рекламных коммуникаций, а также на ряд более нишевых агентств, таких как брендинговые. В сфере креативных агентств сокращения персонала в некоторых случаях достигало 50-70%. Ввиду отсутствия дополнительного бюджетирования большинство сотрудников оказались на улице.

Бурно развивающаяся в последнее время сфера маркетинговых и медиа измерений также переживает нелегкие времена. Большинство крупнейших игроков этого рынка были вынуждены отказаться от наиболее затратных схем проведения исследований ввиду отсутствия оборотных средств на поддержание соответствующей инфраструктуры. Многие компании сильно ограничили спектр региональных исследований, сосредоточившись на ключевых и наиболее востребованных направлениях. Также наметился повсеместный переход на использование цифровых технологий при проведении исследований.

* * *

Мировой рекламный рынок в ближайшее время ожидают значительные изменения, фундамент для которых был намечен в последние несколько лет, однако значительное ускорение и дополнительные качественные параметры оформились только ввиду произошедших макроэкономических процессов. Игроки рынка, не сумевшие в короткий промежуток времени перестроить свои бизнес-процессы с учетом новых экономических реалий в большинстве своем уже перестали существовать. Нарботанные схемы взаимодействия между сегментами рынка подверглись значительным изменениям в сторону оптимизации трафика и повсеместного уменьшения издержек на всех уровнях функционирования рынка.

Жесткая региональная дифференциация рекламной сферы также сильно пострадала. На передний план выходят развивающиеся рынки, в то время как рынки развитых стран и регионов больше ориентируются на выживание, нежели на непрерывное экспансивное развитие, что было характерно для предыдущих лет. Западная Европа впервые оказалась на грани потери локальных СМИ, что незамедлительно сказалось на глобальных позициях региона в медийной паутине. Значительно ускорившийся переход бюджетов рекламодателей в сферу цифровых медиа был одновременно замечен не только на рынке Северной Америки, как на старейшем и наиболее развитом до недавнего времени, но и на рынках стран Западной Европы. Наиболее ярким примером этого явилась Великобритания, известная своим традиционализмом, но в случае с рекламным рынком принявшая необходимые изменения зачастую быстрее многих стран с более чувствительной экономикой. Именно в Англии многие локальные газеты и журналы быстрее всего адаптировались к непростой ситуации и сумели удержать рекламодателей, а также значительно сократить операционные издержки. Соединенное Королевство также оказалось первой европейской страной, в которой основная доля рекламных бюджетов перекочевала в цифровые медиа и эта тенденция будет только усиливаться в ближайшее время.

Табаков В.В.*

Рынок комплексной автоматизации в условиях кризиса: мировые и российские тенденции

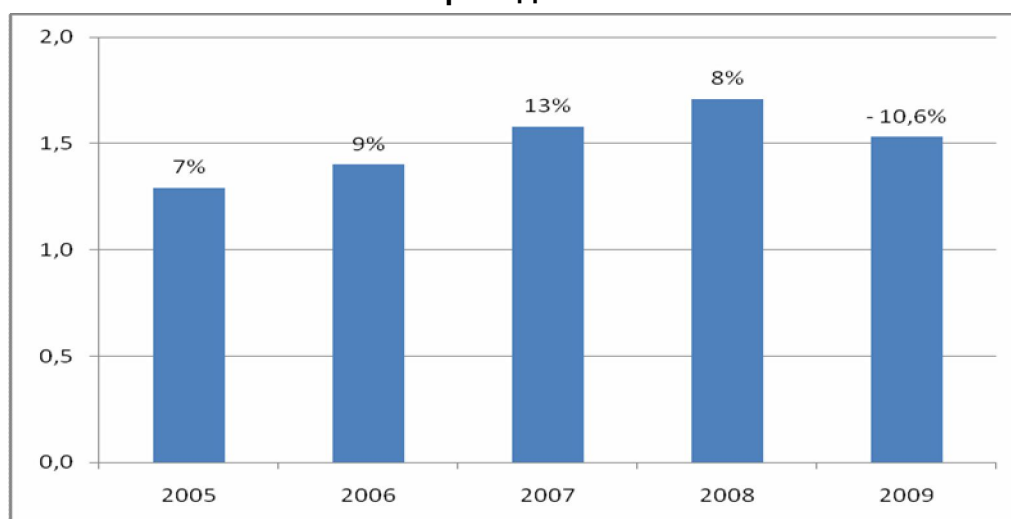
Мировой рынок информационных технологий переживает серьезнейшую стагнацию за последние десять лет. Первая волна кризиса обрушилась на финансовые учреждения, недвижимость, розничную торговлю – отрасли, являющиеся активными потребителями информационных технологий.

Динамика рынка информационных технологий

Падение спроса вызвано повсеместным сокращением бюджетов по развитию информационных технологий (далее – ИТ-бюджетов) на предприятиях. По данным аналитической компании «Forrester Research», мировые затраты на информационные технологии, включая затраты на аппаратное и программное обеспечение, услуги и коммуникационное оборудование, сократились на 10,6% по сравнению с 2008 г. и составили 1,53 трлн. долл. (см. рис. 1).

Рисунок 1.

Диаграмма затрат на информационные технологии в мире в 2005-2009 гг., трлн. долл.



Источник: данные «Forrester Research» (<http://www.forrester.com>).

В России, по данным «IDC» («International Data Group»), в 2009 г. затраты на информационные технологии сокращены на 22,1%.¹ При этом, по сведениям «Intelligent Enterprise», в 2009 г. 61% российских организаций сократили ИТ-бюджеты от 10% до 30%.²

Самое значительное сокращение затрат на информационные технологии произошло в отраслях, пострадавших от кризиса больше всего; это финансовая и страховая сфера, строительство, автомобилестроение, металлургия. При этом предприятия, уже имеющие развитую информационную инфраструктуру, не в состоянии полностью

* Табаков Вадим Вячеславович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Russian software developing industry and software exports / RUSSOFT 6th annual survey 2009 (http://www.russoft.ru/files/RUSSOFT_Survey_6_en.pdf).

² Сокращение ИТ-бюджетов / Intelligence Enterprise. Отчет об исследовании «ИТ в условиях кризиса» (<http://www.iemag.ru/>).

отказаться от затрат на ее поддержку. В меньшей степени сокращение коснулось ИТ-бюджетов предприятий, на которых информационные технологии являются средствами производства: логистика, розничная и оптовая торговля, производство товаров повседневного спроса.

Вызванные кризисом финансовых рынков уменьшение ИТ-бюджетов, сокращения и упразднения профильных подразделений на предприятиях явились катализатором к оценке эффективности использования информационных технологий и оправданности вложенных инвестиций. До кризиса предприятия не всегда глубоко задумывались об эффективности затрат на приобретение того или иного аппаратного или программного обеспечения. В течение многих лет компании тратили огромные средства, укомплектовывая парки аппаратного и программного обеспечения до степени, большей, чем в состоянии были использовать. Зачастую случалось так, что мощные дорогостоящие серверы оставались невостребованными на складах заказчиков, а из огромного арсенала функциональных возможностей современных информационных систем управления использовались лишь базовые функции. Под давлением кризиса у заказчиков формируется более реальное понимание необходимости в информационных технологиях как в инструменте эффективного управления, и это определенно является позитивным стимулом для развития отрасли. Подобная оценка требует от большинства предприятий самореорганизации.

До октября 2008 г. основным стимулом развития отечественного рынка информационных технологий являлось быстрое расширение спроса, большие бюджеты заказчиков. Государственные организации и коммерческие предприятия активно закупали как аппаратное, так и программное обеспечение, внедряли информационные системы.

Финансовый кризис в первую очередь отразился на производителях и поставщиках компьютерного оборудования, которые столкнулись с падением ликвидности уже в 4-м квартале 2008 г. В 1-м квартале 2009 г., по данным «IDC», мировые продажи серверов сократились на 26,5% (с 2,03 млн. до 1,49 млн. штук), во втором – на 30,1% (см. табл. 1).

Таблица 1.

Доля ведущих вендоров рынка серверов во 2-м квартале 2009 г.

Вендор (компания, выпускающая и поставляющая товары и услуги под своей торговой маркой)	Прибыль во 2-м квартале 2008 г., млн. долл.	Доля рынка во 2-м квартале 2008 г., %	Прибыль во 2-м квартале 2009 г., млн. долл.	Доля рынка во 2-м квартале 2009 г., %	Динамика, %
«IBM»	4 596	32,7	3 385	34,5	-26
«Hewlett-Packard»	4 017	28,6	2 798	28,5	-30
«Dell»	1 667	11,9	1 221	12,4	-27
«SUN Microsystems»	1 562	11,1	981	10,0	-37
«Fujitsu Siemens»	531	3,8	345	3,5	-35
Прочие	1 668	11,9	1 084	11,0	-35
Все вендоры	14 040	100,0	9 814	100,0	-30

Составлено по данным «IDC» (<http://www.idc.com>) и «Астера» (<http://www.astera.ru>).

Смена приоритетов по использованию программного обеспечения

В нормальной экономической среде оптимизация всей информационной инфраструктуры предприятия и ее эксплуатационная эффективность ставятся во главу угла при выделении бюджетов на информационные технологии. Предприятия с целью снижения затрат и оптимизации центров обработки данных оперативно отреагировали на сложившееся положение и стали переходить на специализированные интеллектуальные

программные решения и модели. Компании, оказавшиеся не в состоянии обновлять и масштабировать аппаратную инфраструктуру, обратились к таким интеллектуальным программным средствам и решениям как:

- программное обеспечение виртуализации (виртуальные серверы);
- кластерное программное обеспечение;
- бизнес-модель «программное обеспечение как услуга (сервис)» (*Software-as-a-Service – SaaS*)³;
- бизнес-модель «облачные вычисления» (*Cloud Computing*).

Все вышеуказанные технологии были известны и до экономического кризиса, но с его наступлением бизнес пересмотрел роль информационных технологий в управлении. Кризис спровоцировал экспансию этих технологий и методов, в том числе и за счет смещения центра тяжести на вновь возникающих промышленных рынках, игроки которых не располагают достаточным количеством средств для инвестирования в «классические» информационные технологии (дорогостоящее аппаратное обеспечение, долговременные внедрения информационных систем и т.д.).

Крупные компании с целью снижения затрат и оптимизации центров обработки данных оперативно отреагировали на сложившееся положение и стали переходить на программные решения серверной виртуализации. Небольшие и средние компании занялись внедрением программного обеспечения виртуализации позднее, но наблюдается определенная тенденция к росту числа предприятий малого и среднего бизнеса, использующих подобные продукты. Это связано с тем, что для небольших компаний решения по серверной виртуализации ранее являлись слишком затратными, однако усиление конкуренции на этом рынке привело к снижению цен. К концу 2010 г. планируется, что именно предприятия малого и среднего бизнеса станут наиболее активными потребителями программного обеспечения виртуализации. В настоящее время, по данным «*Gartner*», лишь 16% рабочей нагрузки ложится на виртуальные машины, но к завершению 2012 г. этот показатель может составить 50%.⁴

Экономический кризис сыграл немаловажную роль в развитии такого сегмента услуг в области информационных технологий, как «программное обеспечение как услуга (сервис)» (*Software-as-a-Service – SaaS*), – модели, являющейся альтернативой классической схеме локально устанавливаемого программного обеспечения (*on-premise software*). Учитывая повсеместное сокращение затрат на информационные технологии, ожидается рост сегмента SaaS. Так, ряд ключевых поставщиков SaaS-услуг («*Salesforce.com*», «*NetSuite*» и др.) завершили 2009 г. укреплением позиций на рынке, завоевывая новых клиентов. Модель SaaS является более выгодной для большинства предприятий, чем покупка аппаратного обеспечения и лицензий на проприетарное программное обеспечение.⁵ По данным исследований аналитиков «*IDC*», в 2009 г. 45% американских предприятий планируют потратить 25% бюджета, выделенного на информационные технологии, на SaaS, что на 23% больше, чем в 2008 г.⁶ По данным аналитического агентства «*Gartner*», рынок SaaS вырос в 2009 г. на 21,9% по сравнению с 2008 г. и составил 8 млн. долл. (см. табл. 2).

³ Программное обеспечение как услуга – модель продажи программного обеспечения, при которой поставщик предоставляет заказчику доступ к программному обеспечению через Интернет. Преимущество такой модели заключается в отсутствии со стороны заказчика затрат на покупку и поддержку аппаратного и программного обеспечения.

⁴ Gartner Says 16 Percent of Workloads are Running in Virtual Machines Today (<http://www.gartner.com/it/page.jsp?id=1211813>).

⁵ Проприетарное программное обеспечение (*proprietary software*) – программное обеспечение, являющееся частной собственностью авторов или правообладателей.

⁶ SaaS Market Will Expand Rather than Contract Despite the Economic Crisis //IDC – Press Release (<http://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prUS21641409>).

Таблица 2.

Рынок «программного обеспечения как услуга» (SaaS) в сегменте комплексной автоматизации, млн. долл.

Класс систем	2008	2009
Взаимодействие и совместная работа (<i>Content, Communications and Collaboration – CCC</i>)	2 155	2 507
Офисные приложения (<i>Office Suites</i>)	136	512
Создание цифрового контента (<i>Digital Content Creation – DCC</i>)	70	126
Управление взаимоотношениями с клиентом (<i>Customers Relationship Management – CRM</i>)	1 838	2 169
Управление ресурсами предприятия (<i>Enterprise Resource Planning – ERP</i>)	1 256	1 376
Управление цепочками поставок (<i>Supply Chain Management – SCM</i>)	748	861
Другие приложения	387	483
Общий итог	6 591	8 035

Составлено по данным «Gartner» (<http://www.gartner.com>).

Еще одной предсказуемой тенденцией в условиях нестабильной экономики и зрелости программных приложений и платформ стал рост рынка программного обеспечения с открытым исходным кодом (*open source software – OSS*).⁷ В сложившейся ситуации созданы условия для построения эффективной системы поставщиков коммерческого программного обеспечения с открытым кодом и адаптации предприятий к таким решениям. Такое программное обеспечение все чаще становится частью корпоративной стратегии на крупных предприятиях. По данным «IDC», международная прибыль от программного обеспечения с открытым исходным кодом будет расти на 22,4% в год и к 2013 г. достигнет 8,1 млрд. долл.⁸ Крупные мировые вендоры программного обеспечения («IBM», «SUN Microsystems», «Dell», «Oracle», «Hewlett-Packard») получают косвенный доход от поддержки программного обеспечения с открытым кодом, к примеру, операционных систем, на которых работает программное обеспечение этих вендоров.

Принимая также во внимание тенденцию консолидации на рынке программного обеспечения, в целях диверсификации бизнеса крупные компании скупают профильные активы.⁹ В частности, компания «Oracle» приняла решение о поглощении «SUN Microsystems», одним из продуктов которой является свободно распространяемый сервер баз данных MySQL. В результате увеличивается актуальность гибридной бизнес-модели (вендоры локально устанавливаемого программного обеспечения предлагают также SaaS, а SaaS-поставщики предлагают локально устанавливаемое программное обеспечение; поставщики программного обеспечения с открытым кодом разрабатывают «закрытые» проприетарные решения, а поставщики проприетарных продуктов предлагают больше «открытого» программного обеспечения), как наиболее приоритетной.

⁷ Программное обеспечение с открытым исходным кодом – это программное обеспечение, исходный код которого доступен для просмотра и изменения, что позволяет использовать код для создания новых программ. Открытая лицензия не требует, чтобы программное обеспечение предоставлялось бесплатно, тем не менее многие из наиболее успешных открытых проектов являются бесплатными.

⁸ Open Source Rising, Set to Go On a Tear // IDC (<http://ostatic.com/blog/idc-open-source-rising-set-to-go-on-a-tear>).

⁹ ИТ-компании: «хищники» и «жертвы» // Computerworld. 15.10.2008 (<http://www.computerworld.kz/news/detail.php?ID=530>).

Свободное и проприетарное программное обеспечение успешно сосуществуют вместе. Во время экономического кризиса рынок коммерческого программного обеспечения с открытым исходным кодом получил серьезный импульс к дальнейшему развитию, и его нарастающая сила способна заглушить критические рассуждения о том, что свободное программное обеспечение вообще – есть гонка к нулю (*race to zero*)¹⁰, вытесняющая экономическую составляющую из определения рынка коммерческого программного обеспечения.

Финансовый кризис внес переосмысление в конъюнктуру рынка услуг в области информационных технологий. Общий спад экономики вызовет снижение интереса со стороны заказчиков к «долгоиграющим», дорогостоящим проектам, то есть сроки внедрения информационных систем сократятся. Соответственно, системным интеграторам необходимо будет перестроиться в сторону внедрения легких «недорогих» решений, закрывающих автоматизацию отдельных бизнес-процессов, а не всего предприятия. При этом поставщику необходимо убедительно обосновывать заказчику, как и насколько повысится эффективность его бизнеса после внедрении предлагаемого решения. На рынке информационных систем управления предприятием возникает кардинальная смена курса: парадигма стремления к комплексной моновендорной автоматизации сменяется необходимостью автоматизации конкретных типов задач. Это не возврат к «зоопарку» информационных систем, а новый виток развития бизнес-модели.

Реорганизация отрасли

Кризис, как ни парадоксально, приближает информационные технологии к бизнесу. Услуги в области информационных технологий из вспомогательных процессов плавно перерастают в состав бизнес-процессов предприятия. Во главу угла ставится уже не просто бизнес-приложение как продукт, а инструмент достижения поставленных задач, инструмент повышения эффективности. Информационные технологии способны вытянуть экономику из кризиса и стать драйвером роста промышленности. Как заметил ведущий экономист и инвестиционный стратег «*Deutsche Bank*» Эдвард Ярдени: «Это будет технологично-ориентированное восстановление»¹¹.

Рынок услуг в области информационных технологий, как и вся отрасль информационных технологий, является проекцией от общеэкономического состояния государства, повторяя динамику изменения ВВП с определенным отставанием по временной шкале. В России падение рынка услуг в области информационных технологий проявляется сильнее, чем в большинстве европейских стран. Однако причины не ограничиваются более глубоким спадом ВВП в 2009 г. Во-первых, отечественный рынок информационных технологий значительно ориентирован на аппаратное обеспечение, то есть любое внедрение информационной системы сопровождается поставками техники. Во-вторых, эффект спасательного круга от предоставления услуг технической поддержки уже развернутой инфраструктуры для российских поставщиков не так значителен, как для западных, так как в нашей стране не велико число предприятий, на которых в принципе нет возможности отказаться от подобного рода услуг, рискуя потерять сам бизнес. В этой связи отраслями, которые напрямую зависят от услуг в области информационных технологий, являются финансовый и телекоммуникационный секторы.

Положительной тенденцией развития российского рынка информационных технологий до кризиса было растущее из года в год количество сделок по слиянию и поглощению. В 2008 г. количество таких сделок в отрасли составило 17, что в 2 раза больше по сравнению с 2007 г. (8 сделок), в 2006 г. слияний было вообще лишь 3 (см. табл. 3).

¹⁰ Does Open Source Mean a Race to Zero, Threatening Industry? // Ostatic. 02.04.2009 (<http://ostatic.com/blog/does-open-source-mean-a-race-to-zero-threatening-industry>).

¹¹ Back to the circuit board // The Economist. 22.10.2009 (http://www.economist.com/businessfinance/displaystory.cfm?story_id=14704601).

Таблица 3.

Данные по сделкам слияний и поглощений на рынке информационных технологий в 2004-2008 гг.

Показатель	2004	2005	2006	2007	2008
Количество сделок	3	7	3	8	17
Объем сделок, млн. долл.	367,0	341,7	609,8

Составлено по данным журнала «Слияния и поглощения» (<http://www.ma-journal.ru>).

Эта тенденция объяснялась желанием компаний выходить на новые рынки, усиливать позиции в освоенных отраслях, наращивать производственный потенциал, проводить первичное размещение акций. Финансовый кризис ослабил тенденцию слияний, и в настоящее время игроки отечественного рынка информационных технологий не стремятся к консолидации. При этом аналитики считают, что затишье является временным и что кризис открывает дополнительные возможности для приобретения новых активов.

Крупные компании, несмотря на то, что им также присущи все посткризисные явления, с которыми сталкиваются небольшие и средние компании (увольнения сотрудников, а также сокращение фондов заработной платы), остаются на плаву за счет внутренних активов и диверсификации бизнеса.

Ведущие международные вендоры уже активно пользуются сложившимся положением для наращивания мощностей, скупая профильные активы. Так, за два первых квартала 2009 г. компания «Oracle» сделала ряд поглощений, самым значимым из которых стала покупка компании «SUN Microsystems». ¹² Среди прочих сделок необходимо отметить приобретение «Oracle» компании «Virtual Iron» – разработчика программного обеспечения виртуализации. Также ряд поглощений на счету других крупных вендоров программного и аппаратного обеспечения: «Microsoft», «Hewlett-Packard», «IBM», «EMC», «VMWare».

Западные компании, проводя поглощение, получают не только бренд, но и технологию, лучшую в классе, или как ее еще называют «лучшую в породе» (*Best of Breed*). Тем самым, и без того крупный вендор, инвестируя в консолидацию, диверсифицирует бизнес-направления и получает определенную долю рынка. В России же, как было отмечено выше, тенденция к консолидации на рынке информационных технологий во время кризиса отсутствует, но при этом специфика российского бизнеса такова, что в период кризиса нет необходимости в официальных поглощениях – за счет самостоятельной миграции кадров из менее эффективных компаний в более эффективные последние наращивают производственные ресурсы.

Необходимо отметить, что в докризисный период глобальный рынок комплексной автоматизации был подчинен «гигантам» отрасли – крупным международным компаниям. Доля же средних и небольших производителей была не велика, поскольку они были не в состоянии выдержать необходимый уровень конкуренции. Финансовый кризис не способен радикально повлиять на расстановку сил на рынке информационных систем – гиганты останутся гигантами – но у средних и небольших компаний появилась возможность занять определенную долю рынка, так как с целью сокращения затрат предприятия стали обращать внимание на более экономичные программные продукты производителей так называемого второго эшелона.

Для российских компаний, теряющих долю на внутреннем рынке комплексной автоматизации, возможны два варианта развития событий. Во-первых, концентрация уси-

¹² Sun Microsystems finds an unlikely buyer in Oracle // The Economist. 21.04.2009 (http://www.economist.com/businessfinance/displayStory.cfm?story_id=13523522).

лий и ресурсов на автоматизации определенной отрасли или конкретного заказчика, нуждающегося в автоматизации и имеющего возможность инвестировать в информационные технологии. Это, разумеется, потребует от разработчика дополнительных усилий по доработке, «кастомизации» производимых программных продуктов под нужды заказчика или целевой отрасли. Таким вариантом пользуются, в частности, компании, работающие с государственными структурами. У отечественных разработчиков в этом есть определенное преимущество перед интеграторами, внедряющими кастомизированные решения зарубежных вендоров – это изначальная локализация приложений под специфику бизнеса. Во-вторых, тот факт, что в настоящее время вопрос о минимизации статьи расходов на информационные технологии и полной утилизации ресурсов на предприятиях стоит остро, говорит о невозможности высокобюджетных инвестиций в ближайшей перспективе. В этом случае российские разработчики информационных систем оказываются в определенном выигрыше перед западными, так как отечественные решения на порядок дешевле зарубежных. Западные поставщики ассоциируются с крупными, «имиджевыми» внедрениями, в то время как политика российских разработчиков более гибкая, лишенная многих атрибутов, присущих зарубежным вендорам, но не работающих в отечественных условиях (в частности, ценовая политика). При этом российские компании являются более адаптивными к переменам на местном уровне, поскольку не обременены обязательствами перед головной организацией, находящейся в другой стране. Экономический кризис поставил под вопрос «статусность», стоимость и, как следствие, оправданность решений зарубежных вендоров. В период восстановления после кризиса спрос на внутреннем рынке на подобные решения снизится и отечественные компании смогут завоевать соответствующую долю рынка.

* * *

Общее оживление мировой экономики позволяет рассчитывать на положительную динамику и в секторе информационных технологий. Так, по расчетам специалистов инвестиционного банка «*Goldman Sachs*», в 2010 г. глобальные затраты на информационные технологии могут подняться на 4% по сравнению с 2009 г.¹³ Положение о том, что кризис оздоровит рынок, верен и для отрасли информационных технологий – с рынка исчезнут неэффективные компании. При этом под определение «неэффективный» в этом случае подпадают не только компании, занимавшиеся банальной перепродажей программного и аппаратного обеспечения, но и те, кто не успел или попросту не смог оперативно отреагировать на изменившуюся экономическую конъюнктуру: не смог диверсифицироваться, сменить нишу, отраслевую специфику, расширить портфель решений. Компании же, пережившие кризис, и сумевшие удовлетворить возросшие прагматичные требования заказчиков, выведут отрасль на качественно новый уровень.

¹³ Goldman Sachs raises 2010 outlook for IT spending // Yahoo Finance. 21.09.2009 (<http://finance.yahoo.com/news/Goldman-Sachs-raises-2010-apf-219481916.html?x=0&.v=2>).

Политические последствия финансово-экономического кризиса

*Журавлева В.Ю.**

Первый год президентства Б. Обамы: президент versus политическая система в условиях кризиса**

Победа на президентских выборах 2008 г. в США Барака Обамы была воспринята многими наблюдателями как начало новой эпохи в американской политике. Сам факт победы афроамериканца мог стать первым шагом в процессе очередного этапа трансформации американского политического процесса. По истечении первого года президентства Б. Обамы голоса оптимистов поутихли. Однако безусловно то, что победа чернокожего американца в президентской гонке свидетельствует о глубоких социально-культурных сдвигах в американском обществе. Учитывая гибкость и высокую степень адаптивности американской политической системы, можно предположить, что в свое время они найдут свое отражение и в американском политическом процессе. Однако насколько значительными могут быть политические трансформации и как сильно растянуты во времени? Подошедший к концу первый год президентства Б. Обамы вряд ли позволит ответить на эти вопросы, однако это хороший повод оценить перспективы взаимного влияния человека – президента США □□ и политической системы.

Новый президент, несмотря на всю свою уникальность, пришел, как и все его предшественники, в сложившуюся институциональную среду. Эта среда имеет свою логику развития и жизнедеятельности и свои характеристики, которые оказывают непосредственное влияние на деятельность президента и его команды.

В основе американской политической системы лежит принцип взаимодействия и взаимозависимости ветвей власти. Специфика американской политической системы такова, что успех президента в реализации задач, поставленных в предвыборной программе и озвученных в инаугурационной речи, во многом зависит от его взаимоотношений с законодательной ветвью власти – конгрессом. Такие взаимоотношения в свою очередь во многом определяются установившимся после выборов балансом между двумя основными партиями – Демократической и Республиканской. Взаимоотношения между президентом, Конгрессом и политическими партиями лежат в основе более чем 300-летнего развития американской политической системы. Это развитие, несмотря на все кризисы, конфликты, социо-культурные и экономические изменения происходит в конституционно очерченных рамках.

Исходные условия развития существующей институциональной системы состоят в том, что конституционные рамки определяют механизм взаимодействия центральных институтов власти. Господствующим принципом здесь остается сохранение равновесия между ними. Президент и Конгресс могут рассчитывать на эффективность своих действий, только при условии соблюдения основного конституционного требования – разделение полномочий и ответственности между исполнительной и законодательной ветвями власти. Проблема взаимодействия Конгресса и президентской власти напрямую связана с системой разделения властей в США, которая имеет как своих горячих сторонников, так и противников. Первые считают систему разделения властей образцом демократического устройства институтов власти. Вторые указывают, что эта система потенциально конфликтна, способна генерировать политические кризисы и снижает эффективность работы институтов власти.

* Журавлева Виктория Юрьевна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН.

** Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ №10-03-00290а «Современные тенденции развития государств как субъектов мировой политики».

Одним из основных назначений системы разделения властей было обеспечение долговечности политической системы. Устойчивые институты власти должны были поддерживать эффективность государства и гарантировать свободу и права граждан. Разделение властей казалось большинству из основателей американского государства инструментом, призванным обеспечить политическую стабильность и высокое качество государственного управления. Такая система должна была предотвратить узурпацию всей власти одним из институтов. Поэтому властные полномочия и ответственность были разнесены между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, так, чтобы ни одно важное решение не могло быть принято без участия хотя бы двух из них.

Основатели американской политической системы, не могли представить, как система разделения властей будет работать на практике в конце XX или в начале XXI веков. Зато отцы-основатели отлично знали, к чему приводит чрезмерная концентрация властных полномочий в одних руках – в руках монарха или законодательного собрания. Из опыта британского правления, им было ясно, как опасно доминирование исполнительной власти над законодательной. Отсюда – заложенный в конституцию запрет членам Конгресса занимать одновременно еще какую-нибудь правительственную должность. Опыт самоуправления штатов в свою очередь красноречиво свидетельствовал о способности законодательной власти подавлять исполнительную и судебную. Так в конституции появилась статья, запрещающая Конгрессу уменьшать жалование президента и федеральных судей, до тех пор, пока они занимают свои посты, а также статья, которая ограничила возможность снятия с должности высших федеральных чиновников, в том числе президента, сложной процедурой импичмента.

Сам факт успешного развития США свидетельствует о том, что, несмотря на присущие ей недостатки, система разделения властей оправдала надежды основателей американского государства. Секрет долголетия и эффективности заложенной системы лежит в ее относительной открытости к экспериментам и способности к саморегулированию. Положив в основу разделения властей только базовые принципы, отцы-основатели предоставили возможность своим последователям импровизировать в реализации этих принципов на практике. Эксперимент такого рода продолжается и сегодня, составляя основу взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти с учетом меняющихся условий.

Между тем, несмотря на то, что рамки широки, они существуют и не просто накладывают определенные ограничения на участников данной системы, они наделяют политическую систему определенной жесткостью и инертностью, которая постепенно накапливается. Революционные предложения вновь приходящих президентов неизбежно наталкиваются на противостояние системы. Часто для проведения тех или иных преобразований требуется воля и решительность нескольких президентов. Более того, рано или поздно система отвечает на направленные действия ее участников, восстанавливая нарушенный баланс на новом уровне и в новой реализации.

Важнейшим политическим итогом 1990-х годов стал опыт взаимодействия институтов власти в условиях длительного периода «разделенного правления», который можно назвать результатом саморазвития принципа «равновесия разделенных властей». У многих аналитиков тогда появились довольно веские основания полагать, что «разделенное правление» станет устойчивой чертой политического процесса в США и фактически может повлечь за собой целый ряд изменений в политической системе в целом. И хотя модель подобного типа взаимодействия ветвей власти оказалась менее устойчивой, чем предполагали специалисты, ее повторное возникновение остается весьма вероятным. С учетом сохраняющегося относительно равного соотношения позиций Демократической и Республиканской партий в Конгрессе и в более широком смысле – в предпочтениях американских избирателей вероятность его нового возникновения весьма высока.

Доминирование республиканцев в американской политической жизни в 2000-е годы во многом было связано с конъюнктурной спецификой. Ее сформировала социально-экономическая ситуация 1990-х годов и укрепила «глобальная война с терроризмом» после 2001 г., которой сопутствовала соответствующая политическая и идеологическая ситуация в Соединенных Штатах. Постепенный переход контроля над законодательной ветвью власти к демократам, свидетельствовал о накапливающейся усталости общества от республиканской повестки дня, в которой присутствовал слишком явный крен в сторону безопасности и обороны. Безраздельный же контроль демократов над обеими ветвями власти, установившийся после победы Б. Обамы, свидетельствует скорее о естественном стремлении общества сменить тех, кто не смог противостоять надвигавшемуся кризису. Все надежды были возложены на нового президента и его партию. Поэтому переход от «разделенного правления» 1990-х годов к доминированию в обеих ветвях власти сначала республиканцев, а потом демократов, представляется скорее ситуативным «обратным движением», чем базовым сдвигом в сторону закрепления модели фактической однопартийной гегемонии – республиканской или демократической. Опыт разделенного партийного контроля над ветвями власти позволяет предположить, что оно может стать тем самым отложенным ответом системы на вызовы окружающей среды и долгосрочные изменения, произошедшие в отношениях основных участников политического процесса.

Длительный период «разделенного правления» породил множество исследований на тему эффективности американской политической системы. Самым распространенным стал тезис о том, что она не подходит для решения проблем стоящих перед США в XXI веке. Существует мнение, что «разделенное правление» усиливает конфликтность, заложенную в систему разделения властей в США. Но анализ политического процесса и его результативности к концу «эпохи Клинтона» показывает, что система «разделенного правления» скорее усложнила процесс, чем замедлила его. Ввиду довольно высокой саморегулирующей способности американских политических институтов, «пробуксовка власти» фактически существовало лишь в первые 1-2 года после победы республиканцев в Конгрессе. В дальнейшем в рамках законодательной власти оформились неформальные механизмы взаимодействия, которые позволяли партиям фактически успешно сотрудничать друг с другом, канализируя их естественные межпартийные противоречия в русло борьбы за позиции первых лиц в управляющих структурах. Демократы и республиканцы, желая избежать утраты популярности в глазах избирателей, крайне негативно реагируя на поляризацию во власти, если она начинала угрожать параличом государственной машине. Они шаг за шагом вырабатывали особую «корпоративную культуру законотворческого компромисса» и соответствующие ей механизмы неформальных урегулирований.

Конфликтное противостояние двух ветвей власти на протяжении этого периода фактически спровоцировало основных участников политического процесса на поиск новых форм взаимодействия. Угроза частичного паралича государственной структуры заставила обе партии начать сложный, болезненный, но продуктивный поиск конструктивного взаимодействия на рабочем уровне в целях сохранения равномерности законодательного процесса. Именно между 1994 и 2000 гг. в федеральной законодательной системе США сложилась система эффективного неформального сотрудничества между противостоящими политическими партиями по практическим вопросам политики, при сохранении между республиканцами и демократами внешне броских, нарочито подчеркиваемых и иногда довольно серьезных разногласий на уровне идеологии и официальных политических деклараций лидеров.

Афишировать работу этого «неформального согласительного механизма» не стремятся ни демократы, ни республиканцы. Он негласно функционирует как инстру-

мент политического торга, машины для амортизации имеющихся между двумя партиями противоречий.

Этот опыт взаимодействия может очень пригодиться президенту Обаме, поскольку вероятность возвращения «разделенного правления» представляется крайне высокой, учитывая падение рейтинга популярности демократов и их лидера. Как известно успех партии на выборах в Конгресс косвенно зависит от популярности Конгресса в целом, от популярности партии в обществе и от популярности президента, если он является представителем данной партии. Исторически партия президента на промежуточных выборах теряет свои позиции, хотя бывали и исключения. В случае если популярность президента падает ниже 50% у его партии еще больше шансов потерпеть поражение на выборах.

На сегодняшний день можно сказать, что промежуточные выборы 2010 г. будут однозначно сложными для Демократической партии. Популярность Конгресса в целом находится на критически низком уровне – на начало декабря 2009 г. только 26% американцев положительно оценивали деятельность Конгресса.¹ В условиях, когда одна партия контролирует и Белый дом, и Конгресс, при такой низкой общественной поддержке законодательной ветви власти, очень велика вероятность смены партии большинства в ноябре 2010 г.

Осложняет ситуацию для Демократической партии снижение числа ее сторонников в обществе. По оценкам «Gallup», 48% американцев причислили себя к сторонникам Республиканской партии, а 44% – к сторонникам Демократической партии. Все больше американцев причисляющих себя к «независимым» заявляют о своей поддержке Республиканской партии.² О росте популярности Республиканской партии свидетельствуют и результаты губернаторских выборов прошедших в начале ноября 2009 г. в трех штатах – кандидаты от Республиканской партии сменили на губернаторском посту кандидатов от Демократической партии в штатах Нью-Джерси и Виржиния. Выборы 2010 будут очень сложными для Демократической партии и чрезвычайно важными как для обеих партий, так и для президента Б. Обамы, поскольку от их результатов будет зависеть успех продвижения повестки дня 44-го президента США.

«Разделенное правление» также можно рассматривать как ответ системы на возвышение президента. В XIX в. президент, за редким исключением, оставался в тени Конгресса. В условиях постоянных экономических, технологических и социальных преобразований XX века глава государства стал фигурой, определяющей повестку дня, инициирующей реформы, решающей все важные вопросы. Большую роль в укреплении лидерских позиций президента играли международные условия. Становление США в качестве мировой державы, ядерное противостояние «холодной войны» создавало имидж президента, как «национального героя», держащего в своих руках судьбу всего мира.

Возвышение президента началось с того, что Конгресс, не справляясь самостоятельно с решением растущего объема вопросов, стал делегировать президенту часть своих функций, фактически возложив на него задачу оказания помощи законодательной власти в определенных областях. Были расширены полномочия президента в бюджетной сфере. В 1921 г. был принят Закон о президентском бюджете, который обязал президента составлять единый проект бюджета и предоставлять его конгрессу. В итоге президент постепенно ограничил доминирование конгресса в бюджетной сфере, которая превратилась в арену ожесточенных сражений двух ветвей власти.

Дальнейшему смещению баланса в отношениях Конгресса и президента способствовало распространение электронных средств массовой информации. СМИ предоставили президенту уникальную возможность концентрировать общественное внимание на своей личности. Многоликий Конгресс не мог в этом соревноваться с президентом.

¹ <http://www.gallup.com/poll/124277/Congress-Approval-Recovers-Independents-Buck-Trend.aspx>.

² <http://www.gallup.com/poll/122627/Obama-Job-Approval-Down-49.aspx>.

Однако, расширив свои полномочия президент, по-прежнему ограничен параметрами системы, в которой у каждого инструмента влияния, есть своя обратная сторона. Например, массовая персонализация политики в условиях революции СМИ часто сопровождается ее «скандализацией». От СМИ во многом зависит репутация ведущих политиков, особенно, президента, репутация, которая, сложившись один раз, очень сложно потом меняется. Конгресс часто использует СМИ, чтобы оказывать давление на президента, привлекая общественное внимание к его личностным слабостям. В результате с утверждением СМИ в роли полноправного актора на политической арене отношения президента и конгресса перестали быть двусторонними. В цепочке «президент-Конгресс-президент» появился еще один элемент, который стал для обеих сторон одновременно посредником и врагом, расширив арсенал средств их конкурентной борьбы.

Основной характеристикой системы, с которой сталкивается формально доминирующий президент сегодня можно назвать – «утолщение» институциональной структуры американской власти. Бюрократическая структура США стала неповоротливой и тяжеловесной, превратившись в самодостаточный элемент политической системы. Она живет по своей логике и в своем ритме, не совпадающем с электоральными циклами.

Выборы все меньше влияют на устойчивые структуры власти, в том числе и в смысле кадровых обновлений уровней среднего звена. Президент приносит с собой новую повестку дня, но осуществить свои планы ему все сложнее, поскольку ему неизменно оказывает сопротивление бюрократия не способная чутко реагировать на новые требования жизни. За исключением своей верхушки бюрократический аппарат меняется очень медленно.

Бюрократическая структура продолжает усложняться также за счет разрастания всевозможных групп интересов, борющихся за внимание президента и Конгресса. В Вашингтоне действуют тысячи лоббистских групп. Эти группы обеспечивают законодателям финансирование и голоса избирателей, а также создают различные политические программы, предлагаемые президенту и Конгрессу. В итоге сегодня президент вынужден работать в «плотной» многосоставной политической среде, которая довольно сильно сковывает его действия, снижая эффективность попыток конкурировать с Конгрессом.

Такая бюрократизация институциональной системы происходит в условиях нового этапа трансформации политических партий и их роли в институтах власти и общества. Вот уже второе десятилетие важной характеристикой политической системы США остается партийная поляризация. Поляризация наблюдается, как на уровне институтов власти в форме периодически обостряющейся радикализации обеих партий в Конгрессе, так и на уровне общества в виде все более очевидного раскола общества по партийной линии.

Исторически Демократическая и Республиканская партии выполняли три основные функции. Во-первых, они объединяли конституционно разъединенные институты власти. Во-вторых, они организовывали общество по партийной линии, канализируя все социальные, экономические и культурные различия в двух контролируемых направлениях. В-третьих, обеспечивали связь между обществом и институтами власти, позволяя американцам не только выражать свое отношение к действиям институтов власти, но и через выборы добиваться, чтобы институты власти реагировали на изменения в общественных настроениях. Радикализация позиций партий в Конгрессе меняет роль партий в системе. Она серьезно осложняет как законодательный процесс, так и взаимоотношения исполнительной и законодательной власти, даже в условиях доминирования одной партии в обеих ветвях власти. Именно с этим сталкивается сегодня Б. Обама.

Первый год президентства Обамы продемонстрировал идейную поляризацию обеих партий. Демократическая и Республиканская партии сегодня чрезвычайно далеки друг от друга и гораздо больше идеологизированы, чем это было еще десятилетие на-

зад. Двухпартийные законопроекты все реже рождаются в Конгрессе. Вопреки заявлениям президента о начале новой эры в американском внутривнутриполитическом процессе – межпартийного согласия – президент не получил ни одного голоса от Республиканской партии в поддержку своих основных законодательных проектов. В том числе, проект бюджета, предложенный Обамой, был принят исключительно демократическим большинством.

Первый год своего президентства Барак Обама работал с Конгрессом, в котором большинство мест принадлежит его партии – ситуация теоретически более благоприятная для реализации предвыборной программы. Однако даже в этом году партийный фактор серьезно осложнял задачу президента – ему было не так-то просто договориться с конгрессменами-демократами. Либеральные взгляды президента оказались не по душе не только республиканцам, но и многим демократам, которые неоднократно тормозили проведение его законодательных инициатив и вносили в них различные изменения. Результатом таких отношений Б. Обамы и Демократической партии стало в частности то, что реформа системы здравоохранения, которая, по планам администрации, должна была быть принята еще к лету, застревала в Конгрессе. Иммиграционная реформа тоже столкнулась с рядом трудностей.

В выборный 2010 г. президенту было еще сложнее договориться с демократами, поскольку решающим для них стала поддержка потенциальных избирателей в тех штатах, от которых они будут баллотироваться, а партийная дисциплина (которая и так никогда не была сильной стороной американских партий) отошла на второй план.

Чем ближе к выборам 2010 г., тем чаще голосование по законопроектам будет проходить строго по партийной линии. Вероятность появления межпартийных коалиций снижается. В этих условиях Обама продолжает выбранную им линию в отношениях с Конгрессом, критикуемую либералами, которые видят в ней основную причину затянувшегося процесса реализации законодательных инициатив президента, а также считают, что в итоге она приводит к серьезным искажениям окончательного законопроекта. Президент предлагает общие рамки законопроекта и оставляет детали на усмотрение парламентариев. В случае возможной победы Республиканской партии на промежуточных выборах отношения двух ветвей власти могут принять форму затяжного конфликта, в условиях которого любой принятый законопроект можно будет рассматривать как серьезное достижение администрации.

Партийная радикализация, способствующая росту конфликтности на институциональном уровне, привела к снижению популярности партий на уровне общества и индивида. Фактически произошла эрозия связей партии и общества. Ответом на нее стало убывание партийной приверженности в американском обществе. Помимо естественного процесса изменений возрастного, социального, расового состава электората двух партий, произошло общее снижение популярности обеих партий среди американцев. Граждане все менее ассоциируют свои интересы с интересами партий. По мере институционализации и укрепления влияния в государственном механизме партии превратились в тяжелую бюрократическую структуру, которая воспринимается населением уже как один из элементов большой государственной машины, что-то такое же далекое от его повседневных нужд, как и центральные институты власти. На выборах, особенно президентских, американцы все более связывают решение своих проблем с конкретным кандидатом, вне зависимости от его партийной принадлежности.

Парадокс, однако, в том, что разочарование в партиях, как структурах и организациях не повлекло за собой идейного разочарования. Более того, на фоне ослабевающей роли партийных структур в организации политической жизни обострилась партийная идеологизация общества. Общество, в котором все меньше доверяют партийной организации, в 2000-х годах оказалось идейно разделено по партийной линии. Деление на демократов и республиканцев пронизывает социум на всех уровнях. Условно его можно

поделить на сектора в соответствии с одним единственным критерием: партийной поддержкой, хотя сегодня американцы рассматривают партийные предпочтения скорее как удобную систему политических координат, чем как важный элемент личностной самоидентификации.

В новом веке страну можно условно поделить на «красный» – республиканский центр, юг и юго-запад и «синий» – демократические штаты атлантического и тихоокеанского побережья.³ Республиканский блок состоит в основном из белых евангелистов, фермеров, южан и белых семейных мужчин. Демократический блок формируют в основном афроамериканцы, испаноговорящее население, женщины с высшим образованием, малорелигиозное белое население особенно с восточного и западного побережья и профсоюзные работники. Фактически американское общество поделилось на консерваторов и либералов. Об этом в частности свидетельствует реакция общества на план реформирования системы здравоохранения – половина населения США не готова поддержать план, прежде всего потому, что считает, что он приведет к расширению сферы ответственности федерального правительства.

Такое равное соотношений партий заставляет демократов и республиканцев прикладывать особые усилия по укреплению и расширению своего блока. В таких условиях потеря хотя бы одного голоса из своего лагеря недопустима. Лучшим способом объединения и сплочения сторонников обе партии видят в противопоставлении себя оппозиционному лагерю, что еще больше усиливает раскол в обществе. Рост внутреннего единства и поляризации двух лагерей создают партии, сильно отличающиеся друг от друга.

Между тем, усиление партийной приверженности избирателей, большая мобилизация и большая степень отличности друг от друга партий сочетается с совершенно противоположной чертой современного американского политического процесса – сохранение значительного числа независимых избирателей. Помимо двух сплоченных оппозиционных лагерей существует еще третий блок независимых избирателей, голоса, которых могут оказаться решающими для победы одной из партий. Увеличение численности этого блока во многом связано с тем, что направленность партий на усиление своего блока сторонников приводит к чрезмерной концентрации их на определенном круге вопросов, вне которого остаются без внимания еще много проблем.

Б. Обама попытался уменьшить этот идейный раскол общества. Важным элементом его предвыборной программы была ориентация на поддержку широких слоев населения вне зависимости от партийных предпочтений. Обама вынес в свою программу вопросы, которые затрагивали интересы не только и не столько сторонников Демократической партии, сколько человека вообще – современного американца столкнувшегося с необходимостью выживать в условиях финансово-экономического кризиса. К сожалению, судя по результатам последних соцопросов, Б. Обама скорее может стать символом раскола нации, чем ее единства. По оценкам независимой корпорации «Gallup», в течение года он гораздо быстрее терял поддержку сторонников Республиканской партии – к концу первого года президентства Б. Обаму поддерживали 88% демократов и только 23% республиканцев – разрыв в 65% невиданный для предыдущих президентов.⁴

Ослабление партийного влияния в электоральной сфере при усилении бюрократических структур и партийной радикализации фактически превратило президента в «заложника» массовых настроений. Он вынужден апеллировать непосредственно к избирателю, с одной стороны, опасаясь оказаться раздавленным машиной институциональной бюрократии, а с другой, стремясь преодолеть идейный раскол общества.

Однако активное вовлечение в политический процесс избирателя, как показывает опыт нынешнего президента, имеет свои негативные последствия, такие как «груз на-

³ Von Drehle D. Political Split Is Pervasive. Clash of Cultures Is Driven by Targeted Appeals and Reinforced by Geography // The Washington Post, Sunday. 2004. April 25.

⁴ <http://www.gallup.com/poll/125345/Obama-Approval-Polarized-First-Year-President.aspx>.

дежд» и «популяризация» его программы. Первый год пребывания у власти нынешнего президента США показал, что завышенные ожидания всегда чреваты разочарованием. Чтобы не предпринял находящийся под их грузом, будет всегда недостаточно.

Б. Обама должен был стать не просто очередным президентом США, он должен был стать лидером-трансформатором. На него были направлены все надежды американского электората на социальную справедливость, экономическое возрождение и процветание, восстановление утерянного в годы президентства Дж. Буша-мл. уважения американского государства и нации в мире. Он должен был ни много ни мало перевернуть государство, общество и динамично вывести страну из кризиса. Неудивительно, что вынужденные вернуться от иллюзий к реальности американцы готовы видеть только неудачи и недостатки – американские войска выходят из Ирака, но стабильность в стране не достигнута, США еще глубже увязли в Афганистане, тюрьму Гуантанамо не закрыли, реформа системы здравоохранения оказалась неполной, безработица растет, а последствия мирового финансового кризиса не преодолены. Президент оказался просто человеком, таким же, как все предыдущие. Не достаточно решительный, не такой либеральный, как казалось вначале, склонный к компромиссам. Со времен второй мировой войны Обама стал четвертым президентом среди, тех, чья популярность упала ниже 50% в течение первого года пребывания у власти. Раньше него поддержку большинства потеряли только двое: Дж. Форд – после трех месяцев пребывания у власти, У. Клинтон – на четвертом месяце, а Р. Рейган – также как и Обама после 10 месяцев президентства.⁵

В условиях чрезмерной поляризации общества и власти Б. Обаме все сложнее будет сохранить поддержку населения. Его политика компромисса, которую он избрал в отношениях с Конгрессом, будет всегда слишком либеральна для консерваторов и слишком консервативна для либералов, а значит, всегда половина электората будет недовольна результатом. Синдром «общественного разочарования» в свою очередь может привести к большей популяризации повестки дня президента. Либо Б. Обама будет вынужден ограничивать свои предложения только популярными мерами, как когда-то делал У. Клинтон, что в условиях кризиса чревато серьезными последствиями, либо ему придется смириться с разочарованием населения.

В условиях же возможного «разделенного правления», когда поддержка населения может стать основным инструментом борьбы между двумя ветвями власти, это недопустимая ситуация для президента. Можно предположить, что в такой ситуации президенту придется выбрать более жесткую линию поведения в отношениях с Конгрессом, что в свою очередь еще больше осложнит отношения двух ветвей власти.

Б. Обама столкнулся с реальностью американской политической системы. Он оказался заложником среды – конституционно заложенной системы сдержек и противовесов, лежащей в основе взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти, партийной радикализации американского общества и политического процесса и чрезмерно завышенных ожиданий избирателей.

Соотношение возможностей ветвей власти может в значительной мере зависеть от фактора личности президента, его индивидуальной харизмы, способности успешно апеллировать к поддержке общественного мнения в моменты наиболее острых противостояний с Конгрессом. Но любой президент вынужден работать в политической среде, современные характеристики которой серьезно ограничивают его активность. Чем сильнее личность президента, тем сильнее сопротивление политической системы. Опыт первых полутора лет президентства Б. Обамы показывает, что его противостояние с системой только началось.

⁵ Там же.

*Войтоловский Ф.Г.**

Трансатлантическая политика США в условиях финансово-экономического кризиса**

Финансово-экономический кризис, в разгар которого администрация Б. Обамы приняла власть в США, стал для нее важнейшим испытанием не только в социально-экономической сфере, но и в области внешней политики. В 2008-2010 гг. кризис выступал в качестве одного из наиболее важных условий международно-политической деятельности Вашингтона на большинстве ключевых направлений: в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Европе, на «Большом Ближнем Востоке». Кризис скорректировал как текущие задачи, так и многие долгосрочные линии американской внешнеполитической стратегии и практики, наметившиеся на протяжении предшествующего десятилетия. Влияние кризиса, отягощенного военно-политическими затруднениями в Афганистане и Ираке, сказывалось на внешней политике США также через внутривнутриполитические условия ее формирования и осуществления. Кризис трансформировал ситуацию в глобальной финансово-экономической сфере и существенно скорректировал экономический фундамент американского глобального лидерства. Стратегия «односторонних действий» в экономической сфере и в международной политике, которая широко практиковалась предыдущей администрацией, оказалась полностью дискредитирована. Благодаря воздействию кризиса, спустившего американскую политическую элиту с небес на землю, сложились предпосылки для глубоких изменений многих текущих, а также некоторых долгосрочных параметров осуществления американской внешней политики. Определенные сдвиги, прямо и косвенно связанные с кризисом, а также с рядом других факторов, наметились и на традиционно важном для США трансатлантическом направлении.

Фактически всю политическую и экономическую повестку дня в сфере взаимодействия с европейскими союзниками нынешнее руководство США получило в готовом виде. Она была сформирована в результате работы двух администраций Дж. Буша-младшего. По этим причинам первые два года работы Б. Обамы ушли в основном на то, чтобы преодолеть сложившуюся отнюдь непростую для США ситуацию. Начиная с 2002-2003 гг. администрация предшествующего президента США формировала в целом негативный климат взаимодействия с европейскими партнерами. И дело здесь не только в «кризисе союзнической солидарности», возникшем из-за войны в Ираке. Существенное значение имеет то обстоятельство, что в 2000-е годы благодаря действиям американских неоконсерваторов было понижено значение коллективных институтов в выстраивании нового мироустройства, поднятое в конце 1990-х годов на высокий уровень мультилатералистами.¹ Неформальные институты взаимодействия по глобальным вопросам, на которые опиралась администрация Дж. Буша-младшего, прежде всего Группа восьми, не могли компенсировать дефицит многостороннего взаимодействия с традиционными европейскими союзниками в рамках НАТО. За исключением новых восточно-европейских членов Альянса и Великобритании, европейские державы остро ощущали снижение внимания Вашингтона к их мнению и механизмам коллективного взаимодействия.

* Войтоловский Федор Генрихович – кандидат политических наук, заведующий Сектором внешней и внутренней политики США ИМЭМО РАН.

** Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 10-03-00290а «Современные тенденции развития государств как субъектов мировой политики».

¹ Мультилатералистская модель американского глобального лидерства предполагает подход, основанный на привлечении многих, но не обязательно большинства, союзников к принятию решений международного значения. Сторонники мультилатерализма видят возможной реализацию его принципов через деятельность международных институтов, в которых ведущие позиции занимают США.

Первая команда Буша-младшего, увлеченная унилатералистским видением американского лидерства, сознательно игнорировала мнение и интересы ведущих европейских держав. Вторая, в которой позиции неоконсерваторов существенно ослабели, пыталась ограниченно восстановить испорченные отношения с союзниками. Однако при этом американское руководство продолжало жестко продавливать свои интересы, действуя лишь чуть менее бесцеремонно, чем прежде. Несмотря на то, что второй администрации республиканцев удалось отчасти преодолеть политико-дипломатический кризис в отношениях со «Старой Европой», трансатлантическая политика Вашингтона в 2005-2008 гг. была лишь чуть менее провальной, чем в 2001-2004 гг.

В политической сфере фиксации негативного состояния отношений с союзниками вплоть до завершающей стадии деятельности республиканского руководства США способствовали четыре основных группы факторов:

- трудности с продолжением непопулярной войны в Афганистане;
- неоднозначное восприятие многими европейскими союзниками отторжения Россией проекта создания третьего позиционного района стратегической ПРО США в Европе;
- отсутствие консенсуса по вопросу о расширении Альянса за счет Украины и Грузии, а также о перспективах отношений с Россией;
- слабое желание Вашингтона развивать диалог по вопросам международной политики и безопасности на уровне США – ЕС.

Мировой финансово-экономический кризис также негативно сказался на восприятии американской внешней политики как элитами, так и обществами ведущих европейских стран-членов НАТО. Отрицательное отношение истеблишмента ведущих европейских держав к действиям Вашингтона в политической сфере лишь отчасти компенсировалось достигнутым осенью 2008 г. американско-европейским согласием относительно первых антикризисных мер, а также включением ЕС как единого субъекта в формат Группы двадцати (G20).

К концу правления республиканской администрации из-за военных и политических неудач в Афганистане и Ираке неоконсерваторы полностью исчерпали ресурсы внешнеполитической легитимации своих позиций и действий, которые они получили после событий 11 сентября 2001 г. Это в особенности сказалось на отношении обществ стран ЕС к обеим войнам. В Европе политико-психологические реакции общества и части элит на внешнюю политику администрации Дж. Буша-младшего были столь же негативны, что и в самих США. Эти факторы способствовали обращению наиболее прагматичной части администрации Дж. Буша-младшего еще в 2006-2008 гг. к поиску новых концептуальных основ внешней политики и политики безопасности. Министру обороны Р. Гейтсу удалось включить в принятую в 2008 г. новую «Национальную стратегию обороны» предложения по реформированию военной и оборонной политики посредством дополнения их эффективными программами не прямых действий, направленных на расширение использования невоенных ресурсов. С подачи Р. Гейтса в официальный политико-идеологический оборот попала идея «умной силы»², являющейся продолжением концепции «мягкой силы», выдвинутой еще в 1990-е годы американским политологом Дж. Наем-младшим.³ Эта концепция предполагает активное использование ценностно-идеологических, политико-дипломатических, культурных и экономических факторов силы во внешней политике. Применительно к политике безопасности она предусматривает содействие укреплению позиций американских союзников и партнеров и углубление взаимодействия с ними.

² См.: Gates R. A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age // Foreign Affairs. 2009. №1; National Defense Strategy 2008 (<http://www.defenselink.mil/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf>).

³ Nye J. Jr. Soft Power: The Means to Success in World. – N.Y.: Public Affairs, 2004. P. 11.

Благодаря двум затяжным войнам, мировому финансово-экономическому кризису и тому, что вера в американское могущество пошатнулась и в самих США, и в других странах, в ходе избирательной президентской кампании 2008 г. вопросы внешней политики были необычно широко включены в политический фон предвыборных дебатов. Усталость американской элиты и общества от унилатералистского внешнеполитического курса и двух миссий «за морями» не в последнюю очередь повлияла на избрание в 2008 г. президентом США Б. Обамы. Кандидат-демократ включил в свою предвыборную программу не только предложения по выводу экономики из кризиса, выглядевшие более привлекательными для общества, чем программные тезисы других кандидатов, но и заявил о необходимости серьезных изменений во внешней политике, в том числе и в отношениях с европейскими союзниками.⁴ Он занял прагматичную позицию, тяготеющую к умеренному мультилатерализму. Одними из важных факторов победы Обамы стали его обещания вывести американские войска из Ирака и Афганистана.

Ожидания ведущих европейских держав от новой американской администрации были чрезвычайно высоки. Элиты западноевропейских стран верили в скорый и глубокий пересмотр политики Вашингтона на трансатлантическом направлении, поддержку им укрепления европейской опоры в НАТО, а также в повышение статуса диалога США – ЕС. С этим был связан ряд существенных политических авансов, которые были даны Б. Обаме, включая ставшее едва ли не комичным вручение ему Нобелевской премии мира. В европейских газетах появилась шутка, о том, что в Европе Б. Обама смог бы избираться гораздо легче, чем в США. Политические элиты ведущих западноевропейских стран-членов НАТО связывали с началом деятельности нового президента США значительное повышение внимания Вашингтона к их мнению не только по вопросам европейской безопасности, но и вопросам глобальной политической значимости. Особенный энтузиазм по этому поводу проявляло руководство Франции, вернувшейся в 2009 г. в военную организацию НАТО и ратующее за дальнейший рост значения европейской компоненты Альянса. Восточноевропейские союзники, напротив, видели в приходе Б. Обамы потенциальную угрозу для своего особого положения бенефициариев политики США в Европе, которой им удалось добиться в ходе правления двух республиканских администраций.

Однако с началом деятельности демократической администрации стало ясно, что новое американское руководство заинтересовано в первую очередь в укреплении своих внутривнутриполитических позиций и смотрит на внешнюю политику во многом как на один из инструментов достижения этих целей. Многие шаги демократической администрации в 2009-2010 гг. принесли разочарования руководству как «старых» союзников, так и «новых» членов НАТО и ЕС. Первые были разочарованы явным нежеланием Обамы расходовать политический капитал на европейском направлении, а также тем давлением, которое новое американское руководство оказало на них по поводу необходимости активизации действий в Афганистане. Кроме того, недоумение руководства ведущих европейских держав и брюссельской бюрократии вызвало невнимание Обамы к взаимодействию по линии США – ЕС. Вновь приобретенные в 1990-е – 2000-е годы союзники были разочарованы резким разворотом США в отношениях с Россией («перезагрузкой»), символическим отказом от размещения элементов третьего позиционного района стратегической ПРО в Восточной Европе. Их негативную реакцию вызвало также изменение позиции по вопросу о сроках дальнейшего расширения НАТО – то есть дальнейшего укрепления восточной части блока.

Часть элит Польши и Чехии, стран Балтии и некоторых других восточноевропейских государств увидела в действиях Б. Обамы отказ от приоритетного внимания к интересам восточноевропейских союзников (или даже предательство), а также уступку тре-

⁴ См.: *Obama B. Renewing American Leadership* // *Foreign Affairs*. 2007. №4. July/August.

бованиям России. Стоит отметить, что в этом они были поддержаны некоторыми критиками внешней политики администрации Обамы внутри США – из числа наиболее жестких политиков и экспертов, связанных с неоконсервативным крылом Республиканской партии.⁵ Стоит отметить, что далеко не все республиканцы заняли такую позицию – этому способствовало то, что Б. Обама сохранил ряд назначенных предшествующей администрацией руководителей, которые не скрывали своих взглядов. Прежде всего, в военно-силовом блоке: Р. Гейтса – на посту министра обороны, а Д. Петреуса – на посту главы Центрального командования. Обе главные фигуры, в сфере компетенции которых находятся войны в Афганистане и Ираке, остались на своих местах. Таким образом, Обама продемонстрировал готовность к преемственности курса в обеих кампаниях как в сфере военных операций, так и в области политической стратегии. Именно политические аспекты действий по «выстраиванию государства» в обеих странах требовали расширения взаимодействия с союзниками, другими государствами, ООН и НАТО.

Решение администрации Б. Обамы о размещении в Европе компонент нестратегической ПРО морского и наземного базирования, а также о размещении на территории Польше страны дивизиона зенитно-ракетного комплекса «Пэтриот», в сочетании с риторикой вице-президента Дж. Байдена, смогло несколько успокоить восточноевропейских союзников. Особое значение имело также заявление министра обороны США Р. Гейтса о том, что к 2015 г. США хотели бы разместить в Восточной и Южной Европе тактические противоракетные комплексы SM-3 в рамках пересмотренного плана Обамы по созданию европейской системы нестратегической ПРО. Министр обороны США четко обозначил Иран в качестве потенциальной угрозы, от которой система должна защитить американских союзников и войска США в Европе, косвенно дезавуировав тем самым представления части восточноевропейского истеблишмента о мифической «российской угрозе».⁶

Последовавшие в конце 2009 г. инициативы администрации Обамы по вовлечению России в новый формат сотрудничества в области нестратегической ПРО были поддержаны руководством НАТО. В принятом 4 декабря 2009 г. «Итоговом заявлении заседания Совета НАТО на уровне министров иностранных дел» сотрудничество в сфере ПРО было названо в числе приоритетных направлений взаимодействия с Россией.⁷ Подобные шаги вызвали неоднозначную реакцию со стороны скептически настроенной части элит восточноевропейских союзников. Аналогичным образом их восприняли политические силы в США, считающие любое сближение с Россией в военной сфере угрожающим целям европейской безопасности или, как минимум, трансатлантическому единству.

Практические шаги Вашингтона в 2010 г. по линии выработки политических и военно-технических схем сотрудничества с Москвой в области ПРО, вызвали достаточно активное противодействие на этих двух направлениях. Сопротивление сотрудничеству с Россией по ПРО объясняется тем, что наиболее консервативные части истеблишмента США и восточноевропейских членов НАТО по-прежнему видят подобную систему как сугубо закрытую и символически направленную для «сдерживания» России. Их даже не

⁵ См.: Ужин с Обамой. Интервью с Александром Вондрой // Reflex. 05.04.2010 (<http://www.inosmi.ru/europe/20100405/159035898.html>); Открытое письмо администрации Обамы из Центральной и Восточной Европы // Gazeta Wyborcza. 2009.16.07 (<http://www.inosmi.ru/world/20090716/250763.html>); Cohen A. Europe Anti-Missile Defense System: Standing Up to Russia's Threats. 2008. November, 20. Heritage Foundation. WebMemo №2139 (<http://www.heritage.org/Research/Reports/2008/11/Europe-Anti-Missile-Defense-System-Standing-Up-to-Russias-Threats>)Kramer D.J. No "Grand Bargain" // Washington Post. 2009. March 6.

⁶ См.: Gates R.M. A Better Missile Defense for a Safer Europe // The New York Times. 2009. September, 19.

⁷ Final Statement of the Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels. 2009. December, 4. (http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_59699.htm?selectedLocale=en).

смушает то, что масштабы предполагаемой стратегической и, тем более, нестратегической системы ПРО США в Европе никак неадекватны задачам противодействия ракетно-ядерному потенциалу Российской Федерации. Другие, более умеренные представители экспертно-политического сообщества, считают сотрудничество с Россией в ПРО преждевременным и технически затруднительным. Республиканцы, критикующие внешнюю политику Обамы, возможное сближение с Россией по ПРО интерпретируют как очередную уступку Москве, продолжающую логику отказа от стратегической системы ПРО и уступок по ДСНВ.⁸

Со стороны ведущих стран Западной Европы и руководства НАТО в 2010 г. последовательно выражалась поддержка диалога США и НАТО с Россией по ПРО. Этот диалог был прерван после кризиса на Кавказе в 2008 г. Российско-натовское взаимодействие по ПРО вписывается в более широкую стратегию вовлечения России в сотрудничество с Альянсом, которой при поддержке Вашингтона стала придерживаться наиболее влиятельная часть трансатлантического истеблишмента. В мае 2010 г. эта позиция была четко сформулирована в докладе специально созданной «группы мудрецов» под руководством М. Олбрайт «НАТО в 2020 г.: гарантированная безопасность, динамичное вовлечение». Этот документ должен стать одним из важных ориентиров для новой Стратегической концепции НАТО, которая готовится к рассмотрению на Лиссабонской сессии Альянса в ноябре 2010 г. В докладе называется ряд возможных направлений сотрудничества с Россией в сфере безопасности – противодействие терроризму и незаконному обороту наркотиков, миротворчество, управление кризисными ситуациями, безопасность на море, контроль над вооружениями и нераспространение ОМУ – в их число включается и противоракетная оборона.⁹

В 2010 г. Б. Обама получил полную поддержку и со стороны руководства НАТО в вопросе об участии России к сотрудничеству по ПРО. Генеральный секретарь Альянса А.Ф. Расмунсен прямо высказался в октябре 2010 г. в пользу вовлечения Российской Федерации в создание коллективной системы ПРО в Европе. В число приоритетных пунктов сотрудничества с Россией, наряду с урегулированием ситуации в Афганистане, борьбой против терроризма и пиратства, также, по его мнению, должно войти создание совместной ПРО в Европе.¹⁰

С начала 2010 г. Вашингтон начинает все в большей степени делать упор в диалоге с европейскими союзниками не столько на создание американских систем ПРО в Европе, сколько на выстраивание коллективной системы европейской ПРО с участием России. Одна система вовсе не призвана заменить другую – они будут развиваться параллельно и архитектурно дополнять друг друга. Однако американское руководство, по-видимому, решило активизировать деятельность европейских союзников в этой области. Здесь администрация Б. Обамы преследует три цели. Во-первых, создание европейской ПРО под эгидой НАТО позволяет переложить на европейские державы часть расходов по созданию нестратегической ПРО. В условиях финансово-экономического кризиса такие действия оправданы. Руководство НАТО даже назвало конкретную, правда, нереалистично низкую сумму в 1 млрд. долл., которую должны заплатить союзники за общую систему ПРО.¹¹ Во-вторых, создание коллективной системы ПРО может стать одним из долгосрочных способов поддержания трансатлантического единства – решение практических задач интенсифицирует как политическое, так и военное взаимодействие внутри

⁸ См.: Gertz B. Senators seek data on secret U.S.-Russia missile talks // Washington Times. 2010. October, 19.

⁹ NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO. May, 17. 2010. P. 10, 11, 26.

¹⁰ Press Conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen following the informal meeting of the NRC at the level of Foreign Ministers in New York. September, 22. 2010. (http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66436.htm)

¹¹ Rasmussen A.F. NATO Needs a Missile Defense // International Herald Tribune. 2010. October, 12.

Альянса. В-третьих, вовлечение России в такой проект позволит придать сотрудничеству по линии Совета Россия – НАТО практическое содержание. Это взаимодействие, наряду с некоторыми другими сферами, где диалог России и НАТО также развивается (безопасность на море и борьба с пиратством, ситуация в Афганистане и некоторых других), позволит Вашингтону и Брюсселю создать организационную основу для постепенного неполного вовлечения России в долгосрочное сотрудничество в сфере безопасности. Открытым, однако, остается вопрос о том, не помешает ли в 2010-2011 гг. финансово-экономический кризис, а также внутривластные факторы, всем сторонам этого обсуждения реализовать проект совместной ПРО на практике.

Еще одним важнейшим для Вашингтона сюжетом трансатлантической повестки дня, испытывающим влияние финансово-экономического кризиса, на протяжении 2009-2010 гг. оставалась ситуация в Афганистане. С самого начала своей работы администрация Б. Обамы в рамках выработки новой афганской стратегии выступала с обращениями к союзникам по военной операции Международных сил содействия безопасности (МССБ–ИСАФ) о необходимости увеличения численности контингентов и активизации боевых действий против талибов. Однако европейские союзники, испытывающие влияние финансово-экономического кризиса и внутривластной оппозиции войне, в 2009-2010 гг. проявили сдержанный энтузиазм относительно американских призывов. Они предпочитали использовать свои подразделения для подготовки и инструктажа афганской армии и полиции, решения полицейских и охранительных задач, а также проведения мелких локальных операций.

Принятое американским президентом в декабре 2009 г., и поддержанное руководством НАТО, решение о проведении серии наступательных операций против талибов, а также о значительном увеличении воинских контингентов США в Афганистане, не было широко поддержано другими членами Альянса. С марта по октябрь 2010 г. американский контингент значительно вырос (с 50590 до 90000 чел.). Но воинские контингенты Великобритании (9500 чел.) и Франции (3750 чел.) остались неизменными, а количество немецких солдат возросло всего на 53 бойца (с 4335 до 4388 чел.).¹²

Звучавшие на протяжении конца 2009 – начала 2010 гг. призывы руководства США к проявлению трансатлантической солидарности и к более активной поддержке американо-британских усилий по-прежнему упираются в нежелание руководителей ведущих государств Западной Европы идти против общественного мнения, порицающего войну. Серия наступательных операций МССБ против талибов зимой 2009 г. – летом 2010 г. была проведена преимущественно благодаря американским усилиям. Правительства ведущих европейских союзников Вашингтона не хотят давать основания внутренней оппозиции для ужесточения критики на этом направлении. Не последнюю роль в торможении процессов активизации основных европейских союзников в Афганистане играет депрессивное состояние их экономик, которое не позволяет увеличивать расходы на ведение военной компании.

Афганская операция несет особый смысл для внутривластных интересов демократической администрации. Б. Обама обещал скорое завершение войн «за морями» и вывод американских войск. Это один из тех пунктов, по которым оценивается два года спустя деятельность его администрации. По данным агентства «Gallup», к началу августа 2010 г. более 43% опрошенных американцев считали ошибкой сам ввод американских войск в Афганистан в 2001 г. Политику администрации Б. Обамы по отношению к афганской операции не одобряло 57%, а поддерживало всего 36%.¹³

¹² International Security Assistance Force (ISAF). Key Facts and Figures. March, 2010; International Security Assistance Force (ISAF). Key Facts and Figures. October, 2010 (<http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php>).

¹³ См.: In U.S., New High of 43% Call Afghanistan War a "Mistake". // Gallup. 2010. August 3 (<http://www.gallup.com/poll/141716/New-High-Call-Afghanistan-War-Mistake.aspx>).

В отношении Ирака Б. Обама смог хотя бы частично сдержать свои предвыборные обещания. Формально операция была завершена 1 сентября 2010 г. Однако процесс окончательного вывода войск (50 тыс. военных, лишь поменяли свой статус) может занять еще несколько лет. Официальный Вашингтон предполагает, что американские войска должны покинуть территорию Ирака к концу 2011 г., однако, многие, в том числе американские, эксперты уверены, что окончательный вывод американских военных растянется на годы. Даже задачи тренировки иракской армии и полиции, не говоря уже о проведении антиповстанческих операций, не могут быть полностью переложены на частные военные компании (ЧВК).¹⁴

Срок, заявленный американским руководством для вывода из Афганистана войск США и НАТО, вызывает еще больше сомнений. Новая военная стратегия афганской войны, провозглашенная Б. Обамой еще в декабре 2009 г. и поддержанная союзниками, к концу 2010 г. еще не принесла желаемых результатов. Опасения относительно чрезмерного подчинения хода боевых действий и решения о сроках вывода войск политическим целям осторожно высказывает даже сам генерал Д. Петреус, перемещенный на пост командующего МССБ в августе 2010 г.¹⁵ Он занял этот пост после на шумевшей отставки генерала С. Маккриснала, который был еще более пессимистично настроен относительно перспектив скорого «ухода с победой». Министр обороны США Р. Гейтс, никогда не позволявший себе выступлений, которые могли бы говорить о его непопулярности к Б. Обаме, в ходе своего визита в Кабул 2 сентября 2010 г. четко высказал мнение о том, что американские и союзные войска могут задержаться в Афганистане более двух лет.¹⁶ Остается открытым вопрос о том, как на развитие ситуации в Афганистане будут реагировать американские избиратели на президентских выборах 2012 г., когда Б. Обаме, возможно, предстоит переизбрание.

Деятельность МССБ является своего рода экзаменом не только для американского руководства и политики США на трансатлантическом направлении, но и для НАТО как военно-политической организации. Конечно, операция в Афганистане позволила Альянсу добиться ряда позитивных результатов с точки зрения технологии ведения войны. Отработаны новые методики осуществления боевых действий в непривычных для войск союзников географических условиях. Получен бесценный боевой опыт личного состава – через участие в боевых действиях прошло более полутора миллионов человек. Опробованы новые технические средства связи и управления войсками. Есть достижения, хотя и не однозначные, в области отработки принципов и методик координации действий контингентов стран-участниц коалиции. Однако все это перевешивается целым рядом негативных политических эффектов афганской войны для НАТО как коллективного института, а также для отношений между ее членами. Важнейшим из таких эффектов стала проявившаяся в ходе операции слабая готовность Альянса к выполнению несвойственных ему прежде политических и военных функций. Весьма ограниченной оказалась способность НАТО действовать за пределами той традиционной зоны ответственности, которой лимитировалась ее компетенция до принятия Стратегической концепции 1999 г. Транспортно-логистическое обеспечение действий МССБ уже с 2005 г. потребовало содействия со стороны целого ряда государств, не участвующих в операции, и, в первую очередь, России. Закономерно, что вопрос о транзите невоенных грузов для МССБ че-

¹⁴ В Ираке с 2004 г. продолжает работать тренировочная миссия НАТО. На всех четырех базах Миссии идет подготовка иракских сил безопасности. 26 июля 2009 г. между руководством НАТО и правительством Ирака было подписано соглашение о продлении деятельности Миссии до декабря 2011 г. См.: NATO's Assistance to Iraq (http://www.jfcnaples.nato.int/ntmi/information/NTMI_Assistance%20to%20Iraq.html).

¹⁵ См.: Gen. David Petraeus interview. Meet the Press transcript for August 15, 2010 (http://www.msnbc.msn.com/id/38686033/ns/meet_the_press-transcripts)

¹⁶ Interview with Defense Secretary Robert Gates by James Rosen / FOX News September 02, 2010 (<http://www.foxnews.com/politics/2010/09/02/transcript-fox-news-interview-defense-secretary-robert-gates-james-rosen/>).

рез территорию и воздушное пространство России в 2009-2010 гг. стал одним из важных пунктов повестки «перезагрузки» российско-американских отношений.

Результаты политического менеджмента в Афганистане, проводимого НАТО также оказались весьма скромными. Несмотря на некоторые достижения, связанные с подготовкой афганской армии и полиции, а также с проведением афганских выборов, стало ясно, что НАТО в его нынешнем виде не может решать ключевые задачи политики «выстраивания» системы государственного управления и, тем более, борьбы с коррупцией и создания жизнеспособной экономики. Недееспособность Альянса в сферах борьбы с производством и трафиком наркотиков и противодействия коррупции на фоне трудностей в диалоге с местными элитами и населением на уровне провинций ставят под сомнение эффективность всей создаваемой в Афганистане системы. Она может рассыпаться, едва США и НАТО покинут эту страну. Такой результат закономерен и это осознается как в Вашингтоне, так и в Брюсселе.

Ситуация силового превосходства над противником рассматривается руководством НАТО как подготовка выгодных условий примирения с «умеренными талибами». Все это в сочетании с неустойчивостью правительства Х. Карзая и сохраняющейся активностью Талибана создает весьма трудную ситуацию для американского руководства. Перед администрацией Б. Обамы в ближайшие два года, а, возможно, и в более длительной перспективе, в случае если президент-демократ сможет переизбраться, а также перед руководством НАТО будет стоять сложнейшая дилемма. Суть ее в том, как выйти из Афганистана наиболее безболезненно с политической и имиджево-идеологической точек зрения. Вашингтону и Брюсселю нужно не утратить контроль над ситуацией в этой стране и регионе в целом. Однако финансово-экономические аспекты могут оказаться далеко не последними при выработке и принятии решения союзников по выводу войск из Афганистана.

Сопоставлением различных моделей и определением сроков ухода МССБ и США из Афганистана уже сейчас озабочены американские и европейские политики, военные и эксперты. В этих условиях крайне важными участниками решения афганской проблемы Вашингтона и НАТО становятся Пакистан и Россия. Примечательно, что именно в этих условиях начали предприниматься попытки вовлечь Россию в том или ином качестве в прямое участие в афганской кампании. Системная сложность ситуации в Афганистане диктует необходимость комплексных политических подходов и вовлечения многих сторон в трансформацию этой страны, ее общества и экономики. Здесь у Вашингтона и Брюсселя могут возникать различные соблазны «простых решений», продиктованных текущей политической конъюнктурой, однако каждое из них будет иметь существенные отрицательные последствия и долгосрочные издержки не только для союзников.

* * *

В рамках выработки новой Стратегической концепции НАТО идет поиск новых долгосрочных целей и приоритетов развития трансатлантического союза. Составление новой доктринальной базы деятельности блока – сложный административный процесс, выстроенный в форме многостороннего согласования различных интересов. На этой основе работает механизм консультаций, ставших в политической практике НАТО, начиная с середины 1950-х гг., наиболее действенным способом преодоления разногласий и выработки близкого видения общих установочных целей и текущих задач. Политико-идеологическое значение каждого такого рода документа в том, что он не только знаменует определенный рубеж в эволюции блока, фиксирует приведенные к общему знаменателю позиции стран-членов относительно критериев и принципов безопасности, но и выступает в качестве долгосрочной концептуальной основы их видения международно-политических условий совместных действий. Сейчас формулируются критерии такого видения Альянсом условий обеспечения безопасности его членов до 2020 г. Предшест-

вующая Стратегическая концепция 1999 г. ставила перед НАТО беспрецедентные глобальные цели, инициировала вывод деятельности блока за пределы сферы евроатлантической безопасности, расширяла зону его ответственности на весь мир. Однако эта концепция исчерпала и во многом не оправдала себя за прошедшее десятилетие. Многие из заявленных в ней идей и целей были в большей или меньшей степени реализованы, однако основной посыл к глобализации деятельности НАТО оказался излишне амбициозным. Он не смог пройти проверку практикой. Сами идеологи и практики атлантизма сохранили к началу 2010-х годов глобалистское видение сферы компетенции НАТО, но стали отмечать, что речь идет не о превращении Альянса в некое глобальное военно-политическое сообщество демократий, а лишь о глобальном характере угроз и вызовов, с которыми сталкивается блок.

Сделанная 10 лет назад ставка на превращение НАТО в инструмент влияния союзников на ситуацию за пределами Евроатлантического пространства себя не оправдала. Военные и политические противоречия, с которым столкнулся Альянс в 2000-е годы подтвердили завышенный характер ожиданий американских атлантистов 1990-х годов. Глобальная миссия формирования пространств безопасности, инициированная администрацией У. Клинтона, оказалась неоправданно затратной для стран-членов в финансовом, военном и политическом отношении, а также организационно неосуществимой для блока. Даже для расширения Альянса возникли внутренние и внешние ограничения. Устойчивость сохранила лишь тенденция к развитию невоенных – политических и иных функций блока, которые лишь косвенно связаны с целями обеспечения безопасности союзников. Похоже, что Вашингтону придется смириться с тем, что время для реализации долгосрочных трансатлантических военно-политических инициатив проходит, а эпоха глобальных проектов в сфере безопасности еще не наступила. В этом смысле финансово-экономический кризис может выступить в качестве одного из стимулов сокращения амбиций американских атлантистов.

*Тоганова Н.В.**

Партии ФРГ в условиях кризиса: верность старым ценностям или экономическая эффективность?

Финансово-экономический кризис, начавшийся в 2007 г., поставил острее вопрос о социально-экономической эффективности партийной идеологии. Ключевым стал ответ на вопрос, какие меры необходимы для выхода Германии из кризиса и что следует предпринять в посткризисный период. Для некоторых партий в ходе предвыборной программы это оказалось затруднительно. Ответ должен был согласовываться или хотя бы не противоречить базовой идеологии партии, а также выгодно оттенять партию на фоне других. Ситуация осложнялась тем, что эффективные меры для решения посткризисных проблем были заведомо непопулярны. Однако после выборов стало очевидно, что заявленные на предвыборном этапе предложения по либерализации экономики, которые привели некоторые партии к власти, не означают их немедленной реализации.

Важнейшим стали вопросы о будущем пятипартийной системы и поддержке достижений социального государства большинством. По целому ряду параметров существование такой партийной системы и механизмов социальной политики препятствует формированию экономики и принятию эффективных мер. Пришедшая к власти коалиция не сможет решиться на необходимые и экономически оправданные реформы из-за широкой поддержки левых ценностей большей частью населения, несмотря на то, что она и пришла к власти благодаря своей либеральной позиции.

Пятипартийная система и проблема большинства

В данный момент в Германии на федеральном уровне существует пятипартийная система: две народные партии и три малые. Под народными партиями подразумеваются Христианско-демократический союз (ХДС), который на федеральном уровне выступает в коалиции со своим баварским партнером Христианско-социальный союзом (ХСС), и Социал-демократическая партия Германии (СПДГ). Малых партий в данный момент существует три: Союз 90/Зеленые, Свободная демократическая партия (СвДП) и партия Левых. Таким образом, несмотря на наличие шести партий, проходящих в Бундестаг, германскую систему принято считать пятипартийной: Союз ХДС-ХСС, СПДГ, Зеленые, СвДП и партия Левых.

Наличие пяти претендентов является проблемой при формировании коалиции, так как, несмотря на наличие пяти партий, в Германии традиционной считается коалиция, состоящая из двух партий – народной партии и малой партии. В исключительных случаях возможно формирование коалиции из обеих народных партий (большая коалиция). Таким образом, двум партиям затруднительно набрать в совокупности 50% (фактически чуть меньше) на выборах для формирования традиционной коалиции. Выборы в Бундестаг осуществляются всеобщим равным голосованием. Каждый избиратель имеет право отдать один голос за одномандатника («первый голос») и один за партию («второй голос»). Решающим является второй голос, так как одномандатники включаются в соответствующие земельные партийные списки. Например, если партии, набравшей определенный процент на выборах, причисляется 10 мест в Бундестаге, а одномандатников у нее по результатам выборов оказалось три, то по списку у нее проходят семь человек, что в сумме составляет 10 человек. Данная система дает возможность сформировать правительство партиями, не набравшим большинства по «вторым голосам», но собравшим по «первому голосу» больше «допустимых» голосов – тогда партии выигрывают за счет так называемых лишних мандатов (*Überhangmandate*), то есть количество депута-

* Тоганова Наталья Владимировна – кандидат экономических наук, младший научный сотрудник ИМЭМО РАН.

тов Бундестага в принципе увеличивается. Например, на выборах 2009 г. Союз ХДС-ХСС получил более 20 мест в парламентах плюс к полагающимся местам.

Длительное время в ФРГ была трехпартийная система: Союз ХДС-ХСС, СДПГ и СвДП. Трехпартийная система просуществовала с 1960-х годов и вплоть до 1980-х годов, начиная с 1980-х и до 1990-х годов была четырехпартийная система, а после объединения Германии система стала пятипартийной (см. табл. 1).

Таблица 1.

**Результаты выборов в Бундестаг по основным партиям
(результаты второго голоса в 1949-2009 гг.)**

Партия	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976	1980
Союз ХДС-ХСС	31,0	45,2	50,2	45,5	47,6	46,1	45,1	48,6	44,5
СДПГ	29,2	28,8	31,8	36,2	39,3**	42,7	45,8	42,6	42,9
СвДП	11,9*	9,5*	7,7*	12,8	9,5	5,8	8,4	7,9	10,6
Партия	1983	1987	1990	1994	1998	2002	2005	2009	
Союз ХДС-ХСС	48,8	43,3	47,7	41,5	35,1	38,5	35,2	33,8	
СДПГ	38,2	37,0	33,5	36,4	40,9	38,5	34,2	23,0	
СвДП	7,0	9,1	11,0	6,9	6,2	7,4	9,8	14,6	
Зеленые (после 1990 г. – Союз 90/Зеленые)	5,6	8,3	3,8 + 1,2***	7,3	6,7	8,6	8,1	10,7	
Партия Левых (до 2005 г. – ПДС)	-	-	2,4	4,4	5,1	4,0	8,7	11,9	

Источники: Результаты с 1949 по 2005 гг. – Wahlberechtigte, Wähler, Stimmabgabe und Sitzverteilung bei den Bundestagswahlen seit 1949 Zweitstimmen. – Wiesbaden, Statistisches Bundesamt. W/31411100-OS0201, den 15. November 2005. (http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/bundestagswahlergebnisse/btw_ab49_ergebnisse.pdf); результаты за 2009 г. – Deutschland. Land und Leute. 2009. – Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, Dezember 2009. S. 21.

Примечания: жирным курсивом выделены данные по партиям, вошедшим в коалицию; * - не указаны другие партии, вошедшие в коалицию; ** - большая коалиция возникла с 1966 г., а до этого была коалиция Союза ХДС-ХСС и СвДП; *** - на выборах Союз90 и Зеленые шли отдельно, а лишь потом сформировали общую фракцию и объединились.

При трехпартийной системе (до 1980-х годов) определяющим для выигрыша было решение малой партии, то есть СвДП, с кем заключать коалицию. Обе народные партии получали чуть менее 50% и нуждались в партнере. В этот период произошло сближение программных установок обеих народных партий: Союз ХДС-ХСС сдвинулся чуть влево, а СДПГ чуть вправо. Этот процесс более заметен по эволюции социал-демократов: в 1959 г. была принята Годесбергская программа, в которой отсутствовала цель огосударствления средств производства и прослеживался сдвиг вправо, который усилился в следующие десятилетия.

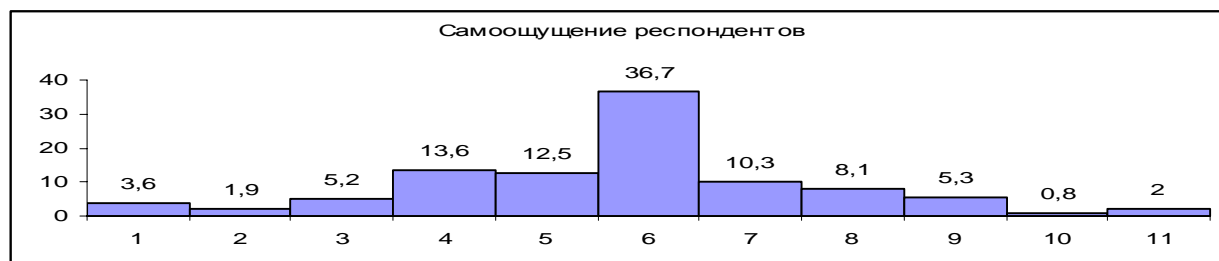
Сближение партийных установок народных партий было логичным. Обе партии делили между собой один и тот же электорат – «средний класс». Оптимальным для них было занятие центристской позиции, тогда как СвДП напрямую не конкурировала с ними. За СвДП голосовали и голосуют социальные группы, предпочитающие более либеральную экономическую политику. Таким образом, при трехпартийной системе межпартийные интриги были не менее выгодны, чем заигрывание с электоратом.

При увеличении числа партий ситуация меняется и появляется вероятность, что формирование традиционной коалиции, состоящей из народной партии и малой партии, будет невозможно. Выборы 2005 г. доказали это: правящая коалиция не могла быть сформирована из народной и малой партии (см. табл. 1). Выходом из ситуации была коалиция из трех партий или большая коалиция. Реализован был последний вариант.

Другой сложностью пятипартийной системы является самоопределение партий. Традиционно широкой поддержкой в Германии пользуются левые ценности и достижения социального государства. Рисунок 1 показывает, что 36,7% респондентов разделяют центристские ценности, примерно столько же позиционируют себя как приверженцы левых ценностей (сумма респондентов, указавших от 1 до 5), в то же время относящих себя к правому спектру (либеральному) меньше на десять проц. пунктов (сумма респондентов, указавших от 7 до 11).

Рисунок 1.

**Самоощущение германских граждан по шкале «левые – правые»
(1 – крайне левые, 6 – центристские взгляды, 11 – крайне правые)**



Источники: Midtermpanel 2007/08 zur Nachwahlstudie der Bundestagswahl 2005 „Bürger und Parteien in einer veränderten Welt“. Codebook September 2008 (vorläufige Version) / PD Dr. Bernhard Weißels (WZB), Prof. Dr. Steffen Kühnel (Universität Göttingen). Im Auftrag des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (<http://www.wzb.eu/zkd/dsl/download.en.htm>). S. 71.

Следствием широкой поддержки левых ценностей является и большее количество партий левого спектра (СДПГ, Зеленые, партия Левых). Длительное время в Германии существовала одна партия левого толка – СДПГ. В 1980-х годах к ней присоединилась партия Зеленых. Как показывает рисунок 2, она воспринимается как более левая, чем СДПГ. После объединения Германии крайне левый электорат получил свою собственную партию – партию Левых (изначально ПДС). Приведенные результаты опросов показывают, что ХДС и ХСС воспринимаются как более правые партии, чем СвДП. Это скорее связано с многогранностью понятия «правый»: оно используется и как синоним к «консервативный», и как синоним к «либеральный». В первом случае – это отношение к семейным и религиозным ценностям, тогда вполне оправданным является размещение ХДС и ХСС правее, чем СвДП. Во втором случае, когда мы трактуем это как «либеральный», СвДП является более либеральной, чем ХДС и тем более чем ХСС.

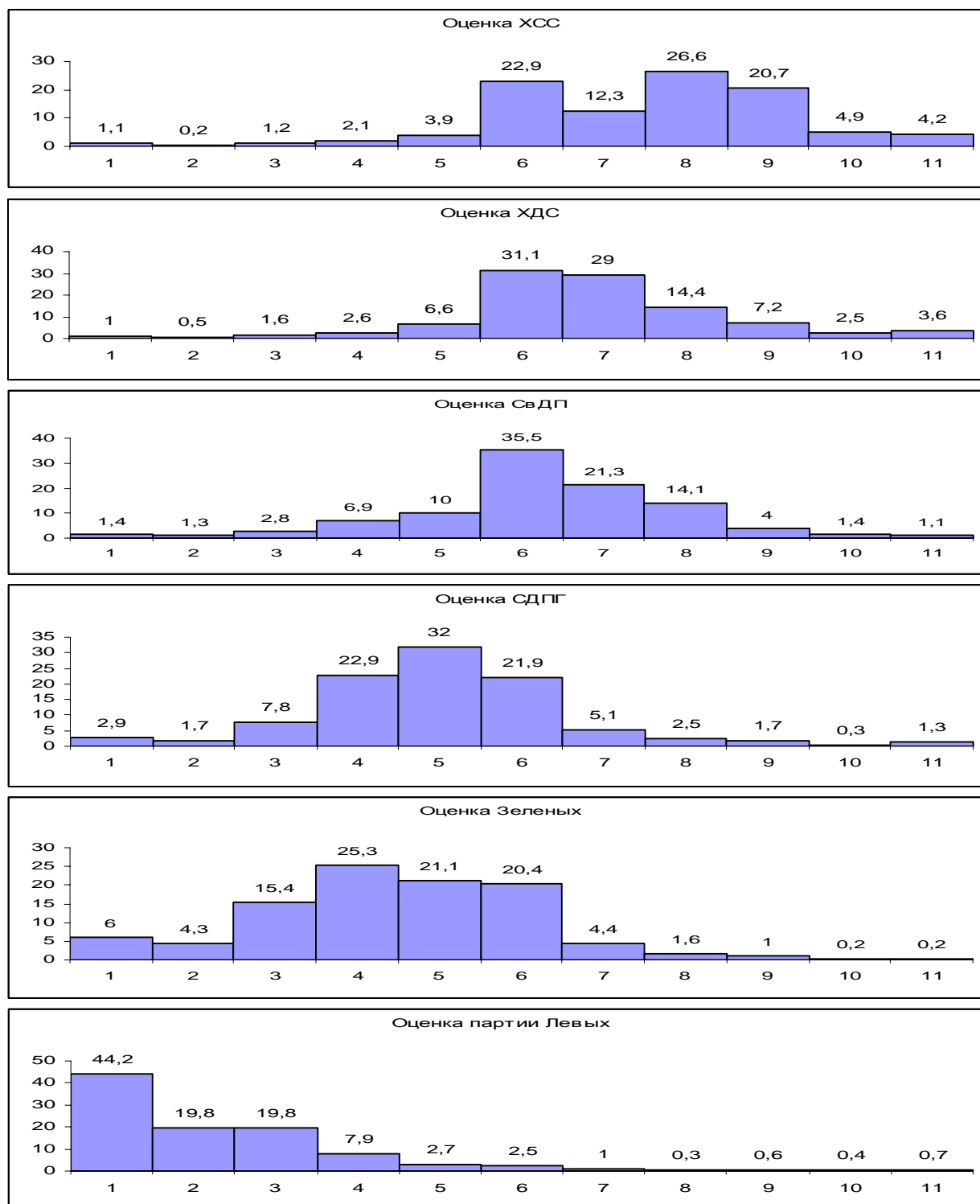
При пятипартийной системе наличие трех партий левого спектра уменьшает вероятность формирования левой коалиции из двух партий: оставшаяся вне коалиции партия оттягивает на себя необходимые голоса. В реальности ситуация осложняется тем фактом, что партия Левых (ПДС) не считается партией, которая может нести правительственную ответственность и войти в правящую коалицию. Это означает, что ни одна из партий не готова вступать с ней в коалицию на федеральном уровне.

Обязательным условием в предвыборной гонке является обозначение предполагаемого коалиционного партнера. Партийная сочетаемость претерпела эволюцию за последние полвека. Связано это со следующими факторами. Во-первых, значительная часть экономической политики деидеологизировалась, что ликвидировало часть противоречий между партиями, а вариантов коалиционных партнеров стало больше. Во-вторых, требования партий получили свое законодательное закрепление в ходе их пребывания у власти, и каждая последующая коалиция должна была к ним адаптироваться. Это привело к тому, что партии были вынуждены заимствовать идеологические установки других партий. Так, например, случилось с требованием по защите окружающей среды, которые изначально высказывались зелеными и другими объединениями «новых

левых», но позже завоевали поддержку широких слоев населения и были закреплены в середине 1990-х годов в Основном законе. В данный момент ни одна из партий не может отрицать важность этого вопроса, и все партии вынуждены освещать его в своих программах.

Рисунок 2.

Оценка партий по шкале «левая – правая» (критерии – как на рисунке 1)



Источник: Midtermpanel 2007/08 zur Nachwahlstudie der Bundestagswahl 2005. S. 71-73.

В период с 1960-х до начала 1980-х годов, при трехпартийной системе, можно сказать, что допустимыми были все варианты коалиций: коалиция Союза ХДС-ХСС с СвДП, коалиция Союза ХДС-ХСС и СДПГ и коалиция СДПГ и СвДП.

С увеличением числа партий обозначение предполагаемого коалиционного партнера стало способом позиционирования на шкале право-лево для народных партий. Возник феномен новой сочетаемости партий. Традиционным партнером Союза ХДС-ХСС является СвДП, а у СДПГ – Зеленые. Обе народные партии допускают возможность формирования большой коалиции (Союз ХДС-ХСС и СДПГ), но считают это малопривлекательным для себя вариантом. В последние годы обсуждаются и иные коалиции, как, например, «ямайка» (Союз ХДС-ХСС, СвДП и Зеленые); красно-красно-зеленая коалиция (СДПГ, партия Левых и Зеленые); СДПГ допускает порой коалицию с СвДП, но последняя высказывается резко против этого. Некоторые из приведенных нами вариантов в данный момент реализованы на уровне земель. Так, в 2009 г. была впервые сформирована коалиция ХДС-СвДП-Зеленые (в земле Саар).

Выборы 2009 года и партийная идеология

Очевидно, что при пятипартийной системе, точно также как и при трехпартийной, основная борьба разворачивается вокруг политико-идеологического центра. То есть к власти придет та коалиция, за одну из партий которой проголосует «средний класс».

Рисунок 2 отражает восприятие партий, а отнюдь не содержание их предвыборных программ, хотя они в общих чертах и соответствуют им. В послевоенный период наблюдалось сближение идеологических установок германских партий. Параллельно с этим проходил процесс поиска наиболее эффективного сочетания кейнсианских¹ и монетаристских методов государственного воздействия на экономику. Экономическое видение успешного государственного развития деидеологизировалось: лидеры правого спектра признают оправданность использования кейнсианских методов в некоторых случаях², а представители социал-демократических партий, находясь у власти, выступают порой за уменьшение государственного вмешательства в экономику. Другим не менее важным фактором, повлиявшим на сближение экономических позиций партий, стала институционализация значительной части экономических требований социал-демократов в послевоенный период. Институты всеохватывающего социального государства нашли поддержку в широких слоях населения. Такое развитие событий вынудило партии либерального толка пересмотреть свою позицию и разрабатывать экономическую политику, сохраняющую их. Это стало залогом стабильности и отсутствия резких изменений при приходе к власти новой коалиции, однако привело к невероятному сближению предвыборных программ обеих народных партий.

Предвыборные программы Союза ХДС-ХСС и СДПГ в 2009 г. были очень близки по содержанию. В ответ на экономический и финансовый кризис Союз ХДС-ХСС предложил незначительное снижение максимальной ставки подоходного налога³, а СДПГ, наоборот, ее подъем⁴.

На наш взгляд, приход к власти черно-желтой коалиции (Союз ХДС-ХСС и СвДП) не был результатом различий в программах обеих народных партий. Обе партии выска-

¹ Об эволюции кейнсианского подхода см. подробнее: *Осадчая И.* Эволюция кейнсианства в условиях «консервативного сдвига» // МЭ и МО. 1990. №9. С. 43-54.

² Так, в 1970-е годы традиционно либеральная партия СвДП относилась Дж.М. Кейнса к либеральным экономистам. См.: *Сеилханов Е.* Государство и либеральные ценности (Научно-аналитический обзор) // Три взгляда на государство: христианские демократы, либералы, социал-демократы: Сб.обзоров /

Отв. ред. Б.С. Орлов. – М.: ИНИОН РАН, 1992. С. 43.

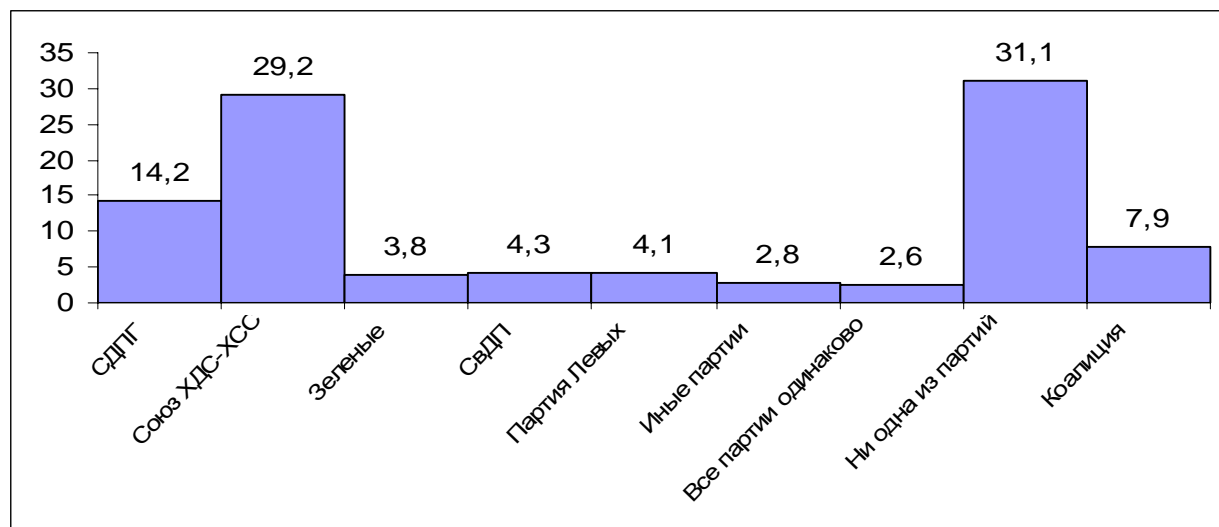
³ Wir haben die Kraft – Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009-2013. (<http://www.cdu.de/doc/pdfc/090628-beschluss-regierungsprogramm-cducsu.pdf>).

⁴ Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Regierungsprogramm der SPD 2009-2013. Berlin. 14. Juni 2009. (http://www.spd.de/de/pdf/parteiprogramme/Regierungsprogramm2009_LF_navi.pdf).

зывались за необходимость модернизации здравоохранения и за ликвидацию излишнего бюрократизма, который сдерживает экономический рост. Кроме того, в легислатурный период большой коалиции были приняты антикризисные программы, и предполагалось, что значительных изменений в политике при смене коалиции произойти не должно. Несмотря на это одним из решающих факторов, повлиявших на приход к власти коалиции Союза ХДС-ХСС и СвДП, стала уверенность в более высокой экономической компетентности партий правого спектра и их способности решать проблемы более эффективно (см. рис. 3).

Рисунок 3.

Результаты ответа граждан ФРГ на вопрос, какая партия лучше решает проблемы



Источник: Midtermpanel 2007/08 zur Nachwahlstudie der Bundestagswahl 2005. S. 73.

Почему партии левого толка воспринимаются менее сведущими в экономических вопросах, несмотря на то, что экономическая политика деидеологизировалась? Это связано с тем, что СДПГ не удается найти идеологическую точку опоры, которая позволяла бы в сочетании с традиционной социал-демократической идеологией выработать эффективную, отвечающую требованиям сегодняшнего дня государственную экономическую политику. После дискредитации радикального марксистского видения государственной политики, кейнсианство оказалось лишь временной экономической базой социал-демократии. Разрастание социального государства в 1970-х годах наглядно продемонстрировало минусы данной теории: рост государственного долга продолжался, несмотря на экономический подъем, что свидетельствовало о структурном дефиците, который кейнсианскими методами не мог быть ликвидирован. Поиск экономической концепции социал-демократии продолжился, и германские социал-демократы расширили свою экономико-идеологическую базу за счет идей Йозефа Шумпетера и Жана Фурастье и неоклассической теории рынка, но четкого подхода выработать пока им не удалось.

Появление «новых левых» не подтолкнуло к решению проблемы, а, наоборот, усугубило ситуацию. Своим названием «новые левые» обязаны своей приверженностью марксистскому подходу к государственному участию в социально-экономической жизни. Согласно марксистскому подходу государство подавляет и, следовательно, является негативным фактором, в то время как германская социал-демократия (СДПГ) придерживалась лассальянского подхода в этом вопросе.⁵ Согласно лассальянскому подходу государство является методом достижения цели справедливого перераспределения. Кроме

⁵ Фердинанд Лассаль (1825-1864) – немецкий философ, экономист и политический деятель, основоположник германской социал-демократии.

того, экономические вопросы практически не рассматривались новыми левыми, а если и попадали в сферу их внимания, то подходы к ним отличались избыточным радикализмом.⁶

В 1980-е годы социал-демократы все же попытались выработать новый подход к экономической политике, учитывая идеологию левых движений, и пересмотрели понятие «подлинный экономический прогресс». В него было включено качество жизни, труда и экологическая составляющая. При этом социал-демократы признавали, что корректировка политики в соответствии с пересмотром критериев «подлинного экономического прогресса» будет означать снижение экономических темпов роста. Хотя в 1980-е годы разочарование в идее постоянного экономического прогресса было широко распространено, попытка социал-демократов не нашла широкого отклика у электората.⁷ В тот же период правое крыло СДПГ, идеологической базой которого был во многом критический рационализм К. Поппера, начало завоевывать больше влияния. Следствием прагматичного подхода стал сдвиг вправо, который сопровождался воскрешением технократического подхода 1960-х годов – веры в то, что технологический прогресс способствует решению социальных проблем.⁸ Знаковым событием стал так называемый доклад Шрёдера-Блэра (1999 г.).⁹ Новые идеологические установки нашли свое воплощение в программе «Повестка дня 2010», которая предусматривала либерализацию экономики, в первую очередь трудового законодательства.¹⁰ Несмотря на положительный результат (снижение безработицы), Г. Шрёдер и СДПГ потеряли поддержку электората и не получили необходимых голосов для формирования правительства на выборах 2005 г.

С начала 2000-х годов внутрипартийные проблемы в СДПГ остаются нерешенными.¹¹ Партии не удается четко обозначить, чем она отличается от своего конкурента ХДС. Необходимая для решения экономических проблем Германии политика выглядит безальтернативно либеральной. Но она не может быть оправдана существующей идеологией социал-демократии. В итоге СДПГ теряет поддержку и доверие электората.

Интересным на фоне утраты лояльности электората из-за противоречий между партийной идеологией и проводимой политикой СДПГ кажется прощение со стороны электората подобных метаний конкуренту – Союзу ХДС-ХСС. Предвыборная программа 2005 г. Союза ХДС-ХСС была значительно более либеральна, чем программа 2009 г. По своим основным экономическим положениям (в первую очередь о предложении реформировать подоходный налог) она была близка к программе СвДП 2009 г.

Сложившаяся система препятствует приходу к власти эффективной коалиции. Пришедшая к власти коалиция плоха своими противоречиями. Противоречия будут мешать выработке политики, если исходить из того, что партии собираются воплотить в жизнь содержащиеся в их предвыборных программах положения. Программа СвДП поддержала предложения по радикальной либерализации: от налоговой системы до систе-

⁶ О новых левых и их идеологии см.: *Nigel Y. An infantile disorder? The crisis and decline of the new left.* – London. 1977.

⁷ См. подробнее о поиске ответов на вызовы глобализации в конце 1980-х годов: *Жебрак Б.А.* Экономическая платформа СДПГ: вопросы экономической, социальной и экологической политики в программе принципов 1989 г.: Науч.-аналит. обзор. – М.: ИНИОН, 1992.

⁸ *Козлов В.В.* Эволюция идеологии СДПГ в 1975-1986 гг. – М.: ИМЭМО, 1987.

⁹ *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair.* – London. 8. Juni 1999. (<http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html>).

¹⁰ *Eichhorst W., Zimmermann K.F.* Eine wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung // *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 2005. S. 11-17.

¹¹ О проблемах германской социал-демократии см. например: *Майер Т.* Трансформация социал-демократии. Партия на пути в XXI столетие. – М.: Памятники исторической мысли, 2000.; о европейской социал-демократии – *Данилевич И.В.* Социал-демократия в конце XX века: Судьбы идей социализма // *Левые в Европе XX века: люди и идеи.* – М.: ИВИ РАН, 2000. С. 398-425.

мы социальных выплат.¹² Однако это противоречит откровенно центристской программе Союза ХДС-ХСС.

В сравнении с этим предложения партии Зеленых¹³ лучше сочетались с программой предполагаемого партнера (СДПГ). В случае победы столь резких разногласий при составлении коалиционного соглашения, как у коалиции Союза ХДС-ХСС и СвДП, у СДПГ и Зеленых не было бы. Политика красно-зеленой коалиции, в случае прихода к власти, была бы нацелена на санацию бюджета, не предполагала бы снижения налогового бремени на бизнес и слои населения, зарабатывающие выше среднего. По сути, она имела бы один вектор и не содержала бы внутренних противоречий. Представленная же программа черно-желтой коалиции подвергается в данный момент резкой критике из-за своего популистского характера.¹⁴ Коалиционная программа Союза ХДС-ХСС и СвДП предполагает как отсутствие значимых реформ социального государства, так и снижение налогового бремени.¹⁵ Сочетание данных мер приведет к стремительному росту государственного долга (в 2011 г. – более 80% ВВП).

Большинство в Германии поддерживает социальную политику и независимо от социального государства (около трети ВВП тратится на социальные нужды), поэтому урезание социального государства и санация бюджета требует большей поддержки, чем 14,6%, которые получила СвДП, чья программа резко отличалась от программ остальных партий. Утрата поддержки электората СДПГ после реализации непопулярной, но эффективной программы «Повестка дня 2010» и неожиданный недобор голосов Союзом ХДС-ХСС на выборах 2005 г. из-за смелых и либеральных предложений, свидетельствуют о том, что большинство жителей Германии не готово к реформированию существующего порядка. Поэтому экономически эффективные и необходимые предложения еще долго будут несовместимы с приходом к власти. Немаловажную роль в этой связи играет партия Левых. Нельзя согласиться с мнением, что она привела к сдвигу всех партий влево¹⁶, однако сам факт ее существования точно сдерживает движение вправо. Неосмотрительное предложение более либеральных реформ со стороны обеих народных партий тут же приведет к росту ее популярности.

¹² Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm der Freien Demokratischen Partei. Hannover. 15.-17. Mai 2009.

¹³ Der grüne neue Gesellschaftsvertrag. Klima. Arbeit. Gerechtigkeit. Freiheit. (http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wahlprogramm/BTW_Wahlprogramm_2009_290609.pdf).

¹⁴ В ходе выборов и до заключения коалиционного соглашения ведущие эксперты были уверены, что поднятие НДС будет одним из вынужденных шагов пришедший к власти коалиции в условиях кризиса. Например, руководитель экономического совета при федеральном министерстве финансов Клемент Фюст предполагал, что правительству придется пойти на поднятие НДС с 19% до 20% (льготной ставки с 7% до 10%) для решения бюджетных проблем. (См.: Der Defizitabbau sollte nicht vor 2011 beginnen // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 28.09.2009). Однако пришедшая к власти коалиция намерена опустить ставку НДС. Планы черно-желтого правительства резко критикуются в последнем заключении Совета экспертов (См.: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. 13.11.2009 – <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=55>).

¹⁵ Wachstum. Bildnug. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 11 Legislaturperiode (<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>).

¹⁶ Иерусалимский В.П. ФРГ: партийный ландшафт накануне выборов (Часть первая) // Современная Европа. 2009. № 2. С. 129-143; Иерусалимский В.П. ФРГ: партийный ландшафт накануне выборов (Часть вторая) // Современная Европа. 2009. № 4. С. 98-109.

*Офицеров-Бельский Д.В.**

Политико-экономические аспекты либерализации газовой энергетики ЕС в условиях мирового экономического кризиса

В ряду задач европейской интеграции вопросы создания единого энергетического рынка остаются важнейшими. Они взаимосвязаны не только с экономическими сюжетами, но и с темой энергетической безопасности. Закономерно то, что столкновение различных интересов на всех уровнях делает поступательное движение в этом направлении очень сложным. Это утверждение особенно относится к европейской газовой отрасли, критически зависимой от внешних ресурсов и испытывающей давление извне. Перспективы либерализации и формирования единого энергетического рынка ЕС нередко вызвали скепсис аналитиков еще и ввиду необходимости очень больших затрат на обеспечение процесса. Теперь дополнительные сложности на этом пути создает мировой финансово-экономический кризис, усугубивший все прежние проблемы и создавший целый ряд новых.

Принято считать, что началу европейской интеграции после второй мировой войны положило энергетическое сотрудничество Франции и Германии. Значимость энергетических вопросов значительно возросла с тех пор, хотя действительное сотрудничество в этой сфере до момента появления дееспособных европейских институтов оставалось недостижимой целью. Настоящее движение в сторону формулирования общих европейских приоритетов в энергетической сфере началось в 1988 г., когда Европейская комиссия утверждает Программу создания единого европейского энергетического рынка. Это направление в развитии европейской интеграции должно было стать одним из важнейших, однако постоянно находилось на периферии общественного внимания и политических инициатив. Первоначально причиной тому был дефицит идей и решений, а позже к этому добавилось сопротивление крупнейших участников европейского энергетического рынка, которое они оказывали инициативам европейских структур при поддержке своих правительств.

Основу идеологии реформирования европейского энергетического рынка изначально составляли цели, связанные с либеральной экономической парадигмой и направленные на развитие конкурентных механизмов в энергетической сфере, создание возможностей свободного и равного доступа потребителей к источникам энергии и энергетическому сырью, а также выбора поставщиков. Другой важной задачей реформ европейской энергетики было создание условий, при которых экономические участники энергетического рынка и стоящие за ними политические силы не смогут взять под свой контроль всю технологическую цепочку от добычи сырья до поставок энергетических продуктов непосредственному потребителю. Дробление монополий, разделение функций добычи, транспортировки, переработки и доставки природного газа до конечного потребителя должны привести к формированию новых принципов локализации интересов, уже не определяемых национальными границами. Итогом должен стать общий европейский рынок природного газа, уравнивающий интересы и возможности всех участников.

Либерализация рынка природного газа затруднена тем, что транспортно-накопительная инфраструктура в этой отрасли обладает особенно значительной капиталоемкостью, в случае сбоя поставок быстрые альтернативные решения в рамках существующих сетей распределения являются практически невозможными, а распределение ответственности за надежность поставок лишь увеличивает риски. В случае функционального разделения естественных монополий они вовсе не перестанут суще-

* Офицеров-Бельский Дмитрий Владимирович – кандидат исторических наук, доцент Пермского государственного университета.

ствовать, но займут более узкие ниши, что благоприятствует одной из двух возможных стратегий – картельным оглашениям или предъявлению эксклюзивных условий к прочим участникам цепочки по доставке газа непосредственному потребителю. Оба этих варианта требуют постоянного внимания и участия национальных правительств и особенно европейских регуляторов рынка, но последний вариант несет риски перебоев в поставках и может иметь особенно негативные последствия.

Очевидно, что сопутствующие процессу либерализации проблемы не являются для европейцев непредвиденными. Однако сохранение структуры европейского энергетического рынка в нынешнем виде несет серьезные отложенные риски. Во-первых, это вероятность деструктивной конкуренции между крупными игроками европейского газового рынка, которая будет поддержана национальными правительствами; во-вторых, это дискриминация интересов второстепенных энергетических компаний, на которые может быть оказано давление с целью недружественного поглощения; в третьих, это вероятная дискриминация ряда стран-членов ЕС в вопросах удовлетворения энергетических потребностей; в-четвертых, не следует исключать и открывающиеся возможности для игры внешних игроков на противоречиях между крупными компаниями-импортерами газа и даже европейскими странами. Эти риски многократно усиливались бы по мере реализации проектов трансъевропейских газотранспортных сетей, без которых достижение энергетической безопасности практически невозможно.

Примером для либерального реформирования газовой отрасли Европы были преимущественно Соединенные Штаты, в которых подобные преобразования были осуществлены в 1980-е годы. Необходимо отметить важное отличие в отправных условиях для США и ЕС. В США либерализация газовой отрасли проходила на фоне относительного избытка газодобывающих и транспортных мощностей, которые были созданы в период государственного регулирования, чего нет в ЕС.¹ В США в добыче и транспортировке газа преобладают небольшие и средние компании, деятельность которых регулируется федеральными властями и властями на уровне штатов.² Кроме того, в США способствует конкуренции помимо развитой инфраструктуры наличие значительных запасов собственного газа с распределением запасов в нескольких районах страны, тогда как в ЕС имеет смысл вести речь только о крупных зарубежных производителях. Ситуация зависимости Европы от внешних поставок лишь немного смягчается тем, что зарубежную добычу и транспортировку газа частично осуществляют европейские компании.

Следует обратить внимание и на различие в принципах взаимодействия государства и бизнеса в континентальной Европе и англосаксонских странах. В Великобритании и США смешение интересов бизнеса и государства обыкновенно играет меньшую роль, а само взаимодействие более открыто.

С некоторой долей относительности можно утверждать, что значительная масса крупных европейских энергетических компаний представляют собой не столько коммерческие объединения, сколько инструменты государственного участия на рынке. Это утверждение особенно относится к французским государственным энергетическим компаниям. Правительство Франции долгое время предпринимало усилия для сдерживания процессов либерализации энергетической отрасли в своей стране. Лишь настойчивые требования стран Евросоюза и Еврокомиссии вынудили французское правительство в начале 2000-х годов заявить о готовности следовать общим требованиям.

Помимо Франции о значительном огосударствлении энергетического сектора можно говорить применительно к Италии. До настоящего времени под абсолютным контролем итальянского правительства находится крупнейшая в стране и одна из крупней-

¹ На сегодняшний день общая длина газопроводов высокого давления в США составляет более 400 тыс. км.

² В США в сфере транспортировки насчитывается более 200 компаний, а количество производителей газа насчитывает более 6800 мелких производителей.

ших в Европе нефтегазовая компания «ENI». В государственной собственности находится 30,3% акций компании, причем всем остальным акционерам запрещено по законодательству владеть пакетом акций более 3%. Другая итальянская энергетическая компания «Enel» в настоящее время частично приватизирована, но основными акционерами по-прежнему являются министерство экономики Италии (21,1%) и государственный банк «Cassa Depositi e Prestiti» (10,1%).

Более либеральным состояние энергетической отрасли на первый взгляд представляется в ФРГ. Около 90% акций «E.ON» находятся в свободном обращении. Однако руководство компании, формально не подотчетное правительству, работает в тесной взаимосвязи с ним. Особенное внимание власти к газовой отрасли и представленным в ней национальным компаниям объясняется тем, что Германия является единственной экономически развитой страной, не имеющей собственной значительной нефтяной компании. Если также учесть сохраняющие пока силу планы полного отказа от атомной энергии, то становится очевидным, что вопросы газовой энергетики лежат практически в плоскости проблем национальной безопасности. Помимо взаимовыгодного консенсуса и помощи, которую правительство оказывает «E.ON» в его европейских проектах, важными инструментами влияния на руководство корпорации является фактическая монополия руководства страны на отношения с российским правительством и ОАО «Газпром», а также влияние, которое правительство может оказывать на финансовые структуры в вопросах получения кредитов энергетическими компаниями.

Крупнейший в Нидерландах и третий по продажам газа в Европе концерн «Gas Terra» на 50% принадлежит государству, а остальная часть акций поровну распределена между «Shell» и «ExxonMobil». Полностью принадлежит государству «Nederlandse Gasunie», владеющая собственной газотранспортной сетью общей протяженностью более 12 тыс. км, и участвующая в ряде проектов связанных с транспортировкой газа. Также в фактической собственности государства находится один из крупнейших поставщиков газа в Нидерландах «Eneco Energie».³ До недавнего времени принадлежала государству и газодобывающая компания «Energie Beheer Nederland».⁴ Следует отметить, что в Нидерландах государство с особенным вниманием относится к транспортировке и сбыту газа, тогда как добычу могут осуществлять иностранные компании, хотя и под контролем правительства.

За пределами ЕС, в Норвегии, являющейся одним из важнейших участников европейского энергетического рынка, крупнейшая нефтегазовая компания «StatoilHydro» находится под абсолютным контролем государства, которое владеет около 62,5% акций компании.

За весь период движения к либерализации газовой отрасли ЕС существенного движения в сторону разгосударствления и приватизации активов не произошло. По всей видимости, европейские правительства попытаются надолго сохранить статус-кво в вопросах собственности и контроля, а также проводить охранительную политику в отношении государственных компаний. Практика деятельности Еврокомиссии показывает, что эффективные методы решения проблемы протекционизма на европейском рынке природного газа пока не найдены.

Другой проблемой, создающей сложный фон для реформирования, является продолжающаяся консолидация в отрасли, представляющая собой процесс, противоположный по смыслу идеям либерализации. Немаловажным мотивом к этому было стремление сильнейших игроков рынка путем слияний укрепить свои позиции в предстоящем

³ Акции компании принадлежат 61 муниципалитету страны. Представители компании всегда подчеркивали свое тесное сотрудничество с правительством.

⁴ 1 октября 2009 г. компания перешла под контроль германской «RWE». До этого 100% акций компании «Essent» были распределены между шестью провинциями и муниципалитетами (более 100) страны.

торге с европейскими бюрократическими структурами и создать своего рода точку невозврата в развитии отрасли.

В большинстве случаев процессы консолидации отрасли получали поддержку со стороны национальных правительств. Особенно этому способствовало французское правительство. Так было в случае слияния компаний «*Gaz de France*» и «*Suez*», о котором было объявлено 3 сентября 2007 г. Тогдашний президент Франции Ж. Ширак объяснял важность слияния, означавшего фактическое поглощение частной франко-бельгийской компании «*Suez*» государственной «*Gaz de France*» стратегической необходимостью укрепления позиций на мировом рынке путем создания более крупных компаний, что соответствовало бы интересам как Франции, так и ЕС в целом. В итоге сделка была одобрена европейскими антимонопольными органами лишь при условии продажи компаниями части своих активов, которые, однако, фактически не вышли из-под их контроля.⁵

Еще одним препятствием на пути к либерализации рынка природного газа ЕС может стать укоренившаяся олигопольная практика конкурентных отношений. Несмотря на то, что общий рынок ЕС имеет более чем полувековую историю, в энергетической сфере рынки европейских стран оставались закрытыми до начала 1990-х годов. О конкуренции на международном уровне не могло идти и речи. В рамках же национальных рынков, в силу высокой степени огосударствления отрасли, развитие конкурентных отношений не могло рассматриваться иначе как нонсенс. Вступление в силу Договора о ЕС в 1993 г. изменило ситуацию тем, что открыло возможности для соперничества и экспансии, сделав сопротивление интеграции в сфере энергетики невозможным. Однако конкуренция, естественный спутник интеграции, приобрела весьма специфичные очертания и заключалась в соперничестве за увеличение доли на рынке газа ЕС. Это, по сути, и было формой борьбы за потребителя. Процесс слияний и поглощений в 2000-е годы прошел в целом мирно и показал, что в газовой отрасли Европы имеют место олигопольные правила конкуренции, которые не исключают, а порой и предполагают сотрудничество в качестве эффективной стратегии.

Несмотря на то, что планы либерализации рынка природного газа ЕС идеологически противоречат развитию олигополии, фактически они не предполагают действий, призванных эту систему изменить. Скорее речь идет о том, чтобы сгладить существующие недостатки и даже сделать систему более эффективной. С этой целью Еврокомиссия употребляет такие меры, как разделение вертикально-интегрированных компаний, а в случае, когда олигополия угрожает интересам потребителей, применяет штрафные санкции.⁶ В перспективе нескольких лет, когда вступят в силу готовящиеся в настоящее время изменения нормативной базы, регулирующей рынок природного газа ЕС, применение таких мер станет более частым и жестким.

Начавшееся разделение вертикально-интегрированных компаний, вероятно, не изменит существенно принципы взаимоотношений крупных энергетических компаний в ЕС. Для них эта мера, призванная способствовать развитию конкуренции в отрасли, даже будет иметь противоположный результат. Логика либерализации выстроена так, чтобы лишить крупные европейские компании возможности для деструктивного соперничества внутри ЕС, отдалив их от потребителя и выделив особенно конкурентные сферы в

⁵ Интересно, что после того как в ноябре 2006 г. будущая сделка была одобрена Еврокомиссией, данный вопрос был передан группой выступавших против слияния депутатов от французской Социалистической партии на рассмотрение Конституционного совета Франции.

⁶ Суммы штрафов могут быть велики даже для крупных концернов. Например, 8 июля 2009 г. Еврокомиссия приняла решение оштрафовать лидеров германского и французского газовых рынков – компании «*E.ON*» и «*Gaz de France Suez*» за нарушение антимонопольного законодательства на сумму 1,106 млрд. евро. Эти компании обвинялись в том, что еще несколько десятилетий назад договорились не выходить на исконные рынки друг друга и нанесли ущерб усилиям по либерализации европейского газового сектора.

отдельное поле взаимодействия более мелких игроков. Это потенциально способно уменьшить вероятность конфликта интересов между энергетическими компаниями, а также предупреждает вовлечение политических сил в их борьбу.

Наряду с этим можно ожидать консолидацию европейских компаний за пределами ЕС в осуществлении масштабных и дорогостоящих газотранспортных проектов, таких как «*Nord Stream*», «*Nabucco*», «*GALS*» и других. Рост стоимости энергоресурсов, уменьшение разведанных запасов, рост потребления энергоресурсов в Китае и Индии, вероятная тенденция к национализации добывающих энергетических отраслей в развивающихся странах, – все это делает очевидной необходимость сохранения сильных европейских энергетических компаний, способных к эффективному взаимодействию.

Сотрудничество энергетических концернов хотя и не укладывается в традиционную либеральную логику, но представляет собой необходимое условие энергетической безопасности ЕС. В обозримой перспективе европейский рынок природного газа останется полем взаимодействия крупных игроков. Конкурирующие друг с другом компании будут занимать узкую нишу сбыта и, отчасти, транспортировки и не будут обладать существенным потенциалом развития и роста. Вместе с тем, процесс либерализации в его нынешних формах вполне явно направлен на создание равных, или, по крайней мере, сопоставимых условий для компаний различных масштабов, представляющих страны с различным весом в европейских политических и экономических отношениях. Таким образом, в настоящее время создается отвечающая интересам развития и безопасности, а также приемлемая для всех участников структура энергетического рынка ЕС.

Активная деятельность Еврокомиссии по либерализации газового рынка ЕС в 1990-е годы еще не опиралась на достаточную правовую базу. Основным правовым документом, с помощью которого осуществлялось регулирование энергетических отраслей был Договор о ЕС, а именно обозначенные в нем правила о свободе движения товаров (ст. 28-31). Вслед за политикой устранения административных барьеров на пути к созданию единого энергетического рынка ЕС, с начала 2000-х годов политика Еврокомиссии стала все более ориентироваться на принудительных мерах либерализации. Основным законодательным инструментом являлись и остаются до настоящего времени директивы, на основе которых должны быть внесены изменения в законодательство в странах-членах ЕС. Минусы такого решения заключаются в том, что директивы вторичны по своей сути и должны лишь отображать содержание договоров ЕС, а попытки внести энергетические статьи в Амстердамский договор 1997 г. не увенчались успехом из-за сильного сопротивления национальных правительств. Это очень сужает возможности европейских законодателей по реформированию газовой энергетики.

Первая газовая Директива ЕС 98/30/ЕС была принята в 1998 г. Она предусматривала обеспечение возможностей равного доступа поставщиков к газотранспортной системе, постепенный отказ от долгосрочных контрактов и переход к спотовым сделкам⁷, устранение запрета на реэкспорт газа, включая и те контракты, которые были заключены раньше директивы.

Основу для дальнейшей политики ЕС составила представленная в 2000 г. Зеленая книга «На пути к Европейской стратегии обеспечения надежности энергетических поставок», представляющая собой с юридической стороны лишь проект политики ЕС, который предлагается для обсуждения основным заинтересованным сторонам. После доработок и исправлений такие проекты выносятся на утверждение в Европейский парламент и Европейский совет. В случае одобрения они становятся юридическими актами, так называемыми «Белыми книгами», которые и должны служить руководствами для всех стран-членов ЕС. Последний документ такого рода – «Энергетическая политика

⁷ В отличие от прочих природных ресурсов, чертами потребления газа являются регулярность, обычно постоянно постоянные объемы потребления и неспособность потребителя к созданию запасов. Всё это делает долгосрочные контракты более удобными как для покупателя, так и для продавца.

Европейского Союза», содержащий нормы, регулирующие энергетические отрасли ЕС до 2020 г., был принят в 1995 г. В целом до настоящего времени полноценный нормативный базис для регулирования европейской энергетики не был создан.

В 2003 г. была издана новая газовая Директива 2003/55/ЕС, действующая до сих пор. Предусмотренные Директивой меры были направлены на отделение естественно-монопольных видов деятельности (транспортировка трубопроводным транспортом) от конкурентных видов деятельности (продажа). С этой целью приоритетом регулирующей деятельности Еврокомиссии стало разъединение вертикально-интегрированных компаний с выделением сетевых активов в собственность других организаций. Такие меры признаются наиболее эффективными, однако существующая правовая база, включая Директиву, не предполагает такой подход в качестве обязательного. Причиной этого стало сопротивление ведущих стран ЕС, особенно Франции. Именно потому отделение права собственности на сетевые активы до настоящего времени не стало доминирующей практикой.

Вертикально-интегрированным газовым компаниям предлагалось три варианта функционального разъединения. Первый вариант предполагал продажу транспортных сетей независимому оператору. Второй вариант предполагал сохранение транспортных сетей в собственности добывающей компании, но управление ими должно быть возложено на независимого оператора. Третий вариант предусматривал сохранение структуры и управления вертикально-интегрированных компаний без изменений, но при этом ставил их деятельность под контроль особого наблюдательного органа. В целом директива только обозначала направление изменений, а ее главным практическим результатом была легализация наблюдения за деятельностью газовых вертикально-интегрированных компаний.

Директива 2003/55/ЕС стала источником новых возможностей для потребителей газа – с 1 июля 2004 г. все промышленные потребители получили право свободного выбора поставщиков газа; немного позже, с 1 июля 2007 г., рынки стали полностью открыты для всех покупателей без исключения.

В марте 2006 г. Еврокомиссией была представлена новая Зеленая книга «Европейская стратегия для устойчивой, конкурентной и надежной энергетики».⁸ Работа над новым пакетом директив, относящихся к рынкам электроэнергии и газа, началась в январе 2007 года. Результатом стал третий энергетический пакет ЕС, содержащий относящиеся к развитию газовой отрасли проекты поправок в Директиву 2003/55/ЕС и в Регламент о доступе к газотранспортным сетям № 1775/2005, а также проекты поправок к действующим нормам в сфере электроэнергетики. Третий энергетический пакет содержал проект Регламента об учреждении Агентства по взаимодействию регулирующих органов в сфере энергетики (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, сокр. *ACER*) – наднационального органа, который объединил бы в себе полномочия по выработке единой тарифной, регулятивной и конкурентной политики для национальных регуляторов стран ЕС.

Третий энергетический пакет предполагает обязательное функциональное разделение вертикально интегрированных энергетических компаний. Европейские потребители получают возможность упрощенного перехода от одного поставщика газа к другому, что должно позитивно сказаться на цене предложения и качестве предоставляемых услуг.

Понимая, что разделение компаний приведет к их большей уязвимости к поглощениям, европейские законодатели предложили новую систему ограничений, позволяющую блокировать подобные сделки проводимые нерезидентами ЕС. Чтобы получить санкцию *ACER* и Еврокомиссии на покупку актива в транспортно-распределительной

⁸ Анализ этого документа см.: Гудков И.В. Построение системы глобальной энергетической безопасности: Зеленая книга ЕС об энергетической политике // НефтьГазПраво. 2006. № 2.

системе, компания не должна заниматься добычей газа, и должна на территории своей страны регулироваться принципами подобными тем, что действуют в ЕС. Инвестиций в газодобычу проект документов не ограничивает, но это скорее формальная позиция ввиду крайней незначительности европейских запасов газа и малого интереса к ним за пределами Европы.

После долгой доработки проекты третьего энергетического пакета были приняты во втором чтении в Европейском парламенте 22 апреля 2009 г. и для того, чтобы они вступили в силу необходимо лишь одобрение Совета министров ЕС. Далее последует внесение изменений в национальное законодательство стран-членов ЕС и период адаптации компаний к новым условиям деятельности, которые займут продолжительное время.

Влияние мирового экономического кризиса на европейские энергетические проекты в некоторой степени начало сказываться еще в конце 2007 г. В тот момент это было связано преимущественно с прогнозом убытков американских финансовых организаций, которые завершая год стали выводить капиталы с рынков на покрытие убытков. Однако упомянутый фактор свертывания возможностей рефинансирования из США крупных проектов не был в начале мирового экономического кризиса значимым фактором развития газовой отрасли в Европе. Зависимость сырьевых компаний от предоставления кредитного ресурса может быть велика, но в отличие от прочих отраслей, эта зависимость практически никогда не является критической для продолжения текущей деятельности и может существенно сказываться только в реализации долгосрочных проектов.

В 2009 г. крупнейшим европейским компаниям энергетического сектора пришлось столкнуться со значительным падением потребления энергии и энергоресурсов. Особенно значительно было снижение потребления газа, в силу общего экономического спада, сократили бизнес-клиенты, в меньшей степени сократилось потребление домохозяйств.

Надежды на рост дальнейшего потребления связаны преимущественно с ожиданиями роста европейских экономик. Однако, несмотря на сокращение потребления, ряд компаний увеличили свою прибыль относительно предыдущего года, это германские концерны «RWE» и «E.ON». Следует отметить, что в своих отчетах они приводят цифры общего роста прибыли (*EBITDA*), но эти данные вовсе не всегда верно отражают фактическое состояние дел компаний. Более интересными могли бы стать показатели органического роста выручки и прибыли компаний, который не рассматривает изменение показателей связанные со слияниями и поглощениями. Если бы компании демонстрировали в отчетах именно эти показатели, то результаты их деятельности в 2009 г. были бы значительно хуже.

Еще одной общей чертой деятельности европейских компаний газового сектора является активное наращивание в 2008-2009 г. долговой массы. Из всех компаний в 2009 г. сократил свои долги только французский концерн «GDF Suez». Остальные использовали кредитные средства для продолжения политики приобретения новых активов, а в некоторых случаях для завершения обязательств по сделкам, проведенных ранее. В настоящее время энергетические компании более не заинтересованы в дальнейшем наращивании долга, а «ENI», «GDF Suez» и «Enel» приступили к политике сокращения обязательств.⁹ В любом случае, каждая из приведенных для сравнения компаний будет вынуждена отказаться от масштабных инвестиционных проектов до восстановления спроса на энергоресурсы.

⁹ Усилия по сокращению долга планирует предпринять «Enel», руководство которой заявило о намерении выручить 7 млрд. евро от продажи активов в 2010 г., что поможет ей снизить долг до 45 млрд. евро. Это свидетельствует о тяжелой финансовой ситуации в компании (<http://www.finmarket.com.ua/ru/pulse/detail/37682/14/>).

Особенный интерес представляют предполагаемые направления будущего развития компаний. Для «E.On» таким направлением, вероятно, станет атомная и ветровая электроэнергетика.¹⁰ Причем тот факт, что концерн планирует осваивать в сфере ветровой энергетики новую технологию шельфовых электростанций, а не просто продолжает инвестирование в разработанные ранее типовые проекты, говорит о том, что в альтернативной электроэнергетике руководство концерна видит особые перспективы. О том же свидетельствует и тот факт, что предполагаемые объемы строительства постоянно растут, и теперь предполагается участие «E.On» наряду с «RWE» и «Siemens» в самом значительном в истории проекте альтернативной энергетики в Великобритании, общая сумма которого составляет 110 млрд. евро.¹¹

В настоящее время германский энергетический концерн «RWE» реформирует свои структуры и расширяет штаты (единственная из всех компаний приведенная в сравнении), причем и то и другое относится преимущественно к электроэнергетическому направлению деятельности концерна. Также большую заинтересованность в электроэнергетике стал проявлять концерн «GDF Suez», увеличивающий свои инвестиции в строительство новых во Франции и за рубежом.

Отмеченные тенденции вовсе не свидетельствуют о том, что газовая отрасль или, правильнее сказать, газовое направление деятельности европейских энергетических компаний отходит на второй план. Однако очевидно, что в ближайшей перспективе новых инвестиций в газотранспорт и газопереработку сверх намеченных ранее ждать не следует. Наоборот, уже имеют место факты сокращения финансирования инвестиционной базы ряда проектов и, в частности, «Nabucco».¹²

В общей массе инвестиционных потребностей европейской энергетической отрасли, стимулирующий план Совета министров ЕС, принятый 17 апреля 2009 г., предоставляет явно недостаточные средства. До конца 2010 г. на реализацию ряда энергетических проектов планируется направить 3,98 млрд. евро, из которых 1,44 млрд. евро будут потрачены на реализацию 18 газовых инфраструктурных проектов.¹³ Очевидно, что в настоящее время в газовой сфере ЕС заинтересован в реализации преимущественно краткосрочных и среднесрочных проектов с невысокой капитализацией и готов отложить дорогостоящие стратегические проекты.

Национальное финансирование энергетических проектов в 2010-2011 гг. сталкивается с проблемами сокращения бюджетных расходов, поскольку во многих странах ЕС уже отмечено наращивание недопустимого бюджетного дефицита. Совет министров ЕС принял 3 декабря 2009 г. решение о начале процедуры избыточного дефицита бюджета против Бельгии, Чехии, Германии, Италии, Нидерландов, Австрии, Португалии, Словении и Словакии. По предварительным оценкам, дефициты бюджетов этих стран по итогам 2009 г. превысят 3% ВВП. Кроме того, Совет министров ЕС пересмотрел рекомендации относительно уменьшения дефицита бюджета еще для 4 стран-членов ЕС – Ирландии, Испании, Франции и Великобритании, установив для них также новую дату осу-

¹⁰ О заинтересованности концерна в создании совместных предприятий для строительства АЭС во Франции и Италии в ходе общего собрания акционеров заявил 6 мая 2009 г. главный исполнительный директор компании Вульф Бернотат. По его словам переговоры по этому вопросу с «Electricite de France» пока находятся на ранней стадии. Кроме того, в проекты ветровой энергетики концерн планирует до 2011 г. вложить более 4 млрд. евро (<http://www.atomic-energy.ru/node/3925>).

¹¹ Речь идет о строительстве ветропарков в море у побережья Великобритании, суммарная мощность которых составит 32 ГВт, что способно обеспечить около четверти всей потребности Великобритании в электроэнергии. Проект планируется осуществить полностью в период 2014-2020 гг. (<http://www.cybersecurity.ru/it/85204.html#>).

¹² На строительство газопровода «Nabucco» дополнительно выделено 200 млн. евро. На снижении роли «Nabucco» в пакете энергетических субсидий настояла Германия.

¹³ ЕС даст 4 млрд. евро на энергетические проекты // Обозреватель/Деньги. 2009. 8 июля (<http://obozrevatel.com/news/2009/7/7/311484.htm>).

ществления мер по корректировке дефицитов бюджета – до 2 июня 2010 г. В отношении Греции эта процедура была начата раньше.

С точки зрения инвестиций, реализация крупных газовых проектов в ЕС может столкнуться с проблемами еще и косвенно – реальная сумма необходимых инвестиций может оказаться значительно большей, учитывая потребность в кредитном ресурсе крупных и средних компаний, выполняющих субподряды. Они также нуждаются в заемных средствах, порой просто для поддержания способности к хозяйственной деятельности, но встречаются обоснованные отказы банков. В этой ситуации особенно значимой может стать роль Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Европейского инвестиционного банка, поскольку многие средние и даже крупные банки обыкновенно прислушиваются к их оценке заемщика в энергетических проектах.

Помимо факторов, лежащих в сфере развития газового сектора Европы, немалым значением обладают макроэкономические условия деятельности компаний. Одним из важнейших является снижение процентных ставок в крупнейших экономиках мира, включая США, Японию, зону евро и Великобританию. В силу этого, несмотря на значительные накопленные долги, компании не будут избавляться спешно от долгов, так как их обслуживание сейчас как никогда дешево, сами компании сохраняют хорошие показатели прибыльности, а конкуренция только усиливается, и, вероятно, в ограниченных объемах компании будут продолжать инвестиционные программы и предпринимать попытки экспансии. Однако инвестиционного бума в сфере энергетики, особенно газовой, ждать не приходится.

Тенденция укрепления евро с марта по декабрь 2009 г., благоприятствовала энергетическим компаниям, так как в ЕС они ориентированы на импорт энергоресурсов, а также сырья и компонентов, необходимых для строительства инфраструктуры.¹⁴ Однако очень высокая волатильность, которая, по всей видимости, будет иметь продолжение в 2010-2011 гг. неоднократно приводила к пересмотру инвестиционных планов и сумм контрактов, что негативно сказывалось на деятельности компаний.

Некоторые стороны экономического кризиса имеют позитивные следствия для развития энергетических компаний и газовой инфраструктуры ЕС в плане сокращения издержек. Например, дефляционные изменения в европейской экономике дают в настоящее время возможность пересмотра сумм контрактов в меньшую сторону. Ситуативное уменьшение издержек связано, например, с существенным падением цен на сертификаты на выброс CO₂ в атмосферу позволило в 2009 г. крупным энергетическим концернам существенно сократить издержки. Только два концерна «RWE» (европейского лидер по загрязнению окружающей среды) и «E.On» получили возможность экономии в общей сложности полмиллиарда евро.

Однако в перспективе рост издержек энергетических компаний неизбежен. В ближайшие годы можно ожидать девальвации основных валют, что потребует дополнительного финансирования под существующие проекты и отказа от малоприоритетных целей. Если инфляция в США и зоне евро примет серьезные масштабы, то инвестиции в инфраструктурные проекты столкнутся еще с одной серьезной проблемой – искусственным сжатием ликвидности, стерилизацией денежной массы и ростом процентных ставок. Учитывая это, и характерную для отрасли очень высокую капитализацию проектов, можно предположить, что самые серьезные сложности будут ожидать энергетические концерны на завершающих этапах мирового экономического кризиса.

¹⁴ С ноября 2005 г. реализовывалась долгосрочная тенденция укрепления евро. С 15 июля 2008 г. по 27 октября 2008 г. евро ослабил позиции по отношению к доллару с 1,6037 до 1,2332. С 5 марта 2009 г. начался тренд укрепления евро с 1,2480 до 1,5141, продолжавшийся до 3 декабря 2009 г. В 2010 г. евро пережил новый резкий спад, а затем вновь рост курса. Источник: «SaxoBank».

*Щербакова А.Д.**

Кризисные факторы аргентино-венесуэльского сближения

Глубина политической и экономической взаимозависимости между Аргентиной и Венесуэлой достигла беспрецедентного уровня в 2000-е годы на фоне разочарования в неолиберальной модели развития и «левого дрейфа» на континенте. Упрочение связей между странами, традиционно имевшими очень низкий уровень коммерческого взаимного дополнения, следует рассматривать как важный признак региональных геополитических изменений.

Наиболее заметным из них стала своеобразная перегруппировка игроков на региональной арене. На смену устоявшимся союзам пришла новая многоуровневая интеграция, основанная не только на общности стратегических интересов стран-участниц, но и на решении их тактических задач. Ярким примером такого альянса является тандем Буэнос-Айреса и Каракаса. Именно он всего за несколько лет стал влиятельным актором латиноамериканской политики.

Укрепление аргентино-венесуэльских отношений началось в 2003 г., когда ряд государств континента отказался от следования «Вашингтонскому консенсусу»¹ и выступил за пересмотр сложившихся в межамериканской системе механизмов взаимодействия. Кроме того, идеологическая близость правительства У. Чавеса и левоцентристского перонистского правительства Н. Киршнера (2003-2007 гг.) способствовала дальнейшей интенсификации двусторонних связей.

Экономический кризис и дефолт 2001-2002 гг. в Аргентине нанесли серьезный удар по интересам международных предпринимательских групп и частных держателей аргентинских долговых обязательств в Европе и США. В связи с этим деятельность правительства Н. Киршнера на дипломатическом фронте была ориентирована на преодоление последствий тяжелейшего внутривнутриполитического кризиса и восстановление позиций государства в регионе и на международной арене.² Поэтому, несмотря на то, что президент выступал с тотальной критикой неолиберальных реформ 1990-х годов, на данном этапе приоритет был отдан отношениям с Вашингтоном.³

Однако уже в 2005 г. экономическое восстановление Аргентины в посткризисный период стала обеспечивать Венесуэла. Она заняла место МВФ и США, частично оплатив нефтедолларами, частично выкупив часть суверенных долговых обязательств Буэнос-Айреса. Первоначально основу двусторонней торговли составил бартер (нефть в обмен на продовольствие). Поэтому Аргентина начала поставлять туда мясомолочную продукцию, муку, растительное масло и широкую гамму промышленных изделий, важное место среди которых заняли сельскохозяйственные машины. В результате в 2005 г. аргентинский экспорт в Венесуэлу впервые превысил 500 млн. долл., а в 2007 г. вплотную приблизился к отметке в 1 млрд. долл.⁴

Буэнос-Айрес также был заинтересован в притоке венесуэльских инвестиций в национальную экономику и получении неких гарантий бесперебойных поставок энерго-

* Щербакова Анна Дмитриевна – кандидат политических наук, научный сотрудник Института Латинской Америки РАН.

¹ Термин «Вашингтонский консенсус» был введен в оборот американским экономистом Дж. Уильямсоном в 1989 г. Подразумевается тип радикально либеральной макроэкономической политики, которую ряд экономистов, связанных с международными финансово-экономическими структурами, рекомендуют к применению в развивающихся странах.

² Подробнее см.: *Щербакова А.Д.* Аргентина: новые ориентиры внешней политики. // Латинская Америка. 2007. №12. С. 53-65.

³ Discurso del Señor Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea (http://www.trabajo.gov.ar/prensa/documentos/discurso_presidente.doc).

⁴ *Яковлев П.П.* Аргентинская экономика перед вызовами модернизации. – М.: ИЛА РАН, 2009. С. 295.

носителей. Это было вызвано тем, что в 2004 г. страна столкнулась с крупнейшим за 80 лет энергетическим кризисом, в результате которого под угрозой оказалась вся ее инфраструктура.⁵ В этих условиях аргентинское руководство обратилось к дружественному правительству У. Чавеса.

Этот шаг был вполне логичным с учетом того, что Венесуэла занимает 10-е место в мире по добыче нефти и по экспорту этого жидкого углеводородного сырья.⁶ Обладая столь крупными запасами нефти и газа, она активно использует это в формировании своей международной политики. В своем послании Национальной Ассамблее в августе 2006 г. У. Чавес прямо заявил, что «не отделяет энергетическую стратегию от внешней политики».⁷ Обширные нефтяные месторождения позволяют лидеру Венесуэлы отстаивать свою позицию на переговорах и даже диктовать условия. Для этого он использует множество инструментов энергетической дипломатии: подписание выгодных для новых партнеров соглашений о сотрудничестве; переговоры на высшем уровне о новых проектах в сфере энергетики. При этом осуществляется не только финансирование таких проектов, но и прямое присуждение компаниям предполагаемых «союзников» победы на тендерах по разведке месторождений, добыче нефти, ее восстановлению из разлитых нефтяных озер, прокладке нефте- и газопроводов.⁸ Так, на IV Саммите Америк, состоявшемся в Мар-дель-Плата (Аргентина) в ноябре 2005 г., наряду с заключением соглашений об инвестициях в энергетической сфере и очередной покупке Венесуэлой аргентинских долговых обязательств, лидерами двух стран было принято решение об открытии первого совместного аргентино-венесуэльского предприятия с участием государственных нефтяных компаний.⁹

Заклученные в энергетической сфере контракты, касающиеся добычи и распределения энергоресурсов, кардинальным образом повлияли на политические отношения Венесуэлы с крупными странами-потребителями. Принимая во внимание острую заинтересованность Аргентины в венесуэльских углеводородах, венесуэльское правительство использовало энергетическую дипломатию в двусторонних контактах. Так, Каракас всегда стремился включить в повестку переговоров с Буэнос-Айресом помимо энергетического вопроса, обсуждение различных так называемых «чавистских» инициатив, таких как формирование Южноамериканского сообщества наций (ЮАСН), впоследствии – Союза южноамериканских государств (УНАСУР). К числу подобных инициатив также относится создание телевизионного канала «*TeleSur*», призванного составить конкуренцию «*CNN*» в Латинской Америке. В мае 2006 г. лидеры двух стран подписали «Декларацию Ориноко», которая помимо прочего содержала заявление о поддержке Аргентиной вступления Венесуэлы в Меркосур и ее кандидатуры на место непостоянного члена СБ ООН.¹⁰

Преемница Н. Киршнера на посту президента Аргентины, его супруга К. Фернандес также столкнулась с проблемами в энергетической сфере. Масштабные отключения электроэнергии явились результатом установленных предыдущим правительством ценовых ограничений на тарифы на электроэнергию, что, в свою очередь, привело к сокращению инвестиций. В результате в стране наблюдается масштабное изнашивание сетей на фоне растущего спроса на электричество, вызванного ростом экономики в целом. Так, в январе 2008 г. несколько районов Буэнос-Айреса снова оказались обесточе-

⁵ Argentina: crisis energética (http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_3573000/3573451.stm).

⁶ <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ve.html>.

⁷ Цит. по: Халитов Б.Н. «Энергетическая дипломатия» боливийского правительства Венесуэлы // Латинская Америка. 2007. №10. С. 30.

⁸ Там же. С. 32.

⁹ Kirchner y Chávez acordarán una estrategia comercial y de energía // Hoy. La Plata. 21.11.2005.

¹⁰ Declaración del Orinoco firmada por Chávez y Kirchner recoge espíritu integracionista (<http://www.aporrea.org/tiburón/n68969.html>).

ны.¹¹ Именно это обстоятельство не позволило К. Фернандес оспорить национализацию правительством Венесуэлы сталелитейной компании «*Techint Sidor*», контролировавшейся аргентинско-итальянским конгломератом.¹²

Существенное значение имело то, что интенсивный рост экспорта в Венесуэлу происходил в контексте качественного изменения всего характера внешнеэкономических и внешнеполитических отношений между двумя странами, что подтверждается фактом почти ежемесячного подписания разного рода двусторонних соглашений. Так, в марте 2007 г. Н. Киршнер и У. Чавес подписали целый пакет из 11 межгосударственных соглашений, предусматривавших сотрудничество в таких областях, как финансы, сельское хозяйство, биотехнологии, производство автомобильных двигателей, работающих на сжиженном газе. В рамках этих договоренностей было организовано содействие аргентинских фирм модернизации аграрного сектора Венесуэлы, которое включало не только поставки сельскохозяйственной техники, но и передачу современных знаний и технологий.¹³

Настоящим прорывом в двусторонних экономических отношениях стала победа аргентинской компании «*Industrias Metalurgicas Pescarmona*» в международном тендере на поставку десяти турбин стоимостью 520 млн. долл. для строящейся в Венесуэле ГЭС Токома.¹⁴ При этом Буэнос-Айрес не упускал из виду главную стратегическую цель – укрепление финансового суверенитета страны. Правительство Н. Киршнера приняло активное участие в развитии регионального кредитно-финансового сотрудничества и в 2007 г. подписало учредительные документы «Банка Юга». Эта многосторонняя финансовая организация была создана по инициативе Буэнос-Айреса и Каракаса семью государствами Южной Америки: Аргентиной, Боливией, Бразилией, Венесуэлой, Парагваем, Уругваем и Эквадором. По заявлениям официальных представителей стран-участниц, данная структура необходима для кредитования тех государственных и частных хозяйственных проектов, на которые отказывались выделять ресурсы другие международные банки и организации.¹⁵ Речь идет о создании в перспективе межгосударственного регионального банка развития, что выведет интеграционное сотрудничество южноамериканских стран на новый, более высокий уровень.¹⁶

В то же время стратегическое партнерство Буэнос-Айреса и Каракаса не раз оказывалось под угрозой вследствие финансовых инициатив венесуэльского лидера. Так, в 2008 г. доверие к Венесуэле как экономическому партнеру было серьезно подорвано в финансовых кругах Аргентины, когда правительство У. Чавеса выставило аргентинские долговые облигации на продажу среди венесуэльских банков и частных инвесторов, которые, в свою очередь, выставили ценные бумаги на международном рынке по демпинговым ценам. Такие действия правительства Чавеса вызвали настоящий переполох среди потенциальных инвесторов и вынудили Буэнос-Айрес срочно запускать план по спасению ценных бумаг.¹⁷

Нынешнее правительство К. Фернандес практически не изменило внешнеполитического курса, проложенного ее предшественником. Такая преемственность отчасти обусловлена тем, что Аргентина находится между двумя центрами притяжения в регионе – Бразилией и Венесуэлой. Буэнос-Айрес ищет способ нейтрализовать или, по край-

¹¹ Argentina seeks to avoid energy crisis, as Brazil refuses to share Bolivian natural gas (http://www.nytimes.com/2008/02/25/business/worldbusiness/25iht-energy.1.10354521.html?_r=1).

¹² Chávez-Fernández: relación a prueba (http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/).

¹³ La relación especial argentino-venezolana (http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content).

¹⁴ Яковлев П.П. Указ. соч. С. 296.

¹⁵ South America ready to launch two major regional projects (<http://en.mercopress.com/2007/12/04/south-america-ready-to-launch-two-major-regional-projects>).

¹⁶ Яковлев П.П. Указ. соч. С. 263.

¹⁷ Argentina-Venezuela Tango and Entanglements (<http://www.energypublisher.com/article.asp?id=17864>).

ней мере, минимизировать растущее лидерство Бразилии, объединившись для этого с Венесуэлой.

В 2000-е годы Бразилия стала позиционировать себя как региональная держава и проводить соответствующую политику. В частности, эта страна является крупнейшим мировым производителем этанола и в настоящее время ведет активные переговоры с Вашингтоном о заключении контрактов на поставки этого вида биотоплива. Несмотря на то, что США располагают большими возможностями для производства этанола, они отводят Бразилии главную роль в своих стратегических планах по развитию этаноловой индустрии. Помимо сугубо экономических задач, в данном случае Вашингтон преследует и стратегические цели, которые заключаются в превращении этанола в глобальный товар. Это позволит вовлечь в его производство государство, в сельском хозяйстве которых важное место занимает культивирование сахарного тростника, в частности, страны Центральной Америки и Карибского бассейна.¹⁸

В отличие от лидеров Бразилии и США, президент Венесуэлы выступает против биоиндустрии в целом, считая ее новой попыткой новой колонизации развивающихся стран. По его мнению, производство биотоплива неизбежно приведет к нехватке продовольствия, росту цен на него, и как следствие, к голоду.¹⁹ Позиция У. Чавеса в значительной степени объясняется его антиамериканизмом и подкрепляется опасениями лишиться традиционных рынков своего стратегического ресурса – нефти. Поэтому в противовес биоэтаноловой стратегии Дж.Буша-мл. – Инасио Лулы да Силвы он стремится создать свой энергетический альянс, включив в него Аргентину, Боливию и Эквадор. Так, в марте 2008 г. было объявлено о создании государственными корпорациями аргентинской «ENARSA» и венесуэльской «PDVSA» совместного предприятия для исследования и разработки нефтяных месторождений в бассейне реки Ориноко.²⁰

Несмотря на интенсивные двусторонние отношения между правительствами У. Чавеса и Н. Киршнера, взаимодействие Аргентины и США в годы правления последнего проходило в целом в дружественной обстановке. Буэнос-Айрес явно не желал противопоставлять отношения с Каракасом взаимодействию с Вашингтоном. Большинство исследователей считает, что Н. Киршнер не стремился к конфронтации с Вашингтоном.²¹ Судя по заявлениям тогдашнего главы аргентинского государства, он пытался противопоставить свой внешнеполитический курс «кровному альянсу» с США правительства К. Менема (1989-1999 гг.), а его антиамериканская риторика была ориентирована преимущественно на левый электорат и нацелена на повышение своего рейтинга.²²

Поначалу президент Н. Киршнер отнюдь не стремился дополнить экономическую и энергетическую интеграцию между странами политическим сотрудничеством. Тем не менее, оживление контактов между Буэнос-Айресом и Каракасом вызывало опасения в США. У администрации Дж. Буша-мл. накопился длинный список претензий к аргентинскому руководству, которое, как опасались в Вашингтоне, стало поддаваться влиянию Венесуэлы. К ним, в частности, Вашингтон отнес «попустительство» антиамериканским выступлениям У. Чавеса на Саммите Америк в Мар-дель-Плата, формирование энергетического альянса с Каракасом, поддержка вступления Венесуэлы в Меркосур и покупка правительством У. Чавеса аргентинских ценных бумаг²³.

¹⁸ Ивлева Т.Н. Этанол – «pro» и «contra» // Латинская Америка. 2008. №2. С. 63-64.

¹⁹ Chavez says food prices "massacre" of world's poor (<http://uk.reuters.com/article/idUKN2233242820080423>).

²⁰ Triangular Relations in South America: Argentina, Brazil and Venezuela (http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/3/8/7/pages313873/p313873-1.php).

²¹ Международная жизнь Латинской Америки сегодня. «Круглый стол» в ИЛА РАН. // Латинская Америка. 2008. №11. С. 75.

²² Señal de Kirchner a EE.UU.: "Ya no tenemos relaciones carnales" (<http://www.clarin.com/diario/2006/08/09/elpais/p-00304.htm>).

²³ "Center-Left" Regimes In Latin America (<http://www.countercurrents.org/petras080406.htm>).

Еще одним камнем преткновения в американо-аргентинских связях были контакты Аргентины с правительством Ф. Кастро. Примечательно, что поведение Буэнос-Айреса в этой сфере отличалось изрядной непоследовательностью. Н. Киршнер не раз говорил о том, что не намерен осуществлять резких изменений политики в отношении Кубы, поскольку эта тема не раз вызывала появление напряженности в аргентино-американских отношениях.²⁴ Явным противоречием этим заявлениям стало дальнейшее поведение аргентинского лидера. Он категорически заявил, что не поддержит вносимую США в Комиссии по правам человека ООН резолюцию, осуждавшую нарушение прав человека на Кубе. Более того, Н. Киршнер не раз заявлял о необходимости отмены эмбарго, установленного Вашингтоном.²⁵

Примечательно, что К. Фернандес де Киршнер свой первый официальный визит на Кубу совершила в день инаугурации Б. Обамы. В Гаване она встретила с Фиделем и Раулем Кастро и назвала эти встречи существенным прорывом в двусторонних отношениях.²⁶

Иначе этот шаг руководства оценили аргентинские эксперты. «Ее внешняя политика не учитывает изменений в международной и внутривластной ситуации», – считал Р. Фрага, политолог и директор Центра по изучению общественного мнения в Буэнос-Айресе.²⁷ Согласно результатам социологических опросов 2009 г., в то время как только 4% аргентинцев положительно оценили деятельность Дж. Буш-мл. в качестве главы администрации США, Б. Обама имел положительный рейтинг у 48% населения Аргентины. В то же время ни Ф. Кастро, ни У. Чавес не пользовались сколько-нибудь серьезной поддержкой в аргентинском обществе на протяжении последних пяти лет, согласно данным Центра. В связи с этим стоит напомнить, что контакты с Белым домом в период президентства Дж. Буша-мл. находили преимущественно негативный отклик среди респондентов, однако курс на сближение с США после инаугурации Б. Обамы большинство аргентинцев оценивали положительно, в отличие от возобновления отношений с Кубой и интенсификации взаимодействия с Венесуэлой.²⁸

Несмотря на успешное лавирование правительства Н. Киршнера между центрами притяжения – Вашингтоном и Каракасом, аргентино-американские отношения серьезно осложнились в августе 2007 г. в результате т.н. «скандала с чемоданом», который имел широкий международный резонанс. Американо-венесуэльский бизнесмен Г.А. Антонини Уилсон был задержан в аэропорту Буэнос-Айреса с крупной суммой незадекларированных долларов в чемодане в период предвыборной кампании в Аргентине. Он летел вместе с высокопоставленными сотрудниками «PDVSA» и аргентинскими правительственными чиновниками. Антонини был обвинен в отмывании денег и бежал в США, где ему, трем венесуэльцам и уругвайцу было предъявлено обвинение в том, что они являлись агентами У. Чавеса на американской территории. В ходе судебного процесса подтвердились факты организации аргентинским правительством ввоза в страну от дружественного правительства Венесуэлы наличности, предназначенной на финансирование избирательной кампании своего кандидата в президентской гонке 2007 г.²⁹

Расследование «валиха-гейт» сотрудниками ФБР было расценено в Аргентине как вмешательство во внутренние дела страны. К. Фернандес, победившая на выборах, назвала все обвинения «мусором»³⁰, а официальное заявление Национального конгресса

²⁴ Kirchner no viaja a Cuba, pero no condenará a Castro en la ONU // Clarín. B.A. 15.01.2004.

²⁵ La Argentina no condenaría a Cuba // La Nación. B.A. 08.03.2006.

²⁶ Cuba: Cristina Fernández se reunió con Fidel Castro en La Habana (http://www.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=483109).

²⁷ Argentina-Venezuela Tango and Entanglements (<http://www.energypublisher.com/article.asp?id=17864>).

²⁸ Ibid.

²⁹ Argentina Cries Foul Against Chavez (<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1654511,00.html>).

³⁰ "Suitcase Scandal". Is Another U.S. Foreign Policy Blunder? (<http://www.cepr.net>).

са содержало утверждение о том, что Вашингтон использует «грязные трюки» для того, чтобы «вбить клин» между Буэнос-Айресом и Каракасом.³¹ Несмотря на определенные попытки обеих сторон по возобновлению конструктивного диалога, двусторонние отношения Буэнос-Айреса и Вашингтона пока далеки от нормы. Так, представители американской администрации отказались от посещения Аргентины в ходе латиноамериканского турне в 2008 г. Этот факт стал довольно болезненным для аргентинской правящей четы.

Таким образом, аргентино-венесуэльское сближение в 2003-2010 гг. было продиктовано скорее прагматическими, нежели идеологическими соображениями. Положение Аргентины на мировых финансовых рынках до сих пор остается незавидным. Проблема кредиторов, которые в установленные сроки не обменяли облигации, и дефолтированный долг Парижскому клубу не позволяют Аргентине полностью и окончательно выйти из состояния дефолта и, следовательно, на приемлемых условиях пользоваться услугами международных финансовых рынков. Поэтому Буэнос-Айрес продолжает эмитировать долговые обязательства и размещать их только на венесуэльском рынке под сравнительно высокие проценты благодаря сотрудничеству с У. Чавесом. Хотя правительство сумело нормализовать ситуацию с энергетическими ресурсами, страна по-прежнему обладает довольно низкой привлекательностью для международных финансовых организаций. Поэтому для аргентинского руководства Венесуэла стала кредитором последней инстанции, инвестиции которого являются дополнительным импульсом развития экономики.

В то же время, несмотря на обозначенные преимущества, сближение с правительством У. Чавеса имело и негативные последствия для К. Фернандес. Прежде всего, интенсификация сотрудничества со столь одиозным режимом, стремящимся пересмотреть сложившиеся в межамериканской системе механизмы, крайне неблагоприятно отразилась на международном имидже Аргентины и привела к дальнейшему снижению ее авторитета в региональных делах. В результате Буэнос-Айресу все сложнее конкурировать с Бразилией, которая в последние годы активно позиционирует себя как региональную державу, способную представлять интересы всего континента на международных форумах.

³¹ Argentina-Venezuela Tango and Entanglements (<http://www.energy publisher.com/article.asp?id=17864>).

Ровинская Т.Л.*

Виртуализация мировых кризисов в средствах массовой информации

Для обсуждения информационного аспекта политических и экономических кризисов все чаще используется термин «виртуальная реальность» (VR). Он происходит от латинских слов *virtus* – потенциальный, возможный и *realis* – действительный, существующий. Это искусственный мир, создаваемый техническими средствами и передаваемый человеку через его привычные ощущения материального мира: зрение, слух, обоняние и другие.¹ Это также создаваемая для пользователя иллюзия его присутствия в смоделированной среде (которое называют «дистанционным присутствием»). Объекты виртуальной реальности должны вести себя аналогично объектам материальной реальности, но при этом они не являются объектами материальной реальности.

Термин «*виртуальный мир*» ввел еще в начале 1950-х годов И. Сазерленд – американский ученый, один из отцов компьютерной графики. Под виртуальным миром он понимал то, что человек воспринимает на экране дисплея, то есть изображение некоего искусственного компьютерного мира. Понятие «*искусственной реальности*» впервые употребил американский компьютерный художник М. Крюгер² в конце 1960-х годов. В 1964 г. польский философ-футуролог Станислав Лем в своей книге «Сумма Технологий» описывает задачи и смысл для цивилизации ответа на вопрос: «Как создать действительность, которая для разумных существ, живущих в ней, ничем не отличалась бы от нормальной действительности, но подчинялась бы другим законам?». ³ В 1989 г. известный американский ученый, композитор и литератор Дж. Ланье⁴ ввел более популярный сегодня термин «*виртуальная реальность*», который расширил понятие «виртуальный мир». В виртуальной реальности для людей существует возможность активно взаимодействовать не только с компьютером, но и друг с другом. Со временем термин приобрел более общий, философский смысл. Сегодня, когда компьютерные технологии проникают во все виды человеческой деятельности, виртуальный мир также выходит за пределы собственно компьютеров и компьютерных сетей. Если говорить об информационном поле, компьютерные технологии постепенно сливаются со всеми традиционными видами информационных технологий (такими, как печать и аудиовизуальные информационные средства) и становятся фактически тождественными им. Невозможно представить ни одно современное печатное издание без использования графических и текстовых компьютерных программ. Также не существует больше телевидения, где не применялись бы аудиовизуальные возможности компьютера.

В свою очередь, говоря о реальности, создаваемой средствами массовой информации, специалисты оперируют понятием «политической псевдореальности», которая лишь частично совпадает и пересекается с политической реальностью как таковой. Не имея прямого доступа в политическую сферу, общественность нуждается в информации о происходящих там процессах, которые непосредственно затрагивают ее интересы. Средства массовой информации, являясь единственным относительно достоверным источником такой информации, не довольствуются ролью простого «зеркала», преподнося

* Ровинская Татьяна Леонидовна – кандидат политических наук, научный сотрудник ИМЭМО РАН.

¹ См.: <http://slovari.yandex.ru/dict/krugosvet/article/b/be/1001216.htm?text=виртуальная%20реальность>.

² Майрон Крюгер – американский компьютерный художник, разработчик ранних интерактивных художественных произведений, пионер в области исследования виртуальной реальности.

³ См.: Глава «Фантомология».

⁴ Джерон Ланье придумал и ввел в обиход и термин для описания представления человека в виртуальной реальности – аватара (на санскрите – «нисхождение» бога). В индуизме аватара – воплощение бога Вишну в облике героев Кришны, Рамы и других персонажей, совершающих подвиги на Земле. Фирма Ланье «VPL Research» разработала первую цифровую перчатку для управления взаимодействием с VR, а также средства для построения моделей VR.

аудитории не чистые факты, а их идеологизированную и ориентированную определенным образом интерпретацию. Вместо простого отражения действительности СМИ сознательно создают псевдореальность, которую и навязывают аудитории.

Выделяется несколько опорных элементов, на которых строится создание политической псевдореальности в СМИ. Во-первых, это определение СМИ политической «повестки дня» и статуса основных «игроков». Привлекая внимание к одним фактам (людям, организациям и пр.) и одновременно пренебрегая другими, СМИ сами определяют для аудитории степень важности того или иного факта (статус человека или организации) по субъективным критериям своих владельцев и персонала. Во-вторых, СМИ распространяют общие символы, ценности, стереотипы и модели поведения: они указывают, какие установки и типы поведения приемлемы и желательны в обществе, а какие неприемлемы, что соответствует господствующим нормам справедливости и морали, а что им противоречит. В-третьих, СМИ занимаются созданием так называемых «псевдособытий». В отличие от действительных событий, которые происходят естественным образом, псевдособытия планируются заранее и организуются искусственно с целью репортажа о них. Таким образом, средства массовой информации, опираясь на реальную действительность, старательно конструируют свою собственную политическую псевдореальность.

Политические и экономические кризисы – необходимые и неизбежные этапы общественного развития. Кризис приходит на смену фазе стабильности, меняя вектор дальнейшего общественного развития. Любой кризисный период требует мобилизации всех человеческих и производственных ресурсов для возвращения ситуации в русло стабильности, но на новом качественном витке развития (деградация системы – это тоже форма развития). Именно в кризисные периоды неизбежно возникает новая «расстановка сил»: передел власти в политике, передел собственности в экономике, появление новых акторов и групп интересов. Доступ широкой общественности в эти закрытые сферы осложняется отсутствием достоверной информации о происходящем.

Излишне говорить, что любой кризис служит прекрасным «информационным поводом», неиссякаемым источником востребованной информации, степень значимости которой может сильно разниться. Это создает безграничные возможности для манипуляций, поскольку в современном «информационном обществе» информация является основным общественным продуктом, товаром и формирующей товарно-денежные отношения средой (для рекламы, например).

Существует кризисная реальность сама по себе (а именно: истоки, причины возникновения кризисов, их особенности, результаты и последствия) и параллельно – «виртуальная кризисная реальность». То есть все то, что мы узнаем о кризисах через СМИ. Если сформулировать иначе, мы считаем кризисной реальностью все то, что узнаем о кризисах из СМИ, но это не является самой реальностью. Это различие строится на простом различии между фактом и его интерпретацией: в СМИ существуют не факты, а только их интерпретации. Факты же существуют сами по себе. Интерпретации дают лишь приблизительное представление о фактах.

Рассмотрим этот интересный феномен на конкретных примерах. Политические кризисы носят по большей части региональный характер и лишь в некоторых случаях приобретают глобальное значение. В 2005 г. агентство «Reuters» провело исследование на тему, какие кризисы пользуются наибольшим вниманием мировых СМИ. Гуманитарная служба новостей «Reuters» («Reuters AlertNet») обратилась к экспертам с просьбой назвать мировые кризисы, которые, по их мнению, в наибольшей степени пострадали от пренебрежения СМИ. Среди них были названы: война в Демократической Республике Конго, которая продолжается по сей день и которой не видно конца; кризисы на севере Уганды; в Западной Африке; западном и южном Судане; Колумбии; Непале; Гаити. Все это – те кризисы, которые находятся на задворках так называемой большой междуна-

родной политики. Например, к теме Чечни мировые СМИ обращаются активно лишь в те моменты, когда она становится «козырной картой» в политическом противостоянии России и «демократического Запада». Обратный пример – Косово. События в этом регионе значительны, но не столь масштабны, как вышеупомянутые кризисы в странах Африки и Южной Америки. Однако Косово находится в центре внимания мировых СМИ, и причина в том, что Балканы – стратегически важный регион для США и НАТО. То же можно сказать о террористических актах, связанных с противостоянием США и мусульманского мира.

Внимание СМИ привлекают, с другой стороны, более зрелищные катастрофы. Грандиозный теракт 11 сентября 2001 г. вызвал настоящую информационную бурю. Мир не забудет жуткие кадры разрушения двух башен-близнецов в Нью-Йорке. Цунами 26 декабря 2004 г. было страшным бедствием, которое унесло жизни около 300 тысяч человек. Опустошенные прибрежные районы нескольких стран Азии не сходили с телеэкранов, люди всего мира посылали свои пожертвования, чтобы помочь пострадавшим. В то же время война в Демократической Республике Конго, где погибло несколько миллионов человек и совершено большое число преступлений против человечности, прошла как будто незамеченной. По словам эксперта П. Харви из британской *Humanitarian Policy Group (HPG)*, «освещать цунами проще, визуально оно выглядит более впечатляюще, чем засухи или конфликты».

Суммируя причины, по которым СМИ игнорируют тот или иной кризис или конфликт, специалисты говорят, что это зависит как от сложности проблем, так и просто от того, что средства массовой информации порой не могут придумать, каким образом заинтересовать свою аудиторию той или иной информацией. В частности, очень трудно сохранить интерес публики к кризисам, которые тянутся долго. К тому же такие кризисы требуют постоянного нахождения репортеров на месте события, а это бывает затруднительно, особенно с финансовой точки зрения. Специалисты, проводившие исследование, призвали мировые СМИ найти способ повернуть публику и политиков лицом к «забытым» кризисам. Один из опрошенных экспертов процитировал письмо мужчины из Судана, который называет благословенной смерть перед телекамерой – в таком случае мир хотя бы увидит эту смерть.⁵ Этот пример показателен: «театрализация» любого события в СМИ стала характерной чертой информационного века. За театральным политическим действием трудно, а иногда невозможно увидеть реальную действительность.

Если политические кризисы слишком далеки от повседневной жизни среднестатистического обывателя развитых стран (кроме тех случаев, когда речь идет о той стране, где он живет), то экономические кризисы, напротив, представляют собой более непосредственную угрозу для каждого. Это связано с интенсивной экономической глобализацией, когда события в финансово-экономической системе одной страны непременно отзовутся в другой стране и во всем мире. Внимание мировых СМИ к экономическим кризисам более пристальное, однако это не означает, что в СМИ представлена достоверная картина. Главная информационная тема нескольких последних лет во всем мире – финансово-экономический кризис 2007-2010 гг.

Согласно результатам онлайн-исследования компании «Nielsen», которое она провела в 52 странах мира, включая Россию, большинство пользователей сети Интернет уверены, что СМИ плохо освещают вопрос мирового финансово-экономического кризиса и причины, которые привели к нему. В России 56% Интернет-пользователей сказали, что СМИ недостаточно подробно информировали их о причинах, приведших к финансовому кризису.⁶

⁵ См.: Мировые СМИ игнорируют «скучные» кризисы / Гильдия издателей периодической печати (<http://www.gipp.ru/opennews.php?id=5521>).

⁶ См.: http://willbe.ru/articles/tag_po/internet-polzovateli_nedovolny_osveshheniem_temy_mirovogo_krizisa_v_smi.

Если проследить, что писали российские СМИ на тему кризиса, можно выявить интересные закономерности. В 2007 г. эксперты, которые высказывались на страницах наиболее авторитетных экономических и профессиональных изданий, а также в общественно-политических газетах, были настроены оптимистично. Около половины аналитиков-экономистов выражали убеждение, что кризис будет иметь для России положительный эффект. В 2008 г. картина изменилась: кризис стал уже наиболее часто упоминаемым мировым явлением в российской прессе, число публикаций на эту тему значительно выросло. Тем не менее в 2008 г. в СМИ не было опубликовано ни одного доклада серьезных экспертов, в котором бы рисовались мрачные перспективы для российской экономики. Порядка 90% специалистов считали, что российские позиции достаточно защищены экономическим ростом. Большинство экономистов (около 60%) публиковали сдержанно-оптимистичные оценки состояния и перспектив российской экономики в этих условиях. Россию называли островом стабильности и отмечали, что темпы роста российского ВВП компенсируют спад в мире. Около 15% аналитиков утверждали, что имеет место «раздувание истерии», искусственное нагнетание проблем, которое вызывает не кризис ликвидности, а кризис доверия как между банками, так и к банкам у населения. Некоторые эксперты справедливо отмечали, что многолетняя традиция общества ориентироваться на написанное слово, неспособность критически осмыслить реальную экономическую перспективу вводят многих в уныние и провоцируют панику, которая может привести к обвальным явлениям на потребительском рынке и в секторе реального обращения наличных денег... Чем чаще звучит словосочетание «кризис ликвидности», тем большее количество людей бегут в банки за своими «кровными».

В этом случае речь идет о том, что СМИ не просто создают псевдореальность, а оказывают прямое влияние на материальную реальность – на динамику финансово-экономического кризиса. Они становятся дополнительным катализатором кризисного процесса, усиливают его негативные проявления. Например, в России несколько лет назад из-за нелепого слуха о грядущем исчезновении из продажи соли, соль действительно исчезла. Граждане скупили ее в количествах, превышающих двухсотлетнюю потребность.⁷ Такие слухи обычно подогреваются манипуляциями заинтересованных участников рынка. То же самое произошло летом-осенью 2010 г. с гречкой, которая затем резко подорожала. Такая ситуация характерна не только для России. Например, в декабре 2008 г. генеральный директор Конфедерации британской промышленности Ричард Ламберт обвинил надзорные органы в том, что они не смогли предотвратить появление репортажей, усугубивших финансовый кризис. Ламберт призвал журналистов проверять качество и точность информации в нынешние трудные времена и избегать таких слов, как «паника», «страх» и «хаос».⁸

Вывод напрашивается сам собой: как ни одиозно это звучит, во всем мире общественное большинство не имеет четкого представления о реальных процессах, происходящих в политике и экономике. Средства массовой информации не могут предложить достоверную информацию на эту тему, ведь даже самые демократические СМИ по своей сути – лишь выразители интересов своих владельцев и спонсоров, что и определяет создаваемую ими политическую псевдореальность. Потребители информации неизбежно почувствуют себя дезинформированными и обманутыми, если в своих действиях в кризисный период будут полагаться только на сообщения в СМИ. «Виртуальная реальность» совсем не безобидна, так как значительно искажает реальное положение дел.

⁷ См.: <http://www.smi.ru/08/11/10/908970298.html>.

⁸ См.: <http://www.inopressa.ru/ft/2006/01/03/14:20:53/media>.

Кризисы и противоречия в международной политике

Уткин С.В.*

О кризисе системы европейской безопасности**

Безопасность одного человека или группы людей не может быть абсолютной. Риски могут быть сведены к минимуму, но исключить их полностью не представляется возможным. Отсюда проистекает непрекращающаяся дискуссия о необходимом и желаемом уровне обеспечения безопасности. Некоторая часть общества неизбежно будет упрекать государственные органы в недостаточной заботе о безопасности, а другая часть – в избыточности предпринимаемых мер. Если одна из этих точек зрения приобретает доминирующий характер, то возникает необходимость изменения подходов, ранее избранных обеспечивающими безопасность институтами.

В области международной безопасности решение вопроса о том, где находится желаемая точка равновесия, не может решаться большинством голосов. Серьезное изменение существующей системы безопасности требует консенсуса всех ее участников. Но, если действующая система не удовлетворяет хотя бы некоторых акторов, это уже может свидетельствовать о необходимости перемен, о кризисе всей системы. Определение термина «кризис» предполагает некий переломный момент, время резкого изменения.¹

Согласно официальной российской позиции время для реформы системы европейской безопасности пришло. Д.А. Медведев охарактеризовал ситуацию так: «...Сегодняшняя ситуация – это острая фаза продолжающегося кризиса всей евроатлантической политики, вызванного однополярным миром. И из этого кризиса надо выходить. Выходить сообща. ...В любом случае «ремонт» европейской системы безопасности необходимо ускорить. Альтернативой является только ее дальнейшая деградация. И обострение кризиса в сфере безопасности и кризиса в сфере контроля над вооружениями».² В качестве доказательства неработоспособности нынешних механизмов с августа 2008 г. и до настоящего времени приводится, прежде всего, ситуация, сложившаяся вокруг грузино-югоосетинского конфликта, но призывы к изменениям начали звучать с российской стороны значительно раньше. Собственно инициатива Д.А. Медведева по европейской безопасности, обнародованная в Берлине 5 июня 2008 г.³, стала продолжением критики, изложенной В.В. Путиным в Мюнхене в феврале 2007 г.⁴ Со сменой главы государства поменялась и тональность высказываемых замечаний. Резкие формулировки Путина вызвали непонимание⁵, а слова Медведева, содержавшие приглашение к диало-

* Уткин Сергей Валентинович – кандидат политических наук, заведующий сектором политических проблем европейской интеграции ИМЭМО РАН.

** Статья подготовлена в рамках исследования по гранту Президента РФ МК-2327.2009.6 «Россия и Европейский союз в архитектуре европейской безопасности: перспективы взаимодействия».

¹ Греч.: решение, поворотный пункт, исход. См.: Словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1982.

² Выступление на Конференции по мировой политике. – Эвиан, Франция, 8 октября 2008 г. (<http://tours.kremlin.ru/text/appears/2008/10/207422.shtml>).

³ Медведев Д.А. Выступление на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии. – Берлин, 5 июня 2008 г. (<http://www.kremlin.ru/transcripts/320>).

⁴ В.В.Путин: «Мы видим все большее пренебрежение основополагающими принципами международного права. <...> никто уже не чувствует себя в безопасности. <...> Такая политика является, конечно, катализатором гонки вооружений. <...> Убежден: мы подошли к тому рубежному моменту, когда должны серьезно задуматься над всей архитектурой глобальной безопасности.» (Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10 февраля 2007 г. – <http://archive.kremlin.ru>).

⁵ Watson R. Putin's speech: Back to cold war? BBC News. 2007. 10 February (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6350847.stm>).

гу, позволили такой диалог наладить.⁶ Но содержание российской озабоченности, по-видимому, не претерпело существенных изменений.

В наиболее общей форме системная озабоченность отражена в утвержденной в мае 2009 г. Стратегии национальной безопасности до 2020 г., где указывается: «Несоостоятельность существующей глобальной и региональной архитектуры, ориентированной, особенно в Евро-Атлантическом регионе, только на НАТО, а также несовершенство правовых инструментов и механизмов все больше создают угрозу обеспечению международной безопасности».⁷ Российские претензии изложены и в Военной доктрине, принятой в феврале 2010 г. В качестве первоочередной внешней военной опасности в ней названо «стремление наделить силовой потенциал НАТО глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приблизить военную инфраструктуру стран – членов НАТО к границам России, в том числе путем расширения блока».⁸ Неудачная формулировка не могла избежать резкой критики со стороны Североатлантического альянса.⁹ При этом российские официальные лица неоднократно подчеркивали, что предложения Медведева не предполагают роспуска НАТО, а опасность видится не в самом блоке, а в нарушении международных норм.¹⁰ Регулярность упоминаний Альянса в этом контексте не оставляют сомнений в том, что, с российской точки зрения, «натоцентризм»¹¹ является основной причиной неудовлетворительного положения в сфере европейской безопасности. При этом предпринимается попытка разъяснить, что такое положение невыгодно не только России, но и самой НАТО.¹²

Предложения России по совершенствованию существующих правовых механизмов были воплощены в проекте Договора о европейской безопасности, опубликованного в конце ноября 2009 г.¹³ Суть договора заключается в принятии сторонами на себя обязательства не осуществлять действий, существенно затрагивающих безопасность других участников договора. Расплывчатая формулировка, а также предложенная в проекте процедура консультаций и созыва конференции участников, очевидно, предполагают в качестве исходного пункта выражение недовольства действиями одного из партнеров по договору со стороны какого-либо обеспокоенного государства. Это государство может поделиться своими соображениями с другими участниками, а результатом обсуждения могут стать принимаемые конференцией консенсусом обязательные решения. О характере решений в проекте не говорится, за исключением положения, указывающего на незыблемость компетенций Совета Безопасности ООН. Предлагаемый формат, по-видимому, дублировал бы дискуссии в рамках ОБСЕ и Совета Россия – НАТО (СРН).

⁶ The Corfu Process (<http://www.osce.org/cio/42119.html>).

⁷ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена 12 мая 2009 г. (<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>).

⁸ Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена 5 февраля 2010 г. (http://news.kremlin.ru/ref_notes/461).

⁹ Russian doctrine does not reflect real world: NATO. Reuters. 6 February 2010 (<http://www.reuters.com/article/idUSTRE6150NI20100206>).

¹⁰ См., например: Лавров С. Нельзя сказать, что НАТО представляет для нас угрозу // Коммерсантъ. 2010. 11 июня.

¹¹ Этот термин прочно вошел в лексикон российского МИДа и лично С.В. Лаврова: «Натоцентризм по определению отрицает создание подлинно универсальной системы коллективной безопасности в Евро-Атлантике, искусственно тормозит честные дискуссии о тех проблемах, которые обнажил кавказский кризис». См.: Лавров С.В. Внешняя политика России и новое качество геополитической ситуации. 29.12.2008 (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/itogi/BB6FDBC9CE863B2C325752E0033D0F9).

¹² «Натоцентризм зашкаливает настолько, что даже по такой экзистенциальной для себя проблеме, как афганская, Альянс отказывается от сотрудничества с ОДКБ только потому, что такое сотрудничество возможно лишь на основе равноправия, а к этому НАТО не готова». См. полный текст статьи С.В.Лаврова, опубликованной в журнале «Дефанс Насьональ» (Франция) в сокращенном виде 24 мая 2010 г. (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/11767A9C3045022CC325772D00415746).

¹³ Проект Договора о европейской безопасности. 29 ноября 2009 г. (<http://www.kremlin.ru/news/6152>).

Проект договора не позволяет предположить, что достижение требуемого консенсуса в рамках новой структуры оказалось бы проще осуществить.

Еще менее удовлетворительно в проекте договора решается вопрос о действиях в случае вооруженного нападения на одного из участников. Посвященный этому вопросу п. 2 статьи 7 представляет собой подобие 5-й статьи Североатлантического договора. В Альянсе участникам предоставляется гарантия помощи в отражении нападения, ставшая основой формирования сообщества. Проект Договора о европейской безопасности лишь позволяет участникам при желании рассматривать нападение на одного из участников как нападение на себя и оказывать помощь с согласия атакуемого. Такая формулировка ничего не добавляет к 51-й статье Устава ООН, в которой признается право на индивидуальную и коллективную самооборону.

Система, предлагаемая проектом Договора, не содержит инструментов действенного блокирования явлений, которые российская сторона воспринимает как нежелательные. Страны, имеющие претензии к действиям России в области безопасности, также не получают существенных дополнительных рычагов давления на нее. В случае вступления договора в силу, существующие противоречия между Россией и НАТО и между отдельными странами региона сохранились бы, но стали бы дополнительно обсуждаться в рамках нового механизма консультаций.

Российский проект Договора не выдерживает критики, но позволяет еще более уверенно говорить о глубинных основаниях неудовлетворенности существующей системой. Руководство Российской Федерации безуспешно пытается найти способ исключить возможность принятия существенных решений в области безопасности без учета позиции России. Это намерение рационально. С ним связана и критика «натоцентризма», то есть организации механизмов безопасности без полноправного участия России.

Паллиативные способы решения вопроса о российском участии существуют. К ним можно отнести уже названные ОБСЕ и СРН, а также диалог по вопросам внешней безопасности с ЕС.¹⁴ Российские официальные лица неоднократно заявляли, что работу ОБСЕ и (в меньшей степени) СРН сложно признать удовлетворительной.¹⁵

Каким бы ни был механизм обеспечения европейской безопасности, он, по мнению России, должен снять озабоченности, связанные с расширением НАТО на постсоветском пространстве и размещением элементов ПРО США в Европе. Характерно, что острота этих вопросов для России существенно снизилась с приходом к власти в США администрации Б. Обамы. Ряд стран Центральной Европы, напротив, стал испытывать большее беспокойство за положение дел в области безопасности.¹⁶ Источником того, что Россия рассматривает как кризисные явления в европейской безопасности, оказалось различное восприятие политики США в Европе.

Для 28 стран Европы вопрос о роли США системным образом решает НАТО. Это не исключает различий между позициями этих стран, но обеспечивает определенную

¹⁴ В ходе визита Д. Медведева в Германию в июне 2010 г. было объявлено о существенной в этом отношении инициативе, предполагающей создание Комитета Россия – ЕС по вопросам внешней политики и безопасности. См.: Меморандум по итогам встречи Президента России Д. Медведева и Федерального канцлера Германии А. Меркель 4–5 июня 2010 года, г. Мезеберг (http://news.kremlin.ru/ref_notes/575).

¹⁵ Лавров подчеркивает необходимость реформы ОБСЕ // РИА «Новости». 2009. 2 декабря (<http://www.rian.ru/world/20091202/196677207.html>); Рогозин Д. Россия настаивает на обсуждении с НАТО темы евробезопасности // РИА «Новости». 2009. 1 декабря (<http://www.rian.ru/politics/20091201/196482432.html>); А доверия все нет. НАТО и Россия обсудили общие угрозы // Новая газета. 2010. 21 июня.

¹⁶ East-central Europe to Barack Obama: an open letter, 22 July 2009 (<http://www.opendemocracy.net/article/east-central-europe-to-barack-obama-an-open-letter>).

общность подходов.¹⁷ Члены этой организации не склонны рассматривать положение в области европейской безопасности как кризисное. Среди тем, способных изменить нынешнее место США в организации военной инфраструктуры Европы, обсуждения на политическом уровне удостоились лишь вопросы о тактическом ядерном оружии в Германии¹⁸ и о размещении элементов ПРО в Польше и Чехии. При этом ни одна из этих дискуссий не вышла на общеевропейский уровень, оставаясь внутренним делом стран, принимавших соответствующие решения.

Несмотря на традиционно настороженное отношение немецкого общества к ядерным технологиям, тактическое ядерное оружие, как стало ясно в ходе обмена мнениями между немецкими политиками, по-видимому, останется в Германии. Во всяком случае, до тех пор, пока США и Россия не договорятся о включении этой разновидности вооружений в новые договоры о взаимном ограничении потенциалов этих двух держав.¹⁹ Более того, на принятие решений в НАТО и на значение США для урегулирования тех проблем международной безопасности, которые беспокоят членов НАТО, судьба тактического ядерного оружия может оказать лишь незначительное влияние.

Расширение военной инфраструктуры США в Центрально-Восточной Европе, провозвестником которого считаются планы развертывания элементов ПРО в Польше и Чехии, не вызывает существенного беспокойства ни у союзников США по НАТО, ни у государств региона, не входящих в НАТО, за исключением России. Администрация Обамы, скорректировав концепцию ПРО, сохранила соответствующие договоренности в первую очередь с Польшей²⁰, причем интересам польской политической элиты, по-видимому, соответствует именно расширение американского военного присутствия, вне зависимости от его формы.²¹ Следует отметить, что в отношениях России со странами Западной Европы американское военное присутствие напряжения не порождает.²²

Российские озабоченности в вопросах европейской безопасности связаны с включенностью России в процессы принятия решений (или исключением из них). Перед странами, входящими в ЕС и/или НАТО, такой вопрос не возникает. Их озабоченности могут быть связаны с эффективностью механизмов принятия решений и собственно с выбором направлений концентрации усилий по обеспечению безопасности. Включение России в работу центральных институтов, занимающихся вопросами европейской безопасности, можно рассматривать как шаг, способный повысить эффективность этих институтов. Однако такой точки зрения придерживаются не все члены НАТО и ЕС. Подтверждением сохраняющихся разногласий стало амбивалентное изложение рекоменда-

¹⁷ Подробнее см.: *Европеизм и атлантизм в политике стран Европейского союза*. – М.: ИМЭМО РАН, 2009.

¹⁸ *Weiland S.* Union sieht Westerwelles Abrüstungskurs skeptisch // *Spiegel*. 2010. 5. März (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,681493,00.html>).

¹⁹ Подробнее о возможностях в этом отношении см.: *Отношения России и НАТО (перспективы новой архитектуры безопасности, сокращение ядерных арсеналов, ДОВСЕ)*. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 30-42.

²⁰ *Joint Statement of Secretary Clinton and Polish Foreign Minister Sikorski*. Krakow, Poland, July 3, 2010. U.S. Department of State (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/07/143946.htm>).

²¹ Первым шагом в этом направлении стало размещение в Польше зенитно-ракетных комплексов «Пэтриот», первоначально предложенных для защиты элементов ПРО. (См.: МИД России: «Пэтриоты» в Польше не способствуют доверию. http://www.bbc.co.uk/russian/international/2010/05/100526_patriot_mid_poland.shtml).

²² К концу марта 2009 г., по официальным данным Пентагона, в Европе в целом находились около 80 тысяч американских военнослужащих, из них 54 тысячи в Германии и более чем по 9 тысяч в Великобритании и Италии. Это количество значительно превышает численность американских вооруженных сил, размещенных где-либо за пределами территории Соединенных Штатов, за исключением Ирака и с 2010 г. Афганистана. См.: *Active Duty Military Personnel Strengths by regional area and by the country (309A)*. Department of Defense. March 31, 2009. (<http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/history/hst0903.pdf>).

ций по сотрудничеству с Россией в докладе «группы мудрецов» во главе с М. Олбрайт, который должен стать основой для подготовки новой стратегической концепции НАТО.²³ Основания для настороженности в отношении России, по мнению атлантистов, дает, в первую очередь, неразвитость российских демократических институтов.

Каково бы ни было состояние механизмов, призванных обеспечивать европейскую безопасность, существует определенный набор задач, которые должны более или менее эффективно решаться с их помощью. Можно предположить, что состав полноправных участников институтов, определяющих приоритеты в области европейской безопасности, оказывает влияние на результат. Вероятно, стратегические документы имели бы иной вид, если бы вырабатывались с участием России, Украины и других не входящих в НАТО стран. Необходимый для принятия такого рода документов в НАТО и ЕС консенсус и сегодня исключает из рассмотрения вопросы, вызывающие противоречия между отдельными странами-членами. Насколько сегодняшние подходы стран ЕС к вопросам безопасности могли бы оказаться приемлемыми для России можно предположить на основании Европейской стратегии безопасности, принятой в 2003 г. и пересмотренной в 2008 г.²⁴

В документах ЕС выделено несколько вызовов и угроз в области безопасности: распространение оружия массового уничтожения (ОМУ), терроризм и организованная преступность, региональные конфликты и несостоявшиеся государства²⁵, кибербезопасность, энергетическая безопасность и изменение климата. В отношении распространения ОМУ, терроризма, организованной преступности, кибербезопасности, энергетической безопасности и изменения климата можно говорить о единстве интересов ЕС и России. Разногласия относительно признания отдельных лиц в качестве террористов не принципиальны, преодолимы и связаны не столько с различием представлений о безопасности, сколько с несовершенством российской судебной системы, не вызывающей доверия как внутри страны, так и за рубежом. В отношении кибербезопасности, Россия должна быть заинтересована в том, чтобы совместная работа в этой области, устранила бы в будущем возможность для предъявления ее гражданам безосновательных обвинений²⁶ в атаках на компьютерные системы других стран. Энергетическая безопасность в обозримом будущем может быть обеспечена только при участии России, даже если она будет формально вне занимающихся этим вопросом институтов. Развитие системы новых российских трубопроводов в Европе только укрепляет взаимозависимость между ней и европейскими странами.

Региональные конфликты также являются предметом озабоченности всех европейских стран, включая Россию. На практике оказывается, что именно здесь возникают труднопреодолимые разделительные линии. Урегулирование вопросов о статусе Северного Кипра, Нагорного Карабаха, Приднестровья, Косово, Абхазии и Южной Осетии может продолжаться еще несколько десятилетий и, в ряде случаев, сопровождаться обострением конфликтов, влекущим человеческие жертвы. Потенциально возможное расширение этого списка территорий с неопределенным статусом может еще более усугубить положение. Выработка совместного подхода к окончательному разрешению этих проблем должна быть не результатом, а условием²⁷ полноценного подключения России к принятию решений в Североатлантическом альянсе и ЕС. Гипотетическое членство в

²³ НАТО в 2020 году: Гарантированная безопасность и динамичное взаимодействие. 17 мая 2010 г. (http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport_ru.pdf).

²⁴ European Security Strategy. Brussels, 12.12.2003; Report on the Implementation of the European Security Strategy. S407/08 Brussels 11.12.2008.

²⁵ Неоднозначный термин рассматривается ЕС в непосредственной связи с острыми конфликтами и к 2010 г. считается уместным только в отношении Сомали.

²⁶ War in the fifth domain // Economist. 2010. July 1.

²⁷ Условием, соблюдение которого должны своими действиями обеспечить все участники, а не условием «для России».

этих организациях само по себе не изменит отношения к конкретным региональным конфликтам. Среди нынешних участников Евросоюза и НАТО подходы к каждому из конфликтов существенным образом отличаются. Предлагаемые посредниками решения должны будут учитывать позиции непосредственных участников конфликта, не являющихся членами НАТО и ЕС. Вопрос о составе органов принятия решений в рамках формализованных структур здесь не является решающим.

* * *

Обсуждая возможную новую архитектуру европейской безопасности или отстаивая актуальность уже существующих схем страны Евроатлантического сообщества откладывают на неопределенный срок решение тех проблем, которые должны были бы стать основным предметом рассмотрения в рамках институтов европейской безопасности, какова бы ни была их конфигурация. Определение будущих конфликтных зон, находящихся в непосредственной близости от ЕС и России не может быть произведено волевым решением модераторов. Согласованность посреднических позиций здесь стала бы первым шагом к ослаблению напряженности. Расширение институтов европейской безопасности без решения этих проблем создает усиливающуюся со временем угрозу критического ослабления этих институтов из-за разногласий между членами. Не случайно в упомянутом выше меморандуме, одобренном Медведевым и Меркель в июне 2010 г. создание Комитета России-ЕС по вопросам внешней политики и безопасности увязывается с обсуждением приднестровского конфликта, не без оснований считающегося наиболее близким к разрешению.

Кризисные явления в сфере европейской безопасности существуют, но они связаны не столько с положением России относительно ведущих региональных организаций или с особенностями внутреннего устройства этих организаций. В их основе – неспособность всех стран региона согласовать подходы в отношении ряда неотложных проблем, которые лишь кажутся «замороженными», но в любой момент времени могут привести к необратимым негативным последствиям.

*Истомин И.А.**

Международные кризисы и система научно-аналитического обеспечения внешней политики США

Текущий финансово-экономический кризис и кризисные тенденции в мировой политике ярко высвечивают проблему регулирования международных процессов. В связи с продолжающимся усложнением социальной реальности возрастает запрос на качественный анализ ситуаций и явлений и формирование научной основы для принятия решений.

Ранее других этот запрос был осознан в Соединенных Штатах, где с начала XX века стали возникать специализированные организации, ориентированные на изучение международных проблем и подготовку рекомендаций для правительства. Во второй половине столетия они сформировали комплексную систему научно-аналитического обеспечения, которая по своим масштабам и сложности превосходит все аналоги.¹

Важнейшим достоинством этой системы стал организационный и интеллектуальный плюрализм. Он позволяет одновременно прорабатывать несколько возможных вариантов реагирования на вызовы международной среды. Одновременно, он создает опасность появления, наряду с действительно глубокими исследованиями, работ, сильно идеологизированных и политически ангажированных.² В большинстве случаев значение плюрализма весьма ограничено. Это обусловлено особенностью психологии человека опирающегося на цельную картину мира, основывающуюся на устойчивых убеждениях.³ Такой тип сознания был положен в основу разрабатываемого на протяжении последних двух десятилетий в зарубежной политологии теоретической концепции «идейных коалиций» (*advocacy coalition framework*).⁴ Согласно этой модели в большинстве случаев информация и анализ, противоречащие укоренившемуся мировоззрению индивида, просто отторгаются сознанием и не воспринимаются им. Идеологические ограничения становятся одним из ключевых препятствий для принятия рациональных решений. Только в ситуации кризиса, когда существующая картина мира дает сбой, начинается поиск принципиально новых подходов. В этот момент руководство страны в наибольшей степени восприимчиво к предлагаемым альтернативам.

В условиях естественной для ситуации кризиса нехватки времени на первый план, как правило, выходит интеллектуальный задел созданный заранее. Вместе с тем, успешное разрешение международно-политического кризиса зависит от действий в течение нескольких дней, если не часов. В этом случае рельефно проявляются особенности американской системы научно-аналитического обеспечения. Варианты действия и стратегии поведения, подготовленные в оппозиции проводимому курсу, могут оказаться актуальными, если они способствуют выходу из кризиса.

Последнее десятилетие изобилует примерами, когда идейная альтернатива, формирование которой происходило за рамками непосредственного обеспечения текущего политического курса, оказывалась востребована. В первую очередь, к ним отно-

* Истомин Игорь Александрович – аспирант, преподаватель кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО (У) МИД России.

¹ В отечественной литературе эта система получила название политико-академического комплекса. См.: Кобринская И.Я. «Мозговые тресты» и внешняя политика США. – М.: Международные отношения, 1986. С. 5.

² Об опасности идеологизации в американском аналитическом сообществе см.: Rich A. Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise. – N.Y.: Cambridge University Press, 2004.

³ Hudson V.M. Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory. – Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2007. P. 39-47.

⁴ См.: Sabatier P.A., Weible C.M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications / Theories of the Policy Process / Ed. by Paul A. Sabatier. – Boulder, CO: Westview Press, 2007.

сится ситуация после 11 сентября 2001 г., когда на первый план вышли идейные наработки неоконсерваторов 1990-х годов (их аналитическое качество, впрочем, подвергается обоснованному сомнению).⁵ В результате произошла смена внешнеполитической стратегии США. На место некоего устранения от мировых дел, включая курс на отказ от проведения военных операций за границей, пришла предельная вовлеченность, включая участие в двух войнах за последующие два года.

Другим характерным примером стала смена стратегии в Ираке в 2007 г. В условиях интенсификации сопротивления оккупирующей коалиции, начала и расширения вооруженного конфликта между различными этноконфессиональными группами в этой стране в 2006 г. отдельными представителями американского генералитета и рядом экспертов была начата подготовка концепции «Большой волны» (*Surge*). При этом они опирались на опыт не только иракской кампании, но и ряда других операций, в частности ситуации в Восточном Тиморе. Оперативная подготовка новой стратегии стала возможной благодаря тому, что ее контуры и отдельные элементы за несколько лет до этого уже были сформулированы в экспертной литературе. Их необходимо было правильно скомпоновать и переложить на языки бюрократической машины и армии.⁶

Среди более близких примеров, хотелось бы подробно остановиться на ситуации в августе 2008 г. вокруг Грузии. Политика в отношении Грузии не относилась к числу приоритетных до начала военных действий. Более того, даже отношения с Россией находились в повестке дня США не на первом месте. Тем не менее, американские аналитические центры в кратчайшие сроки предложили целый набор альтернатив для будущего курса.

Начиная с весны 2008 г. происходила постепенная эскалация напряженности грузино-осетинского конфликта, вылившаяся 7 августа в прямое нападение грузинских войск на столицу Южной Осетии – Цхинвали. В ответ Россия ввела свои войска в непризнанную республику, блокировала грузинское побережье и начала обстрелы территории Грузии с помощью авиации, аргументируя свои действия необходимостью защиты собственных граждан и миротворцев в регионе.⁷ В ходе скоротечной военной кампании Россия очистила Южную Осетию от грузинских сил и заняла значительную часть территории ранее контролировавшейся Тбилиси. При посредничестве французского президента Н. Саркози 16 августа был подписан план, обеспечивающий перемирие и перевод урегулирования грузино-осетинской и грузино-абхазской проблем в мирное русло (позже он был скорректирован 8 сентября).⁸ 26 августа Россия признала Южную Осетию и Абхазию в качестве суверенных государств.⁹

На протяжении всего кризиса США выступали с резкой критикой действий России, обвиняя ее в провоцировании войны. Госсекретарь К. Райс 18 сентября впервые за весь срок пребывания в должности выступила со специальной речью по России, в которой охарактеризовала ее политику в крайне негативных тонах.¹⁰ В свою очередь Россия недвусмысленно намекала на роль США в подготовке «грузинской агрессии». Августовский

⁵ Подробно интеллектуальный задел, созданный неоконсерваторами и ставший актуальным после 11 сентября 2001 г., анализируется в статье *Parmer I. Catalysing Events, Think Tanks and American Foreign Policy Shifts: A Comparative Analysis of the Impacts of Pearl Harbor 1941 and 11 September 2001 // Government and Opposition. 2005. №1.*

⁶ О стратегии «Большой волны» см.: *Ricks T.E. The gamble: General David Petraeus and the American military adventure in Iraq, 2006-2008.* – N.Y.: The Penguin Press, 2009.

⁷ Вооруженный конфликт в Южной Осетии (http://news.bbc.co.uk/hi/russian/russia/newsid_7548000/7548983.stm).

⁸ Пресс-конференция по окончании встречи с Президентом Франции Николя Саркози 8.09.2008 (http://www.kremlin.ru/appears/2008/09/08/2052_type63374type63377type63380type82634_206269.shtml).

⁹ Заявление Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева (<http://www.kremlin.ru/transcripts/1222>).

¹⁰ *Rice K. Speech at German Marshall Fund on U.S.-Russia Relations* (<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/September/20080918155132eaifas0.4152033.html?CP.rss=true>).

кризис способствовал существенному ухудшению отношений между двумя крупнейшими ядерными державами и активизации дискуссий об американской стратегии в отношении России.

Независимые аналитические центры приняли активное участие в этих дебатах. На фоне обычно спокойного отношения к грузино-осетинскому и грузино-абхазскому конфликтам, августовский кризис породил массу комментариев. Эти конфликты рассматривались преимущественно через призму российско-американских отношений. В рамках нынешнего исследования были проанализированы, появившиеся в ходе кризиса и непосредственно после него, публикации представителей ведущих экспертных организаций: Американского института предпринимательства, Института Брукинга, Фонда Карнеги, Фонда наследия, Центра стратегических и международных исследований.¹¹ Они представляют практически весь спектр идеологических представлений, существующий в американском аналитическом сообществе и в американском истеблишменте.

Сравнительный анализ публикаций центров показывает, что они в основном одинаково описывали сложившуюся ситуацию: исходили из того, что действия России были заранее подготовленным актом агрессии в отношении Грузии. В различной степени оценивалась вина самой Грузии. В то время как Фонд наследия во всем обвинял Россию, другие центры, в частности Институт Брукинга и ЦСМИ отмечали ошибки в поведении грузинского руководства. В свою очередь Фонд Карнеги вообще устранился от ответа на вопрос «кто виноват?», сосредотачиваясь на анализе уже сложившейся ситуации.

Расхождения по поводу истоков кризиса обусловлены не столько различиями в исходных данных, сколько разницей в их интерпретации. Все центры опирались в своей работе на примерно один и тот же круг источников, в первую очередь на российские и международные СМИ. Грузинские СМИ были заблокированы в начале войны, и доступ к ним в первые дни кризиса отсутствовал. Кроме того, в большинстве центров анализом и комментариями по поводу конфликта занимались эксперты программ, посвященных России и СНГ. Среди них практически не было специалистов, владеющих грузинским языком.

Несмотря на значительное единообразие в анализе собственно конфликта, рекомендации центров диаметрально различаются. Представляется, что различия определяются не уровнем научной проработки вопроса, а различными идейными позициями в американской элите, которые обслуживают аналитические центры. Американское экспертное сообщество оперативно подготовило целый набор вариантов действия, формирующих несколько альтернативных программ возможного реагирования США на политику России. В то время как одни из них нацелены на активизацию сотрудничества с Россией, другие носили явно конфронтационный характер.

По мнению ЦСМИ, Института Брукинга и Фонда Карнеги обеспечение участия России в решении ключевых вопросов международной безопасности является столь важным, что США не могут позволить себе конфронтацию с ней. Вполне возможно действия России были неверны с точки зрения международного права, но они были нацелены на реализацию рациональных интересов, которые, учитывая полезность России, следует принимать во внимание. В противовес им Американский институт предпринимательства и Фонд наследия считали оказание поддержки прозападным режимам на постсоветском пространстве более значимым, чем сотрудничество с Россией. По их мнению, Грузия следовала американским рекомендациям, нацелена на интеграцию в евроатлантические структуры и оказывала реальную военную помощь в Ираке. Россия же, напротив, ведет себя все более агрессивно по отношению к Западу, а в вопросах международной безопасности, она не только не помогает, но зачастую ставит препятствия политике США (в частности до 2010 г. мешала ужесточению санкций против Тегерана). Таким

¹¹ С большинством статей можно ознакомиться на сайтах центров: <http://www.aei.org>, <http://www.brookings.edu>, <http://www.carnegieendowment.org>, <http://www.csis.org>, <http://www.heritage.org>.

образом, выбор подхода в отношении России определялся в соответствии с представлениями аналитических центров о сравнительной ценности России и Грузии как партнеров. Кооперативной политике призывали следовать те, кто верили в перспективность сотрудничества с Россией. Конфронтационная стратегия пользовалась поддержкой тех, кто отдавал приоритет партнерству с Грузией и не верил в саму возможность выработки согласия с российским руководством.

Можно разделить все выдвинутые предложения на две группы. К первой относятся те предложения, которые носят адаптивный характер, то есть ориентированы на приспособление к факту существования России и ее политике в том виде в каком она сложилась. Во вторую можно включить подходы, по своей природе преобразовательные, то есть нацеленные на трансформацию России и превращение ее в более удобного партнера для США.¹²

Преобразовательные действия направлены на формирование долгосрочных материальных, организационных и ментальных структур и включения в них объектов воздействия (*интеграция*) или отказ от такого включения (*изоляция*). Преобразовательные действия представляют собой форму опосредованного воздействия на стратегию оппонента. Адаптивные действия – это более традиционные формы влияния. Они строятся на анализе непосредственных интересов объекта воздействия и предполагают либо противодействие реализации интересов контрагента (*сдерживание*), либо помощь в их достижении на основе какого-либо компромисса (*содействие*) (см. табл. 1).

Таблица 1.

Природа действий и модальность политики

Модальность политики	Природа действий	
	А – адаптивная	В – преобразовательная
1. Кооперативная	содействие	интеграция
2. Конфронтационная	сдерживание	изоляция

В современных условиях высокий уровень включенности в международные структуры приобретает характер конкурентного преимущества, позволяя государствам быстрее развиваться экономически и более активно участвовать в принятии политических решений на международной арене. С другой стороны, рост включенности ограничивает степень свободы субъекта и заставляет его внутренне меняться в соответствии со стандартами тех структур, в которые он входит. При этом на более слабого субъекта, как правило, подобная зависимость давит сильнее, чем на более сильного.

Относительно рассматриваемой нами ситуации отдельные центры предлагали различную комбинацию этих методов воздействия. Эксперты Института Брукинга заявляли о необходимости разумного сочетания элементов наказания России, противодействия давлению с ее стороны и вовлечения Москвы в международные структуры. В рекомендациях Института явно проводилась мысль об укреплении взаимозависимости, которая сделала бы антиамериканскую политику слишком дорогой для Кремля. Рост взаимозависимости позволил бы обеспечить реализацию широкого круга американских

¹² Модель разделения двух типов политики сформулирована европейскими исследователями С. Кёкеле и Дж. Макнайтан. См.: Keukeleire S., MacNaughtan J. The Foreign Policy of the European Union. – Hampshire, N.Y.: Palgrave Macmillan, 2008. Однако предложенные ими понятия «конвенциональная» и «структурная» внешняя политика характеризуются недостаточной терминологической строгостью и способны ввести в заблуждения. Термины «адаптивная» и «преобразовательная» политика не только более логически последовательны, но также отсылают к предложенной предыдущей американской администрацией концепции «преобразовательной дипломатии». Об этой концепции см.: Nakamura K.H., Epstein S.B. Diplomacy for the 21st Century: Transformational Diplomacy / CRS Congress Research Service 2007.

интересов. При этом, уступки России по отдельным вопросам необходимы – так Россия почувствовала бы выгоду от сотрудничества с США.¹³

ЦСМИ в своих рекомендациях исходил из несколько другой трактовки событий: американская политика последних лет была авантюристической, так как игнорировала мнение других влиятельных держав. Без сотрудничества с этими державами и тем более в случае их сопротивления США не способны эффективно обеспечивать собственную и международную безопасность. Ситуация вокруг Грузии яркий, но не единственный пример. Основная рекомендация экспертов ЦСМИ – необходимо выстраивать более эффективное сотрудничество с Россией, а для этого следует выявить те «красные линии», за которыми лежат ее жизненно важные интересы. Попытка России закрепить за собой зону собственных интересов связана с ее стремлением обеспечить национальную безопасность. Для предотвращения кризисов, подобных августовскому, в будущем необходимо создать новые структуры европейской безопасности, в дополнение к нынешним исключаящим и дискриминирующим Россию или взамен их. Важно наладить сотрудничество и по другим аспектам международной безопасности, но именно вопрос «архитектуры европейской безопасности» является ключевым. Сотрудничество с Россией не может быть достигнуто путем уступок под ее силовым давлением.

В результате, как и аналитики Института Брукингса представители Центра делали основной акцент на выстраивании сотрудничества с Россией, но, по мнению ЦСМИ, задачей такого сотрудничества стало бы не столько увеличение взаимозависимости, сколько совместное решение ключевых международных проблем на основе взаимного учета интересов (ядерная проблематика, Иран, международный терроризм).¹⁴

Схожих позиций придерживались эксперты Фонда Карнеги, причем как представители московского отделения, так и основного вашингтонского офиса. Они в первую очередь делали акцент на возобновлении диалога по стратегическим вооружениям, который в итоге оказался результативным. Они полагали, что Россия традиционно уделяет большое внимание этому компоненту взаимоотношений, где она может ощущать себя на равных с Соединенными Штатами. Поэтому активизация переговоров по заключению нового договора СНВ могла бы способствовать восстановлению взаимного доверия.¹⁵

В отличие от предыдущих центров, Американский институт предпринимательства и Фонд наследия руководствовались в своих рекомендациях той точкой зрения, что Россия стремится к восстановлению империи, по образцу Советского Союза, а это абсолютно неприемлемо для США. Поэтому гораздо более важной целью, по сравнению с активизацией сотрудничества с Россией, становится поддержка стран евроатлантической ориентации. Предотвращение агрессивных действий России в будущем возможно не за счет укрепления взаимозависимости или учета ее интересов, а путем обеспечения неотвратимости наказания за них в виде исключения из основных международных режимов и форумов и усиления потенциала «сдерживания». В частности, они выступали за исключение России из Группы восьми, отзыв поддержки российской заявки в ВТО, смена места проведения Олимпиады 2014 г., переориентацию военной помощи странам Центральной и Восточной Европы с целью усиления их оборонительного потенциала, укрепление и расширение НАТО и включение России в список вероятных противников Альянса, создание возможности быстрого развертывания американских сил по всему

¹³ Пример такой позиции – статья директора Центра исследований США и Европы Института Брукингса Д. Бенджамина. См.: *Benjamin D. The Russians Moved Because They Know You Are Weak* (http://fermion.colorado.edu/~dhaxton/Site%206/Articles_files/%22The%20russians%20moved%20because%20they%20know%20you%20are%20weak%22%20-%20slate.pdf).

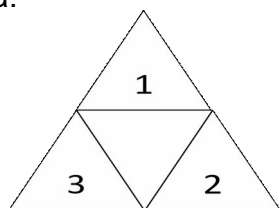
¹⁴ Подробнее см.: *Kuchins A.S. Where Should U.S. Policy toward Russia Go from Here?* (http://www.csis.org/media/isis/pubs/080908_kuchins_russia.pdf).

¹⁵ *Gottemoeller R. Russian-American Security Relations after Georgia* (http://carnegieendowment.org/files/russia_us_security_relations_after_georgia.pdf).

миру. Эксперты обоих центров высказывали уверенность, что с Россией можно говорить лишь языком силы.¹⁶

Таким образом, в то время, как эксперты ЦСМИ и Фонда Карнеги при выстраивании отношений с Россией рекомендовали опираться преимущественно на традиционные методы: сотрудничество и сдерживание, Американский институт предпринимательства, Институт Брукинга и Фонд наследия советовали, в большей степени, сочетать адаптивные инструменты с преобразовательными механизмами вовлечения и изолирования.

С учетом различий в природе и модальности рекомендуемых политических действий можно построить следующую схему, описывающую идеологический спектр подходов центров к американской политике на российском направлении после августовского кризиса:



1. реалистический подход
2. либеральный подход
3. неоконсервативный подход

Предложенная схема в значительной степени соответствует общей оценке стратегических векторов внешнеполитической мысли в США, данной отечественным исследователем Т.А. Шаклеиной.¹⁷ В отличие от традиционной линейной градации идеологических ориентаций аналитических центров¹⁸, предлагаемая модель строится на основе двух переменных. Она предполагает не два, а три экстремума идеологических предпочтений. Для всех исследуемых центров характерно доминирование того или иного подхода, тяготеющего к одному из экстремумов.

1. Реалистический подход характеризуется доминированием стремления развития партнерства с Россией, по сравнению с целью распространения западных ценностей, выражающейся в поддержке Грузии. Одновременно, он предполагает опору преимущественно на адаптивные средства содействия и сдерживания. Он исходит из необходимости учитывать российские опасения относительно собственной безопасности и минимизировать их путем активизации переговорного процесса между Россией и США. Вместе с тем, его сторонники заявляют о недопустимости односторонних уступок со стороны США под российским давлением. Реалистический подход считают предпочтительным для Америки такие исследовательские структуры как Фонд Карнеги и ЦСМИ.

2. Либеральный подход также предполагает приоритет сотрудничества с Россией над помощью Грузии, но с опорой не только на адаптивные, но и на преобразовательные действия. В рамках этого подхода основной акцент делается на усиление экономической взаимозависимости и «втягивание» России в международные институты, в первую очередь, в ВТО и в отдаленной перспективе даже в НАТО. Такой политике призывает следовать Институт Брукинга.

3. Неоконсервативный подход постулирует, что Россия является ценностным противником Соединенных Штатов и, соответственно, он нацелен не столько на сотрудничество, сколько на противодействие ей, в равной степени опираясь на весь арсенал средств сдерживания и изолирования. Сторонники такого взгляда считают, что США не-

¹⁶ См.: *Cohen A. Dealing with Russia* (<http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed091508b.cfm>); *Bolton J.R. After Russia's Invasion of Georgia, What Now for the West?* (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/georgia/2563260/John-Bolton-After-Russias-invasion-of-Georgia-what-now-for-the-West.html>); *Schmitt G.J. Punishing Russia* (http://www.aei.org/publications/filter..pubID.28573/pub_detail.asp).

¹⁷ См.: *Шаклеина Т.А. Современные американские концепции мирового лидерства*. – М.: Изд-во Института США и Канады РАН, 1999.

¹⁸ См., например: *Wiarda H.J. The New Powerhouses: Think Tanks and Foreign Policy* // *American Foreign Policy Interests*. 2008. №2.

обходимо объединить свои усилия с союзниками с тем, чтобы максимально снизить присутствие России в международных институтах. Одновременно, ставится задача усиления военного потенциала НАТО и способности США проводить силовые операции вблизи границ России. Подобных взглядов придерживаются Фонд наследия и Американский институт предпринимательства.

Если говорить о практическом значении представленных подходов и предложений, то администрация США, в 2008 г. в целом заняла компромиссную позицию. Несмотря на тесную связь ведущих членов команды Дж. Буша-мл. с неоконсервативными идеологами, в последние месяцы правления ее действия включала существенную долю реализма.¹⁹

После смены администрации в январе 2009 г. реалистический аспект еще больше усилился, что выразилось в появлении понятия «перезагрузки».²⁰ Более того, ряд экспертов придерживавшихся реалистического подхода перешли на ответственные должности в государственные ведомства. В частности, один из наиболее последовательных сторонников сотрудничества с Россией в вопросе контроля над вооружениями Р. Гутенюллер возглавила подразделение Государственного департамента, ответственного за переговоры по стратегическим вооружениям.

В целом анализ американской политики в кризисных ситуациях позволяет сделать вывод, что хотя система научно-аналитического обеспечения страны испытывает значительное влияние со стороны идеологических факторов, руководство США достаточно чутко реагирует на изменение обстановки, что позволяет ему отличать действительно полезные рекомендации от псевдоэкспертных заключений.

¹⁹ Об этом свидетельствуют, в частности, контакты на уровне военного руководства двух стран в октябре 2008 г., а также то, что многие антироссийские меры (например, отказ от поддержки вступления России в ВТО) так и не были реализованы. См.: Tyson A.S., Pan P.P. Mullen Confers With Russian Counterpart // Washington Post. 2008. October 22.

²⁰ Biden J. Remarks by Vice President Biden at 45th Munich Conference on Security Policy (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/RemarksbyVicePresidentBidenat45thMunichConferenceonSecurityPolicy/).

Гудев П.А.*

Новые концептуальные основы арктической политики США, ЕС и НАТО

В последние годы интерес государств и международных организаций к полярным регионам и прежде всего к Арктике усиливался. Во многом это обусловлено осознанием международным политико-экономическим и экспертным сообществом того факта, что эти районы являются последним крупнейшим резервом водных, биологических, минеральных и энергетических ресурсов. Кроме того, предсказываемое, но научно не доказанное отступление границы полярных льдов гипотетически может открыть огромные транспортные возможности. Речь, прежде всего, идет о Северном морском пути (СМП) и так называемом Северо-западном проходе. Несомненно, что одни приарктические страны будут стремиться сохранить контроль над этими перспективными морскими путями, другие – добиваться закрепления за арктическими морскими путями статуса международных вод. Арктический регион поныне имеет также важное военно-стратегическое значение, как район развертывания морских стратегических ядерных сил. Все эти обстоятельства, в свою очередь, связаны с чрезвычайно уязвимой экологической ситуацией в Арктике, где любая нерегулируемая антропогенная деятельность может привести к экологической катастрофе. Именно поэтому экологическая проблематика довлеет над любыми вопросами, касающимися Арктики, хотя, зачастую, носит сугубо конъюнктурный характер.

Нельзя не отметить, что усиление интереса к Арктике было отчасти спровоцировано и действиями Российской Федерации: подачей заявки в Комиссию ООН по установлению внешней границы континентального шельфа (2001 г.), а также проводимой под руководством А.Н. Чилингарова полярной экспедицией и установкой флага страны на дне Северного Ледовитого океана (2007 г.). На наш взгляд, совершенно не случайно вслед за активизацией арктической политики Российской Федерации другие арктические и неарктические государства стали проявлять инициативу в разработке основ своей политики применительно к этому региону. Остановимся на некоторых таких примерах более подробно.

Арктическая стратегия США

Буквально за несколько недель до инаугурации нового президента США Б. Обамы его предшественник Дж. Буш-мл. поставил 9 января 2009 г. свою подпись под документом, заложившим основы национальной политики Соединенных Штатов в Арктическом регионе. Этот документ – *National Security Presidential Directive (NSPD)-66/ Homeland Security Presidential Directive (HSPD)-25*¹ – пришел на смену главе, посвященной Арктике, в другом документе, подписанном еще при администрации Б. Клинтона в августе 1994 г.² Вопросы, связанные с изменением климата и возрастающим значением судоходства в Арктике, в 1994 г. не рассматривались в качестве наиболее актуальных. Налицо принципиальное изменение формата (от главы – к полноценному документу) отношения США к проблеме Арктики, подтверждение широких и фундаментальных интересов США по отношению к этому региону. Абсолютно в духе апологета маринизма (или «морского милитаризма», как это называлось в советской историографии) А. Мэхэна, заявлено, что Соединенные Штаты обязаны «обеспечить более влиятельное присутствие» в арктическом регионе «с целью защиты своих интересов и распространения морской мощи».³

* Гудев Павел Андреевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра научного сопровождения Морской коллегии при Правительстве РФ, СОПС РАН.

¹ NSPD-66 / HSPD-25 (<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>).

² PDD/NSC-26 US Antarctica Policy (<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd26.htm>). Действие этого документа теперь распространяется только на Антарктику.

³ NSPD-66 / HSPD-25 (<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>).

Особое значение имеет констатация в документе того, что свобода морей является для США «национальным приоритетом». В этой связи отмечается, что «Северо-западный проход является проливом, используемым для международного судоходства», а Северный морской путь включает в себя «проливы, используемые для международного судоходства; режим транзитного прохода применяется к проходу через эти проливы». Как известно, правительство Канады придерживается другой точки зрения. Оно отказывается признать за Северо-Западным проходом статус международных вод и соответствующий ему режим транзитного прохода. Настаивая на том, что это территориальные воды страны, Канада отстаивает свое право регулировать (в том числе ограничивать) проход по этому морскому пути. С этой точкой зрения не может согласиться и Россия, рассматривающая СМП как трассу в рамках внутренних морских вод, то есть находящуюся под суверенитетом российского государства. Именно поэтому Россия отстаивает свое право регулировать судоходство на трассах СМП, в том числе путем обязательной лоцманской и ледокольной проводки. В американском документе декларируется также, что только такой подход может гарантировать «способность распространять эти права по всему миру, включая стратегически важные проливы». Таким образом, США путем декларируемой заботы о «свободе судоходства» стараются гарантировать себе полную «свободу рук» как в деле переброски военного контингента, так и осуществления морских грузовых перевозок. Эту же цель преследует и заявленная в директиве необходимость присоединения США к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В документе подчеркивается, что оно будет отвечать интересам национальной безопасности страны, в том числе в области обеспечения «морской мобильности ВС США по всему миру», а также даст возможность более жестко «отстаивать свои права в тех жизненно важных областях, которые сейчас подвергаются сомнениям со стороны других государств».⁴

Особое внимание в документе уделено энергетическому потенциалу Арктики. Делается особый акцент на том, что разработка энергоресурсов в регионе должна вестись безопасными для экологии способами. Отдельно отмечается необходимость расширения механизмов сотрудничества с государствами региона. Таким образом, США, с одной стороны, путем внедрения жестких экологических стандартов пытаются сосредоточить часть политических полномочий по контролю над разработкой ресурсов Арктики в своих руках. С другой стороны, понимая, что разведанные на сегодняшний день запасы минеральных и энергетических ресурсов в зоне американской юрисдикции весьма скромны по объему, а расширение границ континентального шельфа невозможно без присоединения к Конвенции ООН 1982 г., США проявляют прямую заинтересованность в участии своих нефтяных компаний в иностранных проектах разработки морских месторождений нефти и газа.

Принимая во внимание, что наиболее простой и не вызывающий противодействия со стороны других приарктических государств способ закрепления своих позиций в Арктике – это проведение научных исследований, США в директиве декларируют особую значимость активизации данного направления. При этом отдельно отмечено, что налаживание сотрудничества с Россией, особенно это касается доступа в российскую арктическую зону, является чрезвычайно важным. Кроме того, стоит заметить, что в отношении России США продолжают настаивать на ратификации ею договора Бейкера – Шебардина о разграничении морских пространств в Беринговом море. Данный Договор, подписанный в 1990 г. СССР и США, передал под национальную юрисдикцию США значительные акватории, ранее являвшиеся местами традиционного промысла для советских рыбопромышленных предприятий, а также участки континентального шельфа, перспективные с точки

⁴ Ibid.

зрения разработки углеводородов. Данный шаг явился односторонней уступкой со стороны СССР. Государственная Дума России не ратифицировала Договор 1990 г.⁵

В апреле 2009 г. Инициативой объединенных океанических комиссий (JOCI)⁶, которая объединяет деятельность Комиссии по океанам благотворительного Фонда Пью и Комиссии США по океанической политике⁷, были изданы рекомендации для администрации президента США Б. Обамы в области океанической политики под общим названием «Меняющиеся океаны, меняющийся мир».⁸ Пожалуй, главный акцент в этом докладе сделан на необходимости присоединения США к Конвенции ООН 1982 г. Авторы доклада считают, что без этого шага у США нет полноценной возможности защищать свои суверенные права в Арктике и препятствовать «необоснованным претензиям других государств», а также извлекать «экономическую выгоду от разработки и эксплуатации арктических ресурсов и играть ключевую роль в процессе управления этим регионом и протекающими в нем процессами».

Особое место уделено вопросам защиты окружающей среды Арктики. При этом подчеркивается, что перед США стоит задача по совмещению, с одной стороны, защиты морской окружающей среды в зоне собственной национальной юрисдикции, и, с другой, по разработке международных правил/стандартов защиты морской среды в условиях усиления хозяйственной активности в арктическом регионе. По мнению авторов доклада, речь идет о необходимости внедрения соответствующего, научно-обоснованного «режима управления» Арктикой. Для этого следует, как отмечается в докладе, разрабатывать «интегрированные планы управления арктической зоной в рамках американской исключительной экономической зоны», а также «инициировать многосторонние переговоры, которые должны привести к разработке интегрированного, экосистемного подхода к управлению новыми видами деятельности во всей Арктике, как в рамках существующих, так и новых международных структур».

Особое значение на формирование политики США в отношении Арктики оказывает та часть американских экспертных кругов, которая доказывает перманентный характер глобального потепления климата. Так, в частности, в сентябре 2008 г. Морской администрацией США (Агентство в рамках Министерства транспорта США) был принят к рассмотрению доклад, подготовленный национальной лабораторией «Sandia», дочерней структурой концерна «Lockheed Martin», выполняющего военные заказы администрации США. Этот доклад назывался «Напряженность в области арктической безопасности, вызванная климатом».⁹ В нем дается однозначная оценка действиям и позиции, занимаемой Российской Федерацией, в отношении Арктики. По мнению авторов доклада, Россия будет стремиться милитаризовать арктический регион с целью поддержки территориальных претензий¹⁰, а риск военного столкновения будет оставаться существенным.¹¹ При этом российская часть Арктики освободится ото льдов значительно

⁵ Более подробно см.: Зиланов В. Возможен ли компромисс в Беринговом море? // Обозреватель (Observer). 2002. №1.

⁶ <http://www.jointoceancommission.org/index.html>.

⁷ Комиссия сформирована в соответствии с положениями Океанического акта 2000 г., и прекратила свою деятельность с 2004 г. (<http://oceancommission.gov/>).

⁸ Changing Oceans, Changing World. Ocean Priorities for the Obama Administration and Congress. (http://www.jointoceancommission.org/resource-center/1-Reports/2009-04-07_JOCI_Changing_Oceans,_Changing_World.pdf).

⁹ Climate-Derived Tensions in Arctic Security. Sandia Report. SAND2008-6342. September 2008 (http://marad.dot.gov/documents/ARCTIC_Climate_Derived_Challenges_in_the_Arctic.pdf).

¹⁰ Rusling M. Coast Guard Unprepared for Climate Change in Arctic // National Defense. 2008. August. (<http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2008/August/Pages/CoastGuardUnpreparedforClimateChangeinArctic.aspx>).

¹¹ Borgerson S.G. Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming // Foreign Affairs. 2008. March, April. (<http://www.foreignaffairs.com/articles/63222/scott-g-borgerson/arctic-meltdown>).

раньше, чем ее американская часть. Это дает определенный выигрыш России в деле распространения своего влияния в регионе.¹² Отмечаются значительные экономические преимущества, которые может получить Россия в случае, если СМП станет пригодным для судоходства круглогодично. Так, российские товары смогут по кратчайшему пути попадать в зарубежные порты, а затем уже выходить на глобальный рынок. При этом, по мнению авторов доклада, перевозка товаров и ресурсов через СМП будет стоить примерно на 40% дешевле, чем по другим известным маршрутам, что приведет к перераспределению более 80% существующего грузопотока в Арктику. И если России удастся не только стать страной-поставщиком ресурсов, но и наладить собственное перерабатывающее производство, прибыль от которого значительно превышает стоимость первоначального продукта, то экономический рост страны может существенно ускориться. Это обстоятельство рассматривается в документе в качестве потенциальной угрозы экономического характера. Кроме того, уменьшение ледового слоя в Арктике может стать стимулом для переориентации китайской транспортной цепочки. Малаккский пролив существенно снизит свое международное значение, как и Суэцкий канал. Может измениться и структура грузопотока, идущего через Панамский канал.

Арктическая стратегия ЕС

20 ноября 2008 г. Европейская комиссия утвердила доклад под названием «Европейский союз и арктический регион».¹³ Авторы документа выделяют три основных направления арктической политики ЕС: защита и сохранение Арктики, а также забота о коренном населении; обеспечение «устойчивой» эксплуатации ресурсов; содействие улучшению процесса международного управления Арктикой.

В докладе предлагается добиваться соблюдения всеми арктическими государствами высоких экологических стандартов, а также способствовать распространению экосистемного подхода в области управления в Арктике. Обосновывается необходимость ведения мониторинга химического и радиоактивного загрязнения региона. Предлагается продолжать исследования, касающиеся изучения вопросов изменения уровня моря, таяния арктических льдов с целью выявления положительного/отрицательного влияния этих процессов на арктическую экосистему. Соответственно, соблюдение экологических норм и требований становится в новых международных условиях неким императивом, особенно в отношении к Арктике.

Авторы документа заостряют внимание на том, что существенное изменение ледяного покрова в Арктике может привести к открытию новых судоходных маршрутов. В этой связи отмечается, как и в новой американской стратегии, что ЕС должен последовательно проводить политику отстаивания принципа «свободы судоходства», а также «законного прохода по вновь открывающимся маршрутам». Подчеркивается необходимость противодействия введению другими арктическими государствами избирательной практики введения особых платежей, сервисов, правил по отношению к торговым судам третьих стран. Здесь, конечно же, подразумевается Россия. Немаловажное значение имеет призыв к изучению вопроса о признании некоторых арктических судоходных маршрутов «особо уязвимыми зонами». Он, на наш взгляд, совершенно очевидно призван под предлогом защиты экологической ситуации в Арктике лишить Россию и Канаду прав по управлению судоходством на трассах СМП и Северо-западного прохода.

В области «международного управления Арктикой» авторы доклада делают акцент на том, что нет никакого специального и единого договора в отношении Арктики, и

¹² Corel R.W. The Science of Climate Change. In Global Climate Change: National Security Implications (<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB862.pdf>).

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region. Brussels, 20.11.2008 COM(2008) 763 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>).

никакие государства не имеют суверенных прав претендовать на сам Северный полюс и пространства Северного Ледовитого океана за пределами зон национальной юрисдикции. В документе также отмечается, что вопросы разработки системы «управления Арктикой» предпринимаются на разных уровнях. Так, в частности, 28 мая 2008 г. в Илулисате (Гренландия) приарктическими странами была подписана так называемая Илулисатская Декларация¹⁴, в соответствии с которой была подтверждена приверженность урегулировать все «перекрестные» территориальные претензии в рамках существующего международного законодательства. Было также отмечено, что «нет никакой необходимости в разработке нового комплексного международного законодательного режима по управлению Арктическим океаном». В данном случае имеется в виду, что институциональные основы управления Арктикой заложены в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в рамках которой установлен режим «общего наследия человечества».¹⁵

Такая позиция, изложенная в арктической стратегии ЕС, предполагает так называемую интернационализацию Центральной Арктики. С этой точки зрения, развитие эффективного управления быстроменяющимся арктическим регионом возможно только путем признания Центральной части Арктики в качестве международного пространства, причем с выделением четкого разграничения между поверхностью воды, морской толщей и дном океана. Предполагается, что морские пространства, лежащие за пределами исключительных экономических зон арктических государств – то есть открытое море, будут переданы под международное управление всех стран-участниц Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹⁶

Однако существует и другая точка зрения. Она, в частности, изложена в резолюции Европейского Парламента по «Арктическому управлению» от 9 октября 2008 г.¹⁷ В резолюции содержится предложение о необходимости начала межгосударственных переговоров с целью принятия международного Договора о защите Арктики, по примеру и подобию Договора об Антарктике, который будет охватывать и часть Северного Ледовитого океана за пределами зон национальной юрисдикции. Предлагается исследовать возможность внедрения новых рамок «экосистемного управления», в том числе посредством организации сети морских защищенных областей, навигационных мер и правил, гарантирующих «устойчивую эксплуатацию» ресурсов. Предлагается рассмотреть вопрос введения международных мер по защите морского биоразнообразия за пределами зон национальной юрисдикции и т.д.

Еще одно предложение в отношении «управления» Арктикой состоит в том, чтобы внести необходимые дополнения в Конвенцию ООН 1982 г. Такой точки зрения придерживаются эксперты из американо-европейского проекта «Меняющаяся Арктика» (*Arctic Transform*), финансирование которого осуществляется через Европейскую Комиссию (департамент внешних сношений), а также через Экологический институт (Германия), Арктический Центр (Финляндия), Голландский Институт по морскому законодательству и Хайнц-Центр (США). Так, в частности, выдвигается предположение, что в отношении Арктики необходимо либо существенно улучшить существующую систему управления,

¹⁴ The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference Ilulissat, Greenland, 27-29 may 2008. (http://www.norvegia.ru/nr/rdonlyres/945fb4d9-f4c7-4bcd-a5f9-57c91dce4a7b/94847/080525_arctic_ocean_conference_outcome.pdf).

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region. Brussels, 20.11.2008 COM(2008) 763 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>).

¹⁶ Berkman P.A., Oran R. Young. Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean // Science. 2009. №5925. P. 339-340 (http://www.bren.ucsb.edu/news/documents/Berkman_Young_Science.pdf).

¹⁷ European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//EN>).

либо добиваться разработки и принятия более всеобъемлющей системы управления.¹⁸ Подчеркивается, что существующая система международных соглашений и институтов может стать базой для создания более совершенной системы управления Арктикой. В основу новой системы может быть положена Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., так как, во-первых, она признана международным сообществом, а во-вторых, в ней уже прописаны принципы управления в отношении открытого моря. Так как Центральная часть Арктики – это зона, находящаяся вне национальной юрисдикции какого бы ни было арктического государства, то новая система управления должна прежде всего учитывать равные права на эту территорию со стороны неарктических государств. Конвенция ООН 1982 г. в таком случае, по мнению авторов доклада, будет нуждаться в дополнительном протоколе. Делается акцент на том, что создание новой системы управления Арктикой должно основываться на экосистемном подходе. При этом предлагается, чтобы его реализация базировалась на выделении так называемых больших морских экосистем (*LME*), которые, как обращают внимание эксперты проекта, зачастую пересекают государственные морские границы. Последнее обстоятельство может в перспективе отразиться на суверенных правах арктических государств, так как внедрение и реализация экосистемного подхода требует интегрального управления морскими ресурсами в их целостности и неразрывности, то есть в пределах и за пределами суверенитета и суверенных прав прибрежных государств. В результате интересы защиты окружающей среды и соблюдения экологических норм могут быть поставлены выше «узконациональных интересов» прибрежных государств, международное экологическое регулирование может быть распространено и на водные пространства, находящиеся в зонах национальной юрисдикции.

Немаловажный аспект воздействия на политику ЕС в отношении Арктики – это анализ предполагаемых последствий глобального потепления климата. Верховным представителем ЕС по единой внешней политике и политике безопасности Х. Соланой и членом Еврокомиссии Б. Ферреро-Вальднер был подготовлен специальный доклад для Совета Европы под названием «Климатические изменения и международная безопасность». В докладе указываются последствия и угрозы, вызванные потеплением климата.¹⁹ Среди основных угроз выделены:

- эскалация борьбы за ресурсы (особенно за источники пресной воды);
- экономический кризис и риск разрушения инфраструктуры приморских городов;
- потеря территорий и споры по вопросам границ (особенно в Арктике, которая станет доступной для разработки энергоресурсов вследствие глобального потепления);
- вынужденная миграция населения;
- конфликты вокруг доступа к энергоресурсам;
- риск развала международной системы управления и современной архитектуры международной безопасности.

Вышеперечисленные угрозы представляют опасность, по мнению авторов доклада, в отношении строго определенных регионов мира. Так, в отношении Арктики в докладе отмечается, также как и в американских документах, что стремительное таяние арктических льдов открывает новые судоходные пути. Кроме того, усиливающаяся доступность углеводородных ресурсов Арктики существенно меняет геостратегическое по-

¹⁸ Transatlantic Policy Options for Supporting Adaptation in the Marine Arctic. Report of the Expert Workshop on 11-12 September 2008. Prepared by Mark Jariabka, Ecologic. (http://www.arctic-transform.org/download/workshop_synthesis_report.pdf).

¹⁹ Climate change and international security, joint policy paper of 14 March 2008 to the European Council (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf).

ложение региона, оказывая влияние на международную стабильность и интересы Европы в области обеспечения безопасности.

Пересмотр арктической политики НАТО

Североатлантический альянс также не остался в стороне происходящий изменений политики ведущих держав в отношении Арктики. 28-29 января 2009 г. в Рейкьявике (Исландия) состоялась натовская конференция под названием «Перспективы безопасности в районе крайнего Севера».²⁰

В своем докладе тогдашний генеральный секретарь НАТО Яап де Хооп Схеффер выделил 4 области, в которых необходимо переосмысление функций и задач НАТО применительно к Арктике.²¹ Во-первых, это судоходство. Он подчеркнул, что судоходные пути, которые сейчас большую часть года покрыты льдами и для прохода по которым требуется дорогостоящая ледокольная проводка, в скором времени могут полностью освободиться ото льда. Соответственно, уровень прохода судов через Арктику может увеличиться многократно, что в свою очередь увеличит риски инцидентов на море. Кроме того, можно ожидать увеличения количества перевозок нефтегазовых ресурсов из региона, что в свою очередь ставит вопрос о преодолении экологических катастроф. В этой ситуации у НАТО появляется вполне четко очерченная задача по реагированию на аварийные ситуации и проведению поиска и спасания на море.

Вторая область, где участие структур Североатлантического альянса может быть полезным – это добыча ресурсов. Таяние арктических льдов может стать стимулом для активной разработки минеральных и энергетических ресурсов региона. Генсек подчеркнул, что на саммите НАТО в Бухаресте в 2008 г., были согласованы основные принципы относительно роли НАТО в области энергетической безопасности. К ним были отнесены: интеграция деятельности информационных и разведывательных служб; развитие международного и регионального сотрудничества; защита инфраструктуры.

Третья область деятельности НАТО в Арктике связана с проблемой территориальных претензий. Подчеркивается, что альянс не должен выступать в качестве арбитра в таких спорах, однако, его роль как форума для обмена мнениями, информацией, обсуждения проблем могла бы быть усилена.

Последняя область интереса НАТО в Арктике связана с обеспечением военной безопасности. Отмечается, что вследствие существенного изменения климатических условий в Арктике, некоторые страны уже начали наращивать военную активность в регионе. Де Хооп Схеффер подчеркивает, что этот процесс абсолютно прогнозируем, понятен и легитимен, однако, перед НАТО встает вопрос о выборе стратегии действий в этом отношении.

Предполагаемые климатические изменения в Арктике также беспокоят руководителей НАТО. Парламентской Ассамблеей альянса еще в 2005 г. был рассмотрен доклад «Климатические изменения в Арктике: вызов для североатлантического сообщества».²² Весной 2009 г. был подготовлен новый доклад «Климатические изменения и национальная безопасность».²³ Общие положения этих докладов сводятся к следующему: вследствие повышения температуры воздуха в Арктике значительно сократится уровень ледового слоя, что в свою очередь может привести к поднятию уровня Мирового океана, в

²⁰ Security Prospects In The High North. A seminar organized jointly by NATO and the Government of Iceland, in cooperation with the NATO Defense College, Hilton Reykjavik Nordica Hotel, Reykjavik, Iceland 28-29 January 2009 (<http://www.nato.int/docu/update/2009/pdf/090128a.pdf>).

²¹ Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North (<http://www.nato.int/docu/update/2009/01-january/e0128a.html>).

²² 180 STC 05 E - Climate Changes in the Arctic: Challenges for the North Atlantic Community (<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=687>).

²³ Climate Change and National Security. 037 STC 09 E (<http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1765>).

результате чего будут затоплены береговые территории многих приморских государств. Все это вместе представляет определенную угрозу, так как чревато значительным распространением таких климатических катаклизмов как ураганы и тайфуны, появлением «экологических мигрантов» из развивающихся приморских и островных государств, усилением межгосударственного противостояния в области борьбы за минеральные, энергетические и биологические ресурсы. Идеологи арктической политики НАТО считают, что Североатлантический альянс должен учитывать эти гипотетические угрозы, вести анализ как рисков, угрожающих политической и экономической стабильности, так и нетрадиционных угроз национальной безопасности стран-членов Альянса в рамках созданного еще в 1969 г. Комитета по вызовам современному обществу, который продолжает действовать и поныне.

* * *

Таким образом, политический и экономический интерес по отношению к Арктике как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, несомненно, будет лишь увеличиваться. Вне зависимости от того, будет ли уменьшаться ледовый слой в Арктике или нет, каковы будут темпы и глубина климатических трансформаций, появятся ли в среднесрочной перспективе новые технологии и средства разработки и эксплуатации труднодоступных арктических ресурсов, рост межгосударственных противоречий в отношении пространств и ресурсов этого полярного региона будет перманентно усиливаться. Разработка концептуальных, доктринальных, стратегических документов, определяющих политику того или иного государства в Арктике, – это первый, но немаловажный шаг на пути отстаивания своих национальных интересов в регионе. С этой точки зрения, подписание Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»²⁴ – шаг в верном направлении, но он должен быть дополнен реальными действиями по всем функциональным направлениям, без которых Арктика может быть безвозвратно потеряна для России.

²⁴ <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.

Гиголаев Г.Е.*

Современные глобальные проблемы безопасности морепользования

В современной морской деятельности Российской Федерации и других стран, имеющих активные позиции в этой сфере, сформировался ряд явлений, которые могут перерасти в серьезные проблемы безопасности в десятилетней перспективе. Эти проблемы не являются следствием мирового финансово-экономического кризиса, но в сочетании с его долгосрочными и отложенными последствиями могут производить кумулятивный эффект.

Одной из наиболее существенных глобальных проблем, которые могут существенно повлиять на ситуацию в безопасности на море, являются климатические изменения.¹ Накануне экономического кризиса – в 2007 г. Совет Евросоюза уполномочил Верховного представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности и Еврокомиссию подготовить доклад о влиянии климатических изменений на международную безопасность. Доклад увидел свет в марте 2008 г. В нем были выделены такие угрозы, касающиеся морской деятельности, как:

- подъем уровня Мирового океана и затопление прибрежных территорий в ряде регионов Планеты – это, наряду с другими проблемами, может стать толчком к экологической миграции миллионов людей в более благоприятные для проживания регионы, и, соответственно, вызовет проблемы политического плана;
- конфликты по поводу возобновляемых ресурсов – в частности связанные с сокращением запасов рыбы;
- столкновения интересов государств по поводу сокращающихся источников топливно-энергетических ресурсов – в частности, сокращение ледового покрова Арктики может вызвать трения между рядом государств по поводу освоения шельфовых месторождений и контроля за морскими торговыми путями.²

Реализуется ли сценарий, описанный в указанном докладе и других подобных ему документах, сказать сложно. Но бесспорно, что намечается усиление конфликтности морской деятельности. И главными причинами такого развития событий является не только и не столько изменение климата, которое, пожалуй, может выступить как катализатор, а рост населения планеты и ограниченность ресурсов. В докладе Х. Соланы было сформулировано несколько следствий этих тенденций, которые можно разделить на два основных направления. Во-первых, увеличение потребностей населения Планеты в продовольствии, способствующее активизации добычи гидробионтов, которая подчас приводит к сверхэксплуатации ряда промысловых видов, а также к столкновению экономических и политических интересов государств, активно занимающихся промыслом морских биоресурсов (МБР).³ Во-вторых, истощение месторождений углеводородного

* Гиголаев Герман Ефимович – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института всеобщей истории РАН.

¹ С 1988 г. в рамках организаций ООН (ВМО и ЮНЕП) создана Межправительственная группа экспертов (или панель) по изменению климата. Она подготовила ряд докладов, которые легли в основу Рамочной конвенции ООН об изменении климата (1992 г.) и Киотского протокола (1997 г.). У концепции глобального потепления в результате антропогенной деятельности есть как сторонники, так и противники, однако в 2000-е годы она продолжает оставаться весьма влиятельной в США и странах ЕС.

² Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. S113/08. 14 March 2008 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf).

³ Интенсивное промысловое морское рыболовство вызванное ростом численности населения Земли уже привело к подрыву ряда популяций морских гидробионтов, однако не может полностью удовлетворить потребности человечества в морепродуктах. Потребление рыбы и морепродуктов в мире в течение последних десятилетий неуклонно росло. Ежегодная общемировая добыча ВБР (водных биологических ресурсов) оценивалась в середине 2000-х годов в 95 млн. тонн (из них непосредствен-

сырья на суше, вследствие увеличения мирового энергопотребления, и, как результат, поиск и активная разработка аналогичных месторождений на морском шельфе.

Указанные проблемы чреваты возникновением острых кризисных ситуаций в недалеком будущем, причем кризисных не только в плане экологии или экономики, но и политики и безопасности. Вызванное финансово-экономическим кризисом снижение энергопотребления в ряде стран в связи с проблемами в промышленном производстве может несколько притормозить развитие указанных кризисных явлений, но не будет панацеей. Ведущие морские державы осуществляют меры по планомерному поддержанию уровня своей военно-морской мощи.

В настоящее время ряд стран НАТО (прежде всего США, но также и ряд их европейских союзников) обновляет корабельный состав своих флотов. Так британцы на вторую половину 2000-х годов наметили строительство первого из двух новых авианосцев типа «Королева Елизавета» (*«Queen Elizabeth» CVF-Class*), которые должны будут заменить старые авианосцы типа «Непобедимый» (*«Invincible»*). Вступление в строй этих кораблей (намеченное на 2014-2018 гг.) решительно усилит мощь британского флота⁴, поскольку новые авианосцы предполагается оснастить создаваемым американским истребителем пятого поколения *F-35 (Lightning-II)*. Кроме того, новые авианосцы должны стать кораблями-роботами: большая часть процессов будет автоматизирована, что позволит обслуживать корабль водоизмещением 58 тыс. тонн экипажу из 600 чел.⁵ Строительство головного корабля стартовало в июле 2009 г. Экономический кризис заставил Великобританию несколько скорректировать планы – в 2009 г. в СМИ распространилась информация, что второй корабль этого класса будет построен как десантный корабль-вертолетоносец, либо продан за рубеж.⁶ В январе 2006 г. в Великобритании был спущен на воду эсминец «Дэринг» – головной корабль проекта 45 (всего планируется построить 6 таких кораблей), особенностью этого корабля нового поколения является усовершенствованная системы ПВО.⁷ Франция и Италия разработали и построили эсминцы типа «Горизонт» (*«Horizon»*). Первый головной корабль этого проекта «Форбэн» зачислен в состав французских ВМС в 2005 г. и с 2008 г. находится в строю.⁸ Он имеет тактико-технические характеристики сходные с «Дэрингом».⁹

Наиболее масштабные программы военного кораблестроения осуществляются в США. Обеспечение глобального лидерства и появление вызовов нового свойства требуют от США модернизации своей военно-морской политики и внесения изменений в структуру и развертывание ВМС. В частности, был разработан тип кораблей для ведения боевых действий в прибрежной зоне (*Littoral Combat Ship – LCS*). Головной корабль типа *LCS «Свобода» («Freedom»)* введен в строй в 2008 г. – в 2010 г. планировалось его заступление на боевое дежурство. В связи с этим американцы вывели из состава флота последние два авианосца с неядерной силовой установкой, на смену которым пришли

но в пищу шло 60 млн. тонн). Из используемых 600 видов биологических ресурсов 52% использовалось полностью, 20% – средне, 3% – недоиспользовалось. Причем 25% биоресурсов использовались сверх меры, а 7% используемых видов находились на грани подрыва популяций. Такие данные приводились, в частности, на прошедшей в сентябре 2006 г. в Дели международной конференции Всемирной продовольственной организации (ФАО) «Состояние мирового сельского хозяйства 2006», где проблемам рыболовства было уделено особое внимание.

⁴ Щербаков В. Бывшая «владычица морей» Великобритания пересматривает приоритеты. Флот Соединенного королевства намерен не только демонстрировать флаг в Мировом океане // НВО. 2009. 10 сентября.

⁵ http://www.worldnavy.info/specification/carriers/queen_elizabeth.html.

⁶ Lenta.ru. 2009. 26 октября, 16 ноября.

⁷ Telegraph. 29 January (<http://www.telegraph.co.uk/money/main.jhtml?xml=/money/2006/01/29/ccnavy29.xml>).

⁸ Официальный сайт Министерства обороны Франции. (<http://jdb.marine.defense.gouv.fr/batiment/frb>).

⁹ <http://www.worldnavy.info/list/france.html>.

новый авианосец типа «Нимиц» «Рональд Рейган», заступивший в январе 2006 г. на боевое дежурство, и последний авианосец данного типа «Джордж Буш» (CVN 77).¹⁰ Начато строительство авианосцев нового проекта (CVNX) типа «Джеральд Форд», основным палубным самолетом для которых должен стать уже упоминавшийся F-35.¹¹

Ряд кораблей американских ВМС был переоборудован (оснащение системой AEGIS и ракетами-перехватчиками SM-3) для перехвата баллистических ракет средней дальности, что связано с политикой США по созданию национальной системы ПРО. Это касается эсминцев типа «Арли Берк» («*Arleigh Burke*»), и крейсеров типа «Тикондерога» («*Ticonderoga*»), которые приспособлены для запуска ракет-перехватчиков.¹²

В конце 2005 г. в США завершилось переоборудование первой из четырех подводных лодок типа «Огайо» («*Ohio*») для выполнения новых функций. Шахты баллистических ракет на этих лодках были демонтированы. Вместо них лодки будут нести УВП для крылатых ракет «Томагавк», а также специальные отсеки для размещения 66 бойцов спецназа – «Морских котиков».¹³

Кроме традиционных военных угроз, связанных с межгосударственными конфликтами, ведущие морские державы уделяют все большее внимание новым угрозам безопасности на море.

Одной из новых важных глобальных проблем, связанных с обеспечением безопасности морской деятельности, является пиратство. Основными районами пиратских нападений являются Южно-Китайское море и Малаккский пролив, Гвинейский и Аденский заливы. Через эти районы проходят важные морские торговые пути из Атлантики в Индийский океан и из Индийского в Тихий. При этом социально-экономическое развитие прибрежных стран в постколониальную эпоху привело к обнищанию значительной части населения в прибрежных регионах, что создало благоприятные условия для развития пиратства.

Довольно сложно провести границу между пиратством и морским терроризмом. Терроризм обычно имеет политическое или идеологическое целеполагание. Пиратство в качестве основного мотива имеет жажду наживы. Однако зачастую пиратские нападения совершаются лицами, тесно связанными с террористическими организациями, а добыча используется для пополнения казны различных террористических группировок. Так действует, например, Движение за свободный Ачех в Индонезии, группа Абу Сайяфа на Филиппинах. В Сомали к пиратству причастны власти государственного образования Пунтленд и боевики движения Аш-Шабааб, хотя и те и другие периодически борются с пиратами и отрицают свою причастность к связям с ними.¹⁴

Район Африканского рога представляет собой особый случай в плане масштабов пиратства. В Сомали, помимо социально-экономических факторов – голод, обнищание населения, в том числе рыбаков, можно говорить о вакууме власти ввиду продолжающейся с начала 1990-х годов гражданской войны и наличия на территории страны ряда самопровозглашенных квазигосударственных образований. Сложившаяся ситуация является питательной средой для развития пиратства, что в свою очередь создает серьезные проблемы для международных морских перевозок, поскольку резко активизировавшиеся в 2008 г. пираты угрожают важнейшим торговым путям, соединяющим Атлантику и Индийский океан и являющимся главной связующей магистралью между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом. Эта проблема ставит перед мировым сооб-

¹⁰ Известия науки. 2006. 5 января.

¹¹ <http://www.worldnavy.info>.

¹² Lenta.ru. 2006. 23 августа.

¹³ <http://www.worldnavy.info>.

¹⁴ Snoddon R. Piracy and Maritime Terrorism: Naval Responses to Existing and Emerging Threats to the Global Seaborn Economy / Violence at sea: piracy in the age of global terrorism / Ed. P. Lehr. – N.-Y., L.: Routledge, 2007. P. 225-240.

ществом задачу по ее нейтрализации. Первым шагом в данном направлении можно считать принятие Советом Безопасности ООН резолюции 1816 от 2 июня 2008 г., в соответствии с которой иностранным военным кораблям разрешается заходить в территориальные воды Сомали для борьбы с пиратством.¹⁵

Российские интересы затрагиваются в данной ситуации – основные пути перевозки грузов между Европой и Восточной Азией через Суэцкий канал имеют значение и для российского экспорта/импорта. Кроме того, создается угроза захвата судов, принадлежащих российским судовладельцам, а также (еще чаще) судов, команды которых, полностью или частично, укомплектованы гражданами России. Всплеск пиратской активности пришелся на кризисную осень 2008 г. В частности, 25 сентября 2008 г. было захвачено украинское судно «Фаина» с грузом танков и другого вооружения на борту и с российскими гражданами в составе экипажа. Это вынудило ряд государств направить в Аденский залив свои корабли для охраны торговых путей и борьбы с пиратами. Страны ЕС, интересы которых страдают в наибольшей мере, начали проводить против пиратов с декабря 2008 г. широкомасштабную военно-морскую операцию под названием «Атланта».¹⁶

Не осталась в стороне и Россия. В конце октября 2008 г. СКР «Неустрасимый» прибыл в район Аденского залива. Впоследствии его сменили БПК Тихоокеанского флота. Патрулирование продолжилось в 2010 г.¹⁷ Признанное международным сообществом правительство Сомали, контролирующее только часть страны, в том числе столицу Могадишо, официально разрешило России бороться с пиратами в территориальных водах страны и даже на суше.¹⁸ Более того, в ноябре 2008 г. от дипломатического представительства Сомали в Москве поступило предложение разместить в стране российские военно-морские базы и корабли.¹⁹ Данное предложение было бы весьма заманчивым с точки зрения интересов российской морской деятельности и военно-политических интересов России в целом. Как известно, через Аденский залив ежегодно проходит порядка 16000 судов, присутствие в этом важнейшем для мировой морской торговли регионе имеет существенное международно-политическое значение. Вопрос только в том, в состоянии ли Россия обеспечить такое присутствие.

Корабельный состав ВМФ России постоянно сокращается. Например, сторожевых кораблей (по классификации НАТО – фрегатов) осталось всего 7. В контексте постоянного присутствия появляется также чуждая российским интересам перспектива вмешательства в гражданскую войну, идущую на территории Сомали. Предлагающее России сотрудничество официальное правительство Сомали контролирует только часть территорий. Даже в столицу в 2006 г. оно смогло войти лишь при поддержке эфиопских войск. При этом осенью 2008 г., после вывода большей части эфиопских войск из страны, исламисты снова активизировались и вышли на подступы к Могадишо, а после окончательного вывода эфиопских войск в начале 2009 г. в руках правительства осталась только часть столицы. С другой стороны, важность этого региона, в котором СССР присутствовал до своего распада (имея базы в Южном Йемене и Эфиопии) в сочетании с добровольным приглашением со стороны местной власти, ищущей поддержки России в том числе и в виде оружейных поставок²⁰, представлял

¹⁵ Совет безопасности ООН разрешил иностранцам ловить сомалийских пиратов // Lenta.ru. 2008. 3 июня.

¹⁶ Демьянов А. Аденское сражение // Lenta.ru. 2008. 14 ноября. Конкретной датой начала операции называется 8 декабря 2008 г. (см.: Lenta.ru. 2008. 19 ноября).

¹⁷ Уже в 2010 г. «Неустрасимый» вернулся на дежурство в Аденский залив – в феврале им была перехвачена лодка с семью пиратами, которые в марте были переданы властям непризнанной республики Сомалиленд (Lenta.ru. 2010. 15 марта).

¹⁸ Lenta.ru. 2008. 1 октября.

¹⁹ Lenta.ru. 2008. 19 ноября.

²⁰ Крамник И. Россия. Возвращение в Африку // РИА Новости. 2008. 2 октября.

собой весомый аргумент в пользу внимательного рассмотрения возможных выгод и издержек от такого присутствия. Суть вопроса состоит в том, нужно ли России, чтобы ее флот вернулся в Индийский океан, и готова ли она к этому в моральном и материальном плане. Особенно в свете проблем, созданных влиянием мирового финансово-экономического кризиса на российскую экономику. В 2010 г. данная тема не получила дальнейшего развития. Причинами этого послужили как нестабильность ситуации в Сомали, так и неготовность России брать на себя подобное бремя, учитывая ухудшение экономической ситуации в связи с кризисом и продолжающееся сокращение корабельного состава ВМФ. Это позволяет дать в целом отрицательный ответ на вопрос о способности и желании России к проецированию военно-морской силы за пределами регионов, относящихся к ее ближайшему окружению.

В любом случае, несмотря на присутствие десятков кораблей в акваториях вокруг Африканского рога, пиратские нападения не прекращаются – в 2009 г. их уже было порядка 200 (в 2008 г. было захвачено 49 судов).²¹ Это свидетельствует о неэффективности избранных методов борьбы. Как известно, любая морская деятельность имеет свои истоки, свою базу на берегу.²² И пиратство в данном случае, не исключение. Для эффективной борьбы с ним необходимо уничтожение пиратских баз на берегу, а в более широком смысле – наведение порядка на территории Сомали.

²¹ Гудок. 2009. 15 октября.

²² В Юго-Восточной Азии в 2004 г. создан Информационный центр по сбору данных о пиратских нападениях (Сингапур) – в результате соглашения Японии и стран АСЕАН о борьбе с пиратством.

*Кузьмичева Л.О.**

Урегулирование «замороженных» конфликтов на территории СНГ: дипломатия ЕС до и после августа 2008 года**

События августа 2008 г. в Южной Осетии обострили дискуссии по проблемам неразрешенных конфликтов в международной политике. Сыграв значительную роль в прекращении военных действий между Россией и Грузией, ЕС в настоящее время позиционирует себя в качестве одного из самых активных и заинтересованных участников в поиске возможных решений для «замороженных» конфликтов на территории СНГ.

Анализ интересов и политики ЕС в регионе «общего соседства» с Россией представляется актуальным по ряду причин. Во-первых, политика России в отношении стран ближнего зарубежья зачастую получает неверную интерпретацию на Западе и искажается. Однако ситуация во многом зеркальна, и в российских публикациях также встречается немало упрощений в оценке деятельности зарубежных стран и организаций в зоне «общего соседства». Во-вторых, нет консенсуса среди самих европейских исследователей в оценках роли и влияния ЕС в разрешении «замороженных» конфликтов на территории СНГ. Основываясь на анализе их работ, можно говорить о четырех важных трендах в исследовании политики ЕС по отношению к восточным соседям:

- происходит критическое переосмысление вовлеченности ЕС в разрешение «замороженных» конфликтов в предшествующее десятилетие;
- признается факт определенной конкуренции и соперничества с Россией на постсоветском пространстве;
- конфликты рассматриваются в более широком контексте – с точки зрения вызовов для европейской безопасности;
- предлагается пересмотреть основы сотрудничества с Россией по вопросам европейской безопасности путем включения последней в основные институты безопасности.

В рамках настоящей статьи предлагается обратиться к анализу политики Евросоюза в отношении четырех неразрешенных конфликтов (вокруг Нагорного Карабаха, Приднестровья, Южной Осетии и Абхазии) до и после пятидневной войны в августе 2008 г. Заслуживают внимания следующие аспекты: участие ЕС в переговорном процессе; анализ собственных инициатив, направленных на разрешение конфликтов; ограничения для деятельности ЕС в регионе; перспективы совместной дипломатии России и ЕС по управлению конфликтами в будущем.

1

До 2008 г. исследователи характеризовали участие ЕС в урегулировании «замороженных» конфликтов на территории СНГ как «осторожное», «незаметное», или «недостаточное».¹ Если в 1990-е годы вряд ли можно говорить вообще о роли ЕС в урегулировании конфликтов, то ситуация постепенно меняется к 2003-2004 гг. ЕС начинает играть более активную роль, что объясняется политическими изменениями, которые

* Кузьмичева Лариса Олеговна – кандидат исторических наук, старший преподаватель факультета социально-политических наук Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова.

** Статья подготовлена при поддержке Фонда Александра Гумбольдта (Бонн, ФРГ) и Фонда Фольксвагена (Ганновер, ФРГ) в рамках программы *The Study Program on European Security*.

¹ См., например: *German T. Visibly Invisible: EU Engagement in Conflict Resolution in the South Caucasus // European Security. 2007. №3. P. 357-374; Coppieters B. The EU and Georgia: Time Perspectives in Conflict Resolution // Occasional Paper 70. – Paris: EU Institute for Security Studies, 2007. P. 17; Kienzle B. The European Neighbourhood Policy and Regional Conflicts // CFSP Forum. 2008. №1. P. 15; Popescu N., Wilson A. The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood. – London: European Council on Foreign Relations, 2009. P. 42.*

произошли и в нем самом, и в обсуждаемом регионе. Н. Попеску – один из ведущих европейских экспертов по конфликтам на постсоветском пространстве, называет следующие факторы активизации ЕС: его расширение в 2004 г.; эволюцию Общей внешней политики и политики безопасности ЕС и как следствие – принятие Европейской стратегии безопасности и Европейской политики соседства; «революцию роз» в Грузии и внешнеполитические амбиции нового руководства страны.² Примерно в это же время ЕС присоединяется к процессу разрешения конфликта вокруг Приднестровья, внося свои предложения по проекту конституции для объединенного государства Молдавии.

Формально ЕС присутствовал во всех форматах переговоров и механизмах урегулирования – либо в качестве консолидированного участника, либо через представительство отдельных стран-членов. Так, ЕС стал основным донором программ ОБСЕ по экономической реабилитации Южной Осетии, а также получил статус наблюдателя в Смешанной контрольной комиссии в этой республике. В октябре 2005 г. ЕС присоединился в качестве наблюдателя к переговорам по Приднестровью, которые стали проходить в новом формате «5+2» с участием России, Украины, Молдавии, Приднестровья, ОБСЕ, США и ЕС. Отдельные страны ЕС также принимают участие в урегулировании рассматриваемых конфликтов. Германия, Франция и Великобритания входили в Группу Друзей Генсека ООН по Грузии, учрежденную для разрешения конфликта вокруг Абхазии, а Франция (вместе с Россией и США) является сопредседателем Минской группы по разрешению конфликта в Нагорном Карабахе. Однако это присутствие вызывает противоречивые оценки европейских экспертов: одни говорят о том, что оно явно недостаточно, чтобы влиять на ход переговоров, поскольку ЕС не является полноправным участником; другие ссылаются на то, что сам ЕС не очень стремился к участию в политическом диалоге, предпочитая выступать в качестве донора. Третьи считают этот вопрос вообще не принципиальным для перспектив разрешения конфликта. Однако знаменитая европейская «тройка» (Франция, ФРГ, Великобритания) продемонстрировала весьма успешную работу по иранскому ядерному досье от имени ЕС; поэтому недостаточное представительство ЕС в переговорном процессе по рассматриваемым конфликтам вряд ли можно считать решающим фактором при оценке эффективности работы Евросоюза.

Назначение специальных представителей ЕС для Южного Кавказа и Молдавии стало сигналом того, что Евросоюз намерен более тесно сотрудничать со странами региона. Одна из задач, стоявших перед спецпредставителями, – способствовать более активному вовлечению ЕС в работу по разрешению конфликтов.

Опасность «замороженных» конфликтов на границах Евросоюза признается и во всех ключевых документах ЕС, начиная со Стратегии Европейской безопасности³ и заканчивая рядом специальных коммюнике Европейской комиссии.⁴ Из анализа официальных документов вытекают два принципа, которыми руководствовался ЕС в своем подходе к «замороженным» конфликтам: необходимость превентивной дипломатии; лучшее средство этой дипломатии – создание зоны стабильности. В основном, именно созданием зоны стабильности и пытался заниматься Евросоюз все последние годы. Реализация соответствующих мер и программ шла на разных уровнях. Так, в случае Грузии, ЕС инвестировал в ряд проектов, которые гипотетически должны были сделать эту страну более привлекательной для Южной Осетии и Абхазии. В самих непризнанных республиках ЕС также реализовал программы по реабилитации зон конфликтов.⁵

² Popescu N. Europe's Unrecognised Neighbours. The EU in Abkhazia and South Ossetia // CEPS Working Document 260. March 2007. P. 4-5.

³ A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy. – Brussels: Council of European Union, 12 December 2003 (www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf).

⁴ См., например: Communication from the Commission on Conflict Prevention. Brussels, 11.4.2001. COM(2001)211 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:EN:PDF>).

⁵ Popescu N. Op. cit. P. 13-15.

Основой для деятельности ЕС по поддержке трансформации и реформ в Грузии, Молдавии, Армении и Азербайджане стала знаменитая Европейская политика соседства (ЕПС) и разработанные на ее основе планы действия для каждой страны. Естественно, ряд параграфов в этих документах касается и задач мирного разрешения региональных конфликтов. Однако на практике ЕПС и соответствующие планы действия не вовлекали непризнанные республики в сотрудничество. Таким образом, ЕС намеревался найти «мирное разрешение конфликтов» путем диалога только с центральными властями.

Европейская политика соседства часто критикуется за скромные результаты даже в области экономического сотрудничества и торговли рассматриваемых стран с ЕС, что являлось основным фокусом политики. Поскольку ЕПС нельзя считать специальной платформой по разрешению конфликтов, то результаты в этом вопросе практически отсутствуют, что признается Европейской комиссией в специальном коммюнике 2006 г.⁶

В мае 2009 г. ЕС официально объявил о начале политики Восточного партнерства, которая стала продолжением ЕПС. Цель Восточного партнерства – углубление отношений ЕС с шестью странами восточного соседства – Арменией, Грузией, Азербайджаном, Украиной, Молдавией и Белоруссией. На данном этапе трудно сделать однозначный вывод о том, насколько новый формат окажется более эффективным инструментом политики ЕС в отношении рассматриваемого региона. Однако в ряде соответствующих документов по Восточному партнерству еще меньше внимания уделяется неразрешенным конфликтам. Так, упоминание «региональных конфликтов» отсутствует в коммюнике Европейской комиссии (декабрь 2008 г.)⁷, а совместная декларация по итогам пражского Саммита по Восточному партнерству (май 2009 г.) лишь признает, что конфликты (без уточнения какие именно) усложняют сотрудничество, и они должны быть мирно разрешены на основе норм и принципов международного права.⁸

Начиная с 1999 г. принято говорить о новом инструменте в арсенале ЕС для поддержки своей внешнеполитической деятельности: так называемых миссиях (операциях) как военного, так и гражданского, а также смешанного характера в рамках Европейской политики безопасности и обороны. На территории СНГ до осени 2008 г. ЕС развернул две миссии, которые европейские исследователи рассматривают как инструменты разрешения конфликтов: миссия по поддержанию закона в Грузии (июль 2004 г.) и миссия Европейского союза по предоставлению приграничной помощи Молдавии и Украине (декабрь 2005 г.). Первая миссия была нацелена на содействие Грузии в принятии норм в области правопорядка в соответствии с европейскими и международными стандартами, а вторая – на помощь молдавским и украинским пограничникам и таможенникам в борьбе с криминальной деятельностью. Вместе с тем, экспертами признается ограниченный характер операций⁹, и что, в случае Грузии, миссия очень отдаленно связана с вовлеченностью ЕС в урегулирование конфликтов¹⁰; а в случае Приднестровья – также не было особых результатов по нормализации ситуации¹¹.

Названные миссии ЕС вообще нельзя относить к инструментам урегулирования обсуждаемых конфликтов. Во-первых, по типу и поставленным задачам они не подходят

⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Brussels, 4.12. 2006. COM(2006)726 final (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf).

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership. Brussels, 3.12.2008. COM(2008) 823 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>).

⁸ Council of the European Union. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. Brussels, 7 May 2009. 8435/09 (Presse 78) (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf).

⁹ Smith M. E., Webber M. Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: the Virtues of 'New Partnership Perspectives' // European Foreign Affairs Review. 2008. №13. P. 92.

¹⁰ Popescu N. Op. cit. P. 12.

¹¹ Kurowska X., Tallis B. EU Border Assistance Mission: Beyond Border Monitoring? // European Foreign Affairs Review. 2009. №14. P. 63.

под статус операций по управлению конфликтами. Во-вторых, миссии были развернуты только собственно в Грузии и на молдавско-украинской границе. Южная Осетия и Абхазия не обязаны были следить за проектами, направленными на улучшение ситуации с правопорядком в Грузии, а руководство Приднестровья восприняло проект ЕС по интеграции таможенных служб Молдавии и Украины как «экономическую блокаду» республики.¹² В-третьих, балканский опыт, который пытался применить ЕС (нормализация отношений в обществе, испытывавшем войну) явно не работал в рассматриваемых странах, поскольку конфликты затрагивали государства и де-факто независимые образования. Не стоит также забывать, что большинство балканских миссий ЕС разворачивались вслед и на основе операций НАТО, что также обеспечивало им относительный успех. Такая модель не могла работать в СНГ.

К лету 2008 г. Евросоюз играл определенную роль в разрешении конфликтов на постсоветском пространстве, однако, по мнению большинства экспертов, она была явно недостаточной. ЕС стоило проявить больше внимания к ситуации на восточной границе. ЕС не хватило времени для того, чтобы пересмотреть свою политику в связи с эскалацией конфликта на Кавказе. Как справедливо отметил Б. Коппитерс, «ЕС исходит из того, что конфликты могут быть разрешены в долгосрочной перспективе... Однако разное восприятие времени создает обоюдные страхи. ЕС опасается, что отсутствие выдержки у грузинского руководства спровоцирует новую эскалацию конфликта».¹³ Именно это и произошло летом 2008 г. Парадоксально, но тогда Евросоюз, возможно, был больше заинтересован в сохранении статус-кво в регионе (за что всегда критиковали Россию), чтобы выиграть время для адаптации своей политики к изменившимся реалиям.

2

Оценивая деятельность ЕС в отношении «замороженных» конфликтов, необходимо принимать во внимание вызовы, с которыми сталкивался Евросоюз при формировании своей восточной политики. Эти ограничения можно подразделить на трудности внутреннего характера и внешние вызовы.

1) внутренние вызовы

Проблема, наиболее часто поднимаемая в публикациях по вопросам внешней политики ЕС, – это способность Евросоюза действовать как единый консолидированный актор. М. Смит выделяет горизонтальную сплоченность (скоординированность в работе институтов ЕС в сфере внешней политики) и вертикальную сплоченность (проявляется в готовности отдельных стран-членов выработать и поддержать общеевропейскую позицию). ЕС испытывал проблемы как горизонтального, так и вертикального порядка, пытаясь найти единый подход по отношению к восточным соседям. Так, операция на молдавско-украинской границе практически стала яблоком раздора между Европейской комиссией и Советом ЕС, поскольку оба института претендовали на патронаж в проведении операции.¹⁴ В Грузии ЕС не смог заменить миссию ОБСЕ по приграничному мониторингу (хотя такая возможность и обсуждалась) именно из-за разногласий между странами-членами ЕС по данному вопросу. Внутри ЕС страны Балтии и Великобритания одобряли развертывание такой миссии, а Франция, поддерживаемая Бельгией, Испанией, Италией и отчасти Германией, выступали против вмешательства под флагом ЕС.¹⁵

Следующий вызов связан с тем, что отдельные направления в деятельности ЕС могли войти в противоречие друг с другом. Так, проведение военных операций в рамках Европейской политики безопасности и обороны означало бы определенный провал ЕПС, основанной на таких инструментах как политический диалог, финансовая под-

¹² Толкачева А. Европейский выбор Молдавии // Pro et Contra. 2006. №5-6. С. 55.

¹³ Coppieters B. Op. cit. P. 5.

¹⁴ См. более подробно: Kurowska X., Tallis B. Op. cit. P. 50.

¹⁵ Popescu N. Op. cit. P. 11.

держка и создание зоны свободной торговли.¹⁶ Евросоюз действительно увлекся успехом в проведении собственных миссий, поэтому вместо того, чтобы инвестировать усилия в долгосрочную политику уменьшения потенциала эскалации конфликтов, в выстраивание многостороннего политического диалога, представители ЕС неоправданно много рассуждали о возможности развернуть собственные миротворческие операции того или иного характера. Предотвращение конфликтов все больше и больше ассоциируется с краткосрочным кризисным управлением со стороны ЕС, а не с долгосрочной структурной политикой, направленной на разрешение вызовов в сфере безопасности.¹⁷

Наконец, трудно разрешимое однозначно противоречие связано с мотивацией вовлеченности ЕС в политику рассматриваемого региона. Действовал ли ЕС альтруистично, продвигая демократию, принципы правопорядка и европейские ценности, или исходил из эгоистических соображений, пытаясь обеспечить собственную безопасность, сдерживать иммиграцию и противостоять криминальной деятельности на своих границах? Собственное восприятие ЕС не всегда соответствует внешним оценкам. Кроме того, даже официальные документы ЕС достаточно откровенно призывают более активно способствовать разрешению конфликтов на Южном Кавказе, поскольку они могут «вызвать эффект перетекания для ЕС, который столкнется с такими проблемами как незаконная иммиграция, перебои в энергопоставках, ухудшение экологии и терроризм».¹⁸

2) внешние ограничения

Главным вызовом для ЕС стала сама специфика рассматриваемого региона. Не останавливаясь подробно на особенностях неразрешенных конфликтов на постсоветском пространстве, отметим только, что деятельность ЕС не всегда получает полное доверие сторон из-за политики «двойных стандартов». Так, если политические элиты Абхазии и Южной Осетии не считали ЕС беспристрастным посредником, подозревая его в поддержке Грузии,¹⁹ то Грузия, наоборот, обвиняла ЕС в построении особых отношений с Россией (не взирая на агрессивную политику последней в отношении Грузии).²⁰

Планы действия в рамках ЕПС, разработанные для Армении и Азербайджана, также вызвали критику политики ЕС в отношении конфликта вокруг Нагорного Карабаха. В случае Азербайджана был зафиксирован принцип территориальной целостности, а в случае Армении – право на самоопределение. Если мирное разрешение конфликта стало приоритетом номер один в Плане действия для Азербайджана, то в соответствующем Плане действия для Армении эта задача стоит лишь на седьмом месте.²¹

Однако наиболее часто обсуждаемым ограничением для политики Евросоюза на территории СНГ является политика и деятельность других стран (в первую очередь, США и России), а также международных организаций (НАТО и ОБСЕ). Еще до кризиса 2008 г. эксперты предупреждали, что «интеграция Грузии в НАТО будет иметь негативное влияние с точки зрения перспектив разрешения конфликтов. Отсутствие ясности в вопросе возможного членства Грузии в НАТО будет восприниматься Россией и непризнанными республиками в качестве угрожающего фактора».²² В последних исследова-

¹⁶ *Diedrichs U., Herolf G., Klein N.* The European Union as an Actor in Crisis Management: Actions, Aspirations, Ambiguities // CFSP Forum. 2005. №4. P. 10.

¹⁷ *Stewart E.* Capabilities and Coherence? The Evolution of European Union Conflict Prevention // European Foreign Affairs Review. 2008. №13. P. 253.

¹⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Brussels, 4.12. 2006. COM(2006)726 final (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf).

¹⁹ *Fisher S.* European Policy towards the South Caucasus after the Georgia Crisis // Caucasus Analytical Digest. 2008. December 1. P. 5.

²⁰ *Popescu N.* Op. cit. P. 11.

²¹ См. более подробно: *German T.* Op. cit. P. 362; *Alieva L.* EU and the South Caucasus // CAP Discussions Paper. 2006. December. P. 12-13.

²² *Coppieters B.* Op. cit. P. 11.

ниях также признается, что между ЕС и США не было необходимой координации действий в рассматриваемом регионе.²³

Что касается «российского фактора», то он зачастую используется в зарубежных публикациях в качестве объяснения осторожной политики ЕС в зоне «общего соседства», поскольку Евросоюз (под влиянием отдельных стран-членов) не хотел бы идти на конфликт с Россией в ее традиционной «зоне влияния».²⁴ Однако представляется, что во многом восприятие политики России (чем реальная деятельность последней в регионе) стало удобным оправданием для Евросоюза собственного бездействия. На Западе недостаточно внимания уделяется серьезному изучению российской дипломатии в отношении стран СНГ в целом и конфликтов в частности, иначе ЕС заметил бы явные провалы российской политики на этом направлении и нашел ниши для собственной деятельности. Например, в отношении Нагорного Карабаха российская позиция была наиболее гибкой, что обеспечивало пространство для вовлеченности других акторов; тем не менее, ЕС продемонстрировал наименьшее внимание к этому конфликту. Следуя собственной логике развития, Евросоюз слишком много внимания уделял вопросу нахождения российских миротворцев в зоне конфликтов и рассуждал о возможности (а, точнее, невозможности из-за российской оппозиции) ввести международные миротворческие контингенты под флагом ЕС.

Таким образом, по целому ряду причин ЕС упустил шанс большего участия в политическом диалоге по вопросу разрешения «замороженных» конфликтов на территории СНГ. Вопрос инструментов по их разрешению был явно второстепенный, и должен был обсуждаться совместно с другими акторами после нахождения соответствующего политического решения.

3

Никоим образом не возлагая ответственность на ЕС за эскалацию конфликта вокруг Южной Осетии, приходится констатировать, что провозглашенная превентивная дипломатия ЕС явно провалилась. Парадоксально, но конфликт случился в Южной Осетии, хотя именно этому региону отдавался приоритет в политике ЕС (по сравнению с Абхазией), поскольку руководству ЕС казалось, что здесь больше шансов для нахождения компромисса между Грузией и непризнанной республикой.

Последовавшая после пятидневной войны дипломатия ЕС неразрывно связана с посреднической деятельностью президента Франции Н. Саркози, поскольку во второй половине 2008 г. эта страна председательствовала в ЕС. 12 августа 2008 г. Россия и Грузия подписали соглашение, содержащее 6 условий по прекращению военных действий. Уже на 1 сентября Франция назначила внеочередную встречу Совета ЕС, который принял решение о необходимости отправить в Грузию миссию наблюдателей ЕС в рамках Европейской политики безопасности и обороны.²⁵ 15 сентября 2008 г. ЕС официально принял решение о проведении миссии, которая стала крупнейшей в истории ЕС. В операции принимают участие 340 наблюдателей из 24 стран-членов. Изначально планировавшаяся на один год операция получила продление до сентября 2010 г. Согласно мандату миссии, ЕС должен способствовать стабилизации и нормализации ситуации в Грузии, а также построению доверия между конфликтующими сторонами. Еще одна задача связана с информационной деятельностью, а именно: информировать Брюссель и

²³ Fisher S. Op. cit. P. 5.

²⁴ См. более подробно: Kienzie B. Op. cit.; Popescu N. 'Outsourcing' de facto Statehood. Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova // CEPS Policy Brief 109. July 2006; The EU Member States and the Eastern Neighbourhood – from Composite to Consistent Foreign Policy? // CAP Policy Analysis / Ed. by S. Schaeffer and D. Tolsdorf. 1 August 2009. P. 6.

²⁵ Extraordinary European Council, Brussels, 1 September 2008. Presidency Conclusions, 12594/08 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st12/st12594.en08.pdf>).

национальные столицы входящих в ЕС государств о текущей ситуации в Грузии. Формально мандат миссии включает и территорию Южной Осетии и Абхазии.²⁶

Уроки пятидневной войны заставляют пересмотреть основы сотрудничества России и ЕС по проблемам региональных конфликтов, а также обсудить более широкие вопросы европейской безопасности.

Кавказский кризис продемонстрировал, что ЕС и Россия способны находить компромиссы, даже на пике конфликта. И вопрос лидерства в ЕС играет особую роль. Стало ясно, что рассмотрение СНГ как зоны исключительного влияния России отчасти не соответствует действительности. Если Россия приняла посредническую роль ЕС и согласилась с тем, что Евросоюз развернул крупнейшую наблюдательную миссию непосредственно на рубежах России в горячую фазу конфликта, то стоит предположить, что ЕС мог бы играть более активную роль в предыдущие годы. И в этой связи необходима переоценка результатов работы стран, председательствующих в ЕС до Франции. В частности, почему Германия, возглавлявшая ЕС в первой половине 2007 г., не заметила негативной динамики в развитии ситуации на Кавказе? Мирный план для Абхазии, предложенный министром иностранных дел ФРГ Ф.-В. Штайнмайером через год, в мае-июне 2008 г., и последовавшие визиты в Грузию были явно запоздалыми мерами.

Однако ЕС и Россия не извлекли до конца уроков из пятидневной войны. Получается, что наиболее эффективное и результативное сотрудничество партнеры демонстрируют в условиях кризисной ситуации. Три саммита ЕС-Россия, которые состоялись после лета 2008 г., не дали ощутимых результатов в вопросе поиска совместных политических решений для управления региональными конфликтами.

Пока не совсем ясно, получит ли проект Договора о европейской безопасности, предложенный Президентом России Д. Медведевым, поддержку других стран и практическое воплощение. Безусловно, что он серьезно рассматривается и обсуждается как на политическом, так и экспертном уровне европейских государств.

Вместе с тем, очевидна смена дискурса в европейских исследованиях по вопросам сотрудничества ЕС и России, особенно в зоне «общего соседства». Традиционные рассуждения о разных ценностях Евросоюза и России уходят в прошлое, уступая место реалистичному анализу интересов игроков, а также их конкуренции в рассматриваемом регионе. Несмотря на соперничество акторов на постсоветском пространстве, ряд европейских исследователей призывает ЕС к продолжению сотрудничества с Россией. Во многих зарубежных публикациях, появившихся в последний год, также признается, что европейская безопасность фактически гарантировалась ЕС и НАТО – институтами, в которых Россия не участвует.²⁷ Многие эксперты признают, что Кавказский кризис должен стать поворотным моментом для пересмотра основ европейской безопасности с тем, чтобы включить Россию. Они полагают, что сближение с Россией должно быть в рамках ОБСЕ в ее сегодняшнем состоянии²⁸, или с учетом реформирования этой организации, что фактически означало бы подписание «Хельсинки 2».²⁹ Между тем, эксперты influentialного немецкого Института международных дел и безопасности призывают к созданию абсолютно новой европейской архитектуры безопасности, поскольку действующие

²⁶ См. более подробно: Fisher S. The European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM) in European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) / Ed. by G. Grevi, D. Helly and D. Keohane. – Paris: EU Institute for Security Studies, 2009. P. 379-390.

²⁷ After the Caucasian War: Engaging, not Containing Russia / Ed. by M. Dembinski, H.-J. Schmidt, B. Schoch, H.-J. Spanger // PRIF Reports. 2008. №86; Stewart E. Assessing the costs of EU hesitancy in Georgia // CFSP Forum. 2008. №5. P. 3; The Caucasus Crisis. International Perceptions and Policy Implications for Germany and Europe / Ed. by H.-H. Schroeder // SWP Research Paper. 9 November 2008. P. 5.

²⁸ Stewart E. Op. cit. P. 3.

²⁹ After the Caucasian War. P. II; Богатуров А.Д. Контрреволюция ценностей и международная безопасность // Международные процессы. 2008. №2.

структуры (НАТО, ЕС, ОБСЕ, СНГ) не способны предотвратить конфликты между европейскими странами.³⁰

Изменение контуров европейской безопасности – очень амбициозный проект, который, безусловно, потребует времени для реализации. К сожалению, создание новых институтов и подписание соответствующих документов не всегда позволяют преодолеть разногласия и выработать совместные решения. Россия и ЕС, продолжая политический диалог, должны наполнить его конкретным содержанием, и тогда совместные проекты появятся сами собой, в том числе и в области разрешения региональных конфликтов.

³⁰ The Caucasus Crisis. International Perceptions and Policy Implications for Germany and Europe. P. 6.

Устинова Ю.В.*

Амбивалентная роль США в ближневосточных кризисах

Регион Ближнего Востока достаточно давно оказался в сфере влияния Соединенных Штатов: географическое положение, богатство топливно-энергетическими ресурсами и военно-политические факторы определили его стратегическую роль. В годы «холодной войны» биполярное противостояние определяло развитие отношений между США и другими государствами на Ближнем Востоке. Завершение противостояния и распад СССР и изменили систему международных отношений. Однако пересмотра многих стратегических долговременных целей ближневосточной политики США не произошло. Среди них: обеспечение стабильных поставок нефти, поддержание безопасности государства Израиль, обеспечение влияния на основных игроков в регионе. В то же время после окончания холодной войны Вашингтону приходилось неоднократно формулировать новые подходы и приоритеты своего ближневосточного курса.

1

Значительной трансформации подверглась и политика отдельных крупных игроков системы, таких как ЕС и Россия, с которыми Америка вынуждена считаться при выработке курса в регионе. Ближневосточная политика США¹ после окончания «холодной войны» носила амбивалентный характер по отношению к международно-политическому положению в регионе. Усилия Вашингтона по стабилизации ситуации в регионе и уменьшении потенциала конфликтности зачастую оборачивались новым витком нестабильности, который сказывался не только на странах региона, но и на всей системе международных отношений в целом.

В начале 1990-х годов стратегическая ситуация воспринималась американским политическим и военным истеблишментом как вполне благоприятная, поскольку появление сравнимого соперника не ожидалось в ближайшее время.² С исчезновением СССР и успешным завершением «Войны в Заливе» американское руководство пребывало в состоянии эйфории от своих внешнеполитических успехов.³ Это привело к тому, что в самом начале президентства У. Клинтона внешнеполитическая проблематика перестала быть приоритетной. Неуправляемость и количество региональных конфликтов были недооценены администрацией. США придали своей внешней политике крайне идеологизированную окраску – миссии расширения демократии во всем мире.⁴ В 1995 г. такой подход был заложен в «Стратегию национальной безопасности посредством расширения и вовлечения» и по отношению к Ближнему Востоку.⁵

В Стратегии страны ближневосточного региона рассматривались в рамках двойственной стратегии. С одной стороны, речь шла о развитии партнерских и союзнических отношений с наиболее важными для США в политическом, военном и экономическом отношении местными режимами. С другой, значительное внимание уделялось противодействию региональным силам, которые воспринимались как угроза или вызов интересам Америки. В этом отношении подходы администрации У. Клинтона мало отличались

* Устинова Юлия Владимировна – соискатель Института США и Канады РАН.

¹ В качестве объектов ближневосточной политики США выбраны наиболее «проблемные» направления – палестино-израильский конфликт, Ирак и Иран.

² См.: *Коньшев В.Н.* Военная стратегия США после окончания холодной войны. – СПб.: Наука, 2009. С. 30.

³ См.: *Баталов Э.Я.* Мировое развитие и мировой порядок – М.: РОССПЭН, 2005. С. 24.

⁴ President Bill Clinton. First Inaugural Address. January 20, 1993 (<http://www.bartleby.com/124/pres64.html>).

⁵ A National Security Strategy of Enlargement and Engagement. The White House. February 1995 (<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-9502.pdf>).

от традиционного американского курса на Ближнем Востоке. Важнейшим партнером в регионе для США оставался Израиль, тогда как Ирак и Иран оказались в числе основных «врагов» Америки, по отношению к которым была сформулирована доктрина «двойного сдерживания».

Однако уже в 1997 г. в новой «Стратегии национальной безопасности» отмечалось, что «...действия С. Хусейна в последние десять лет свидетельствуют о том, что он не намерен выполнять условия резолюций СБ ООН» по уничтожению оружия массового уничтожения. В связи с этим прямо указывалось, что США «активно поддерживают» смену режима. Таким образом, к концу президентского срока Б. Клинтона США начали постепенно уходить от практики введения и поддержания экономических санкций и стали все больше склоняться к практике проведения военных операций, как совместно с союзниками, так и в одностороннем порядке.

Особенно сильно упор на применение силы проявился в период президентства Дж. Буша-младшего. Такая политическая этика и идеология, проявившаяся после событий 11 сентября 2001 г. в Афганистане и Ираке все чаще шла вразрез с внешнеполитическими ориентирами европейских союзников.⁶ Усиление неоконсервативного унитаризма стало выражением и закреплением права США на проведение односторонних действий, в том числе и на Ближнем Востоке. В «Стратегии национальной безопасности» 2002 г. прямым текстом шла речь о возможном проведении превентивных операций в отношении «новых противников» США – террористических группировок и так называемых государств «оси зла», в число которых были включены Ирак и Иран. Эти государства, наряду с Северной Кореей рассматривались как субъекты, стремящиеся обрести оружие массового уничтожения.⁷

Администрация Буша обозначила Ближний Восток как приоритетный регион, который подлежал первоочередной демократизации. Задача изменения общественно-политического уклада этого региона напрямую увязывалась с обеспечением безопасности США. Распространение базовых демократических ценностей и утверждение соответствующих институтов в регионе должно было привести к снижению исходящих угроз национальной безопасности. Кроме того, демократизация стран этого региона для неоконсерваторов выглядела как исторический шанс вывести американское влияние на Ближнем Востоке на новый уровень, выходящий за рамки арабо-израильского урегулирования.

2

В процессе мирного урегулирования арабо-израильского конфликта США традиционно играли доминирующую роль. Они были одновременно главным инициатором, катализатором и гарантом переговорного процесса. Америка всегда пыталась выдержать баланс между поддержкой Израиля и сохранением ровных отношений с арабскими государствами, поскольку это позволяло обеспечивать бесперебойные поставки нефти из региона.

В начале 1990-х годов Америка стала фактически инициатором или, по крайней мере, движущей силой процесса мирного разрешения арабо-израильского конфликта. США осуществили ряд дипломатических инициатив для достижения стабилизации ситуации.

Успешное завершение операции США «Буря в пустыне», в ходе которой была получена поддержка Египта и Сирии, укрепила позиции Америки в регионе. Это позволило форсировать урегулирование палестино-израильского вопроса. В 1991 г. была проведе-

⁶ Gordon P., Shapiro J. *Allies at war: America, Europe, and the crisis over Iraq*. – Washington D.C.: Brookings Institution, 2004. P. 49.

⁷ The National Security Strategy of the United States of America. – Washington, September 2002 (www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).

на Мадридская конференция по Ближнему Востоку (МКБВ), созыв которой открыл реальную перспективу решения вопроса. Несмотря на отсутствие каких-либо значимых результатов, она дала существенный толчок переговорному процессу. С 1993 г. начался новый этап в истории Ближнего Востока. В 1993 г. правительство Израиля и руководство ООП взаимно признали друг друга в качестве партнеров по переговорам. По мере развития переговорного процесса в период с 1993 по 1995 гг. США взяли на себя роль лидера, обеспечивающего работу многосторонних рабочих групп, в которых принимали участие как представители Израиля, так и арабских стран.⁸ В результате усилий американской дипломатии стало возможным подписание соглашения, известного как «Декларация о принципах» или «Осло-1»⁹. В 1993 г. состоялась встреча Я. Арафата и израильского премьера И. Рабина, прошедшая в присутствии президента У. Клинтона, и завершившаяся «историческим рукопожатием» на лужайке перед Белым домом. Коспонсорами выступили США и Россия, завизировав Декларацию и тем самым обеспечив ей своего рода гарантию со стороны двух великих держав.¹⁰

Однако в 1996 г. И. Рабин был убит. Палестино-израильский мирный процесс застопорился. Диалог удалось возобновить лишь к концу 1998 г. В Уайт-Ривер (штат Мэриленд, США) при активном участии американских дипломатов и лично президента У. Клинтона было достигнуто соглашение, которое как политики, так и эксперты оценивали не меньше как «размораживание» мирного процесса.¹¹ Однако ни это соглашение, ни договор, подписанный в 2000 г. в Кэмп-Дэвиде, не привели к урегулированию палестино-израильского конфликта.

Администрация Дж. Буша-мл. подтвердила приверженность идее о необходимости скорейшего урегулирования палестино-израильского конфликта. В официальных документах высказывалась готовность Вашингтона оказывать содействие обеим сторонам конфликта. В частности, подчеркивалась необходимость создания независимого государства Палестина. Принципиально важным, на наш взгляд, аспектом политики Дж. Буша-мл. по данному вопросу стало признание того, что несмотря на значительную роль, которую США играют в деле урегулирования, «продолжительный мир может состояться только при условии, что израильтяне и палестинцы достигнут соглашения по спорным вопросам и прекратят конфликтовать между собой».¹²

Администрацию Дж. Буша-мл. неоднократно критиковали за недостаточное участие в урегулировании палестино-израильского конфликта. Действительно, начало президентского срока Буша пришлось на очередную вспышку насилия, прервавшую десятилетний «мирный» период переговоров.¹³ Руководство США отреагировало на эти события резким ослаблением дипломатической деятельности, направленной на урегулирование конфликта. Как вспоминает экс-госсекретарь М. Олбрайт, став президентом, Буш-мл. намеревался не повторять то, что он считал ошибкой Клинтона. Он категорически отказался иметь дело с Арафатом, не стал назначать постоянного представителя на переговорах по Ближнему Востоку и не предпринимал никаких усилий, направленных на противодействие очередной вспышке конфликта. По ее мнению, такая тактика, возможно, позволила сберечь дипломатические силы и возможности для других регионов мира,

⁸ Freedman R. U.S. Policy towards the Middle East in Clinton's second term // Middle East Review of International Affairs (MERIA Journal). 1999. №1. P. 55-79.

⁹ Абу Мазен (Махмуд Аббас). Путь в Осло. Человек, подписавший соглашение, раскрывает тайны переговоров. Институт изучения Израиля и Ближнего Востока. – М., 1996. С. 141.

¹⁰ Карасова Т.А. Ближневосточное урегулирование и израильское общество // Ближний Восток и современность. Сборник статей. Выпуск 7. – М., 1999. С. 70.

¹¹ См.: Олбрайт М. Госпожа госсекретарь. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. С. 398-412.

¹² The National Security Strategy of the United States of America.

¹³ Интифада Аль-Аксы, начавшаяся в 2000 г.

но резко ухудшила отношения Соединенных Штатов с арабами и мусульманским миром в целом.¹⁴

В то же время США начали продвигать идею проведения коренных политических преобразований на Ближнем Востоке, в том числе и в зоне палестино-израильского конфликта. Новизна и смелость новой американской политики на данном направлении заключалась в нескольких моментах. Во-первых, реализацию принципа «расширения демократии», который был нацелен на проведение масштабных реформ, Буш начал проводить именно в Палестине, а не в Ираке. Так, в июне 2002 г. президент США провозгласил проведение таких политических и конституционных реформ условием американской поддержки палестинского государства.¹⁵ Во-вторых, администрация Буша значительно активизировала свои усилия в борьбе с палестинским терроризмом. Под влиянием второй палестинской интифады в Вашингтоне отказались от политики, которой США придерживались со времен достижения договоренностей в Осло. Сильные палестинские лидеры, с которыми можно было бы вести переговоры и которые были бы в состоянии выполнять взятые на себя обязательства больше не получали поддержки Вашингтона.

Стимулом для возобновления усилий по урегулированию палестино-израильского конфликта стали теракты 11 сентября. Вашингтону было необходимо добиться результатов в достижении процесса разрядки между Палестиной и Израилем, чтобы гарантировать поддержку большинства лидеров арабских государств контртеррористическим операциям под руководством США в регионе. В этой тактике соединились два важнейших направления американской ближневосточной политики.

Для урегулирования кризиса понадобились объединенные скоординированные усилия Соединенных Штатов, ЕС, России и ООН. Официально, «ближневосточный квартет» коспонсоров был создан в 2002 г. в Мадриде.¹⁶ В декабре 2002 г. в Вашингтоне состоялось заседание представителей «квартета», результатом которого стало окончательное одобрение трехэтапного плана достижения всеобъемлющего урегулирования – «Дорожной карты». Несмотря на принципиальное согласие с условиями плана, график его реализации был сорван в связи с деятельностью палестинских экстремистов. Выполнение одного из требований «Дорожной карты», а именно проведение «открытых и честных выборов» в 2006 г., дало эффект прямо противоположный ожидаемому. В результате выборов к власти в ПНА пришло радикальное движение «Хамас», а не слабо поддерживаемое США умеренное движение «ФАТХ» Это в итоге подорвало доверие к американскому коспонсору у обеих сторон.

В 2007 г. администрация Буша начала предпринимать последовательные дипломатические шаги на высоком уровне, направленные на подготовку международной конференции по палестино-израильскому урегулированию в Аннаполисе. К концу 2008 г. усилия США, однако, были сведены на «нет» проведением Израилем операции «Литой свинец», которая привела к окончательному прекращению переговорного процесса.

Таким образом, к окончанию президентского срока Дж. Буша все достигнутые в 1990-х годах успехи в деле урегулирования палестино-израильского конфликта были ликвидированы. Дальнейшие перспективы решения конфликта стали еще более неопределенными. Процесс демократизации обернулся «исламизацией» и радикализацией позиции прежде лояльных арабских государств региона по отношению к Израилю и

¹⁴ Олбрайт М., Вудвард Б. Религия и мировая политика. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. С. 164.

¹⁵ President Bush's Speech Calling for New Palestinian Leadership, June 2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>).

¹⁶ Принципиальные решения «квартет» принимает на уровне глав внешнеполитических ведомств США, России и ЕС с участием генерального секретаря ООН. Осуществляются рабочие контакты на уровне их спецпредставителей. Задача «квартета» состоит в разработке схем комплексного политического урегулирования палестино-израильского конфликта и содействии их осуществлению.

США.¹⁷ Вспышка боевых действий в июле-августе 2006 г. сначала между Израилем и группировкой «Хамас» в Палестинской автономии, а затем краткосрочная, но полномасштабная война между Израилем и «Хизбаллой» в Ливане – были отчасти спровоцированы непоследовательностью политики Вашингтона.

3

Еще одним критически важным для США направлением участия в ситуации на Ближнем Востоке стал Ирак. Администрация У. Клинтона во многом унаследовала от Дж. Буша-ст. проблему режима С. Хусейна, а также основные подходы к ее решению. Ключевым средством давления на Ирак оставались экономические санкции Совета Безопасности ООН, гарантию исполнения которых взяли на себя США. В 1993 г. в Вашингтоне приобрела влияние идея о необходимости ограничения односторонних военных действий за рубежом. Для Багдада это означало снижение угрозы смены режима силовым путем. Это способствовало снижению напряженности вокруг Ирака, его большей готовности сотрудничать со Специальной комиссией ООН и МАГАТЭ.

Снижение угрозы режиму С. Хусейна дорого обошлось населению Ирака. В результате действия санкций государство, зависимое от импорта, оказалось на грани гуманитарной катастрофы.¹⁸ Одним из ослаблений режима санкций стала программа «Нефть в обмен на продовольствие», принятая в апреле 1995 г. Советом Безопасности ООН (резолюция №986) и согласованная с Багдадом 20 мая 1996 г. Однако нежелание Ирака наладить сотрудничество с международными организациями, проявившееся в отказе допускать инспекторов ООН и МАГАТЭ на свои объекты, привело американский истеблишмент к пониманию, что такая политика сдерживания лишь сохраняет статус-кво.

Еще в 1997 г. У. Скоукрофт и З. Бжезинский сформулировали мысль о необходимости смены режима.¹⁹ После очередного кризиса в отношениях, вызванного заявлением Ирака о прекращении сотрудничества с ООН, в конце 1998 г. была проведена американо-британская операция «Лис пустыни». Ее целью было уничтожение целей, связанных с программами создания оружия массового уничтожения и вообще с военным потенциалом Ирака. Данная операция и дальнейшие действия Соединенных Штатов стали свидетельством трансформации идеи сдерживания в новых международных условиях.

Приход к власти республиканской администрации во главе с Дж. Бушем-мл. активизировал неоконсервативную линию в ближневосточной политике США. Ужесточившаяся позиция Вашингтона заключалась в том, что Багдад представлял угрозу безопасности в мире тем, что производил оружие массового уничтожения. Кроме того, США уделяли значительное внимание предположениям о финансировании Багдадом палестинских террористов-смертников и террористических организаций в регионе. С развёртыванием «войны с международным терроризмом» администрация Дж. Буша-мл. перешла от требований дальнейшего ужесточения коллективных экономических санкций против Ирака к выработке силового варианта решения «иракской проблемы».

Решение задачи ликвидации режима в Багдаде облегчалось ослаблением военной мощи Ирака в результате действия санкций и наличием формальной международно-правовой базы в виде резолюций ООН, на невыполнение которых постоянно ссылались Вашингтон. В ответ на предостережения со стороны европейских государств, а также

¹⁷ Мирский Г.А. Палестинский узел: ни развязать, ни разрубить // Россия в глобальной политике. 2007. №4 (<http://www.globalaffairs.ru/region-meast/numbers/27/8092.html>).

¹⁸ В появившемся весной 1999 г. докладе ООН о положении в Ираке отмечалось, что в результате действия экономических санкций с 1990 по 1995 гг. цены на предметы первой необходимости поднялись в 850 раз; из-за недоедания 70 % иракских женщин страдает анемией; почти каждый четвертый новорожденный весит менее 2,5 кг; смертность среди детей в возрасте до 5 лет возросла с 1989 по 1997 гг. почти в 3 раза. См.: United Nations Report on the Current Humanitarian Situation in Iraq. March 30, 1999 (<http://www.un.org/Depts/oip/panelrep.html>).

¹⁹ Brzezinski Z., Scowcroft B., Murphy R. Differentiated containment // Foreign Affairs. 1997. №3. P. 20-41.

американских противников войны о возможных тяжелых последствиях иракской военной кампании, о необходимости разрешить конфликт в ООН американский вице-президент Р. Чейни заявил, что «старые доктрины безопасности более не применимы». Однако, будучи заинтересованными в поддержке Великобритании, ближайшего союзника США, Дж. Буш-мл. все же внес в Совет Безопасности ООН довольно жесткую резолюцию по Ираку. Параллельно в сентябре 2002 г. американская администрация предложила палате представителей Конгресса принять резолюцию, разрешающую применение против Ирака силы в одностороннем порядке для уничтожения якобы существовавшего потенциала оружия массового уничтожения.

В связи с тем, что военные действия были спланированы заранее и проведена тщательная подготовка, военная операция «Шок и трепет» успешно завершилась в короткие сроки. Наземная операция началась с массированных бомбардировок военных объектов на территории Ирака. За исключением отдельных случаев, вооруженные силы Ирака не оказали ожидавшегося сопротивления. Через 41 день после начала войны, 30 апреля 2003 г., Дж. Буш объявил о завершении войны между силами коалиции и иракскими вооруженными силами.²⁰

Поиск Соединенными Штатами и Великобританией путей сокращения людских потерь и расходов на иракскую кампанию поставил их перед необходимостью, во-первых, привлечь другие государства к решению иракской «проблемы» и, во-вторых, искать дополнительные источники финансирования. Кроме того, Вашингтон пошел по пути активного вовлечения в конфликт ЧВК – частных военных компаний. Усилия американцев по сбору средств на «иракский проект» на протяжении года после окончания военной операции не принесли практически никаких результатов. В итоге, к концу 2006 г. Ирак уже не являлся жизнеспособным государством.²¹ Миссия ООН в Ираке оценивала ситуацию в стране как «гуманитарный кризис».²² На тот момент стоимость войны в Ираке обходилась американским налогоплательщикам в 700 млн. долл. в день.

Благодаря вводу дополнительного американского контингента в 2007 г. удалось снизить уровень насилия, но этот успех не сопровождался прогрессом в политической области. При реализации первоначальной идеи о демократизации Ирака США столкнулись с рядом труднопреодолимых трудностей. В итоге, Вашингтон сконцентрировал основные усилия на подготовке и принятии иракского Закона о нефти, что позволило бы Соединенным Штатам оправдать затраты на иракскую кампанию. В сущности, для администрации Буша проект Закона о нефти приобрел политическое звучание, поскольку его принятие могло стать единственным существенным результатом иракской политики, который Дж. Буш-мл. мог представить в отчете администрации перед Конгрессом.²³

В результате фактического оправдания права США применять силу в одностороннем порядке был нанесен серьезный ущерб роли и престижу ООН в регионе. Решение США о вторжении в Ирак вопреки позиции Совета Безопасности ООН не могло не подорвать позиций этой организации. Политический кризис трансатлантического союза, последовавший за отказом ФРГ и Франции поддержать войну США в Ираке, стал свиде-

²⁰ См.: Мелкумян Е.С. Регион залива: конфликты, компромиссы, сотрудничество. – М.: Институт Востоковедения РАН, 2008. С. 51-53.

²¹ Это констатировали и американские, и российские исследователи. См.: The New Middle East. – Washington D.C., 2008; Simon S. The Price of the Surge // Foreign Affairs. 2008. May/June; Biddle S., O'Hanlon M., Pollack K. The Evolution of Iraq Strategy / Restoring the Balance: a Middle East strategy for the next president. – Washington D.C., 2008; Walker W. National Security and Core Values in American History. – Cambridge, 2009. P. 260; Тройной кризис на Большом Ближнем Востоке. Круглый стол // Мировая экономика и международные отношения. 2007. №4; Шумилин А.И. Энергетическая стратегия России и США на Ближнем Востоке и в Центральной Азии. – М.: Международные отношения, 2008.

²² UN Assistance Mission for Iraq, Human Rights Report: 1 April – 30 June 2007. P. 3. (<http://www.uniraq.org/FileLib/misc/HR%20Report%20Apr%20Jun%202007%20EN.pdf>).

²³ Шумилин А.И. Указ. соч. С. 44.

тельством отчуждения лидеров ЕС от той политики, которую избрал президент Дж. Буш-мл.²⁴ Действия США привели к тому, что в большинстве мусульманских стран Ближнего Востока усилились антиамериканские настроения.

4

Третьим направлением двойственной политики США на Ближнем Востоке, которая будучи направленной на превентивное предотвращение угроз американской национальной безопасности, продуцирует кризисы, стал Иран.

После прекращения военных действий в Персидском заливе в 1991 г. позиция Соединенных Штатов определялась тем, что им удалось значительно упрочить свое положение в регионе. Вашингтон и его союзники обеспечили общую безопасность, включая энергетическую безопасность, означающую гарантированные поставки энергоресурсов на мировые рынки.

Иран рассматривался идеологами внешней политики США в 1990-е годы как один из своих главных оппонентов на Ближнем Востоке, препятствующий проведению арабо-израильского урегулирования и составляющего угрозу Израилю и проамериканским режимам арабских государств Персидского залива. Президент У. Клинтон рассчитывал минимизировать влияние иранского фактора на политику в регионе, оказав сильное политическое и экономическое давление на Тегеран.

С 1992 г. сдерживание Ирана, наряду со сдерживанием Ирака, становится для США одним из ключевых аспектов политики в регионе Ближнего Востока. Одним из главных инструментов сдерживания Ирана стал американский Закон о санкциях против Ирана и Ливии 1996 г. (другое название – «Закон д'Амато»)²⁵. Этот закон рассматривался США как метод решения проблем безопасности, связанных, прежде всего, с терроризмом. Его наиболее значимые последствия проявились в области экономики. Именно поэтому закон не мог получить поддержки европейских государств. Для ФРГ, Франции и других держав Европы важнее были предостережения представителей бизнеса и профсоюзов о потере рабочих мест в результате возможного сворачивания сотрудничества с Ираном, чем предупреждения США о поддержке Ираном террористических организаций.

Избрание в 1997 г. президентом Ирана М. Хатами – политика достаточно умеренных взглядов, привело к перемене в подходе американской администрации к Исламской Республике Иран. Допускалась возможность установления межправительственного диалога с Ираном, хотя Вашингтон и не был готов к полному отказу от политики «двойного сдерживания». Критику США по-прежнему вызывали три направления. Во-первых, развитие ядерной и ракетной программ Ирана, благодаря которому росла гипотетическая возможность создания ядерного оружия. Во-вторых, поддержка террористических группировок, деятельность которых препятствовала достижению палестино-израильского урегулирования и создавала проблемы для транспортировки нефти в регионе. В-третьих, США выражали недовольство и в связи с систематическим нарушением властями Исламской Республики Иран прав человека.

В конце 1990-х годов Вашингтон объявлял о своей готовности продолжать сотрудничество с европейскими союзниками с тем, чтобы оказывать влияние на политику Ирана и способствовать «позитивным изменениям» курса страны. Таким образом, несмотря на позитивную риторику США режим довольно жестких санкций против Ирана сохранялся. Уже в июне 2001 г. вопреки возражениям представителей делового сообщества США Комитет по Международным отношениям Палаты представителей США одобрил продление действия «Закона д'Амато» (ILSA) на пять лет.²⁶

²⁴ См.: Кременюк В.А. США – Ирак: совращение сверхдержавы // Независимая газета. 2004. 19 мая.

²⁵ Ограничения на экспорт США в Иран были введены еще раньше – с 1984 г., а большая часть импорта товаров из Ирана была запрещена в конце 1987 г.

²⁶ Iran-Lybia Sanctions Act (ILSA). См.: Katzman K. U.S.-Iranian relations – N.Y., 2004.

После прихода в Белый дом администрации Дж. Буша-мл. в 2001 г. изменение политики США в отношении Ирана проявилось не сразу. Это произошло только после террористического акта 11 сентября 2001 г., коренным образом изменившим внешнюю политику Вашингтона. Главной ее особенностью стала линия на противодействие угрозам всеми средствами, включая военные. После операции в Афганистане и войны с Ираком в 2003 г., одной из главных тем во внешнеполитической и военно-политической повестке США стал Иран.

Однако, записав Иран в «ось зла», апеллируя к военным инструментам давления, отказываясь от элементов политики «вовлечения», декларируя «максималистские цели», администрация Дж. Буша не способствовала стабилизации американо-иранских отношений. Вклад Тегерана в разлад между бывшими стратегическими союзниками был не меньше, если не больше вклада Вашингтона.

Смена власти в Тегеране – приход к власти в Иране в 2005 г. радикала М. Ахмадинежада – создала наибольшую проблему для перспектив выстраивания американо-иранских отношений. Новый президент Ирана взял курс на ужесточение подходов Тегерана по всем пунктам разногласий с США. В частности, противоречия углубились по вопросам о ядерной программе, судьбе государства Израиль, оказании помощи «Хезболле» и «Хамасу», а также по вопросам «прав человека» и отношений с оппозицией. Следствием этого стало усиление элементов давления в политике США.

В течение 2006-2007 гг. США наращивали присутствие своих ВМС в Персидском заливе. Также Вашингтон добился принятия нескольких резолюций ООН, направленных против иранской ядерной программы, и неофициальных жестких финансовых санкций.²⁷ Конгресс США, принял резолюцию, объявляющую Корпус стражей исламской революции (КСИР) террористической организацией. Соединенные Штаты предпринимали попытки лишить Тегеран влияния в арабском мире, и изолировать страну путем проведения линии отчуждения от Ливана до Омана. Для этого администрация Буша оказывала поддержку правительствам арабских стран, готовых противостоять иранскому влиянию в Ираке, Ливане и на палестинских территориях. В частности, Саудовская Аравия и государства Персидского залива получили вооружения на сумму 20 млрд. долл.²⁸

Идеологические цели «Войны с терроризмом» не привели США к укреплению позиций в регионе. Смена режима в Ираке и жесткие методы сдерживания ядерных амбиций Ирана также привели к росту нестабильности в региональной системе отношений.

Следствием этой политики стал рост напряженности в американо-иранских отношениях, и увеличение турбулентности в регионе в целом, учитывая тот факт, что к концу пребывания Дж. Буша-мл. в Белом доме ни иракская, ни палестино-израильская проблемы не были решены. Именно такое политическое наследство получила администрация Б. Обамы. Для нового президента задачи выработки долгосрочных линий по арабо-израильскому конфликту, стабилизации ситуации в Ираке и военно-политическим амбициям Ирана остались одними из ключевых.

²⁷ См.: U.S. Department of State Archive. Bureau of Near Eastern Affairs. Iran (<http://2001-2009.state.gov/p/nea/ci/ir/index.htm>).

²⁸ Nasr V., Takeyh R. The Costs of Containing Iran: Washington's Misguided New Middle East Policy // Foreign Affairs. 2008. January/February.

Сушенцов А.А.*

Фактор личности в политике США в начальный период войны в Ираке

Причины просчетов в политической стратегии США в ходе подготовки и в начальный период войны в Ираке носили комплексный характер. Однако наиболее существенное значение имели параметры процесса принятия решений, которые способствовали неверной оценке Вашингтоном внешнеполитических приоритетов США в Ираке. Особого внимания заслуживает влияние фактора личности на политику Белого дома в правление первой администрации Дж. Буша-мл.

1

К началу XXI века в американском истеблишменте был достигнут консенсус о базовых постулатах внешнеполитической доктрины. Ими стали, во-первых, идея абсолютного военно-политического превосходства Соединенных Штатов над остальными державами, во-вторых, теория «демократического мира». Объективные условия международной среды – снижение потенциала противодействия политике США – подготовили почву для выдвижения Вашингтоном тезиса об отходе от принятой в 1990-х годах условно коллективной формы мирового регулирования. Это способствовало переосмыслению концептуальных основ международного лидерства Соединенных Штатов на неоконсервативной основе.

Стремление заполнить мнимый вакуум глобального регулирования натолкнулось на угрозу ширившегося международного исламистского терроризма. Политико-психологический шок от терактов 11 сентября 2001 г. стихийно отозвался в восприятии американцами терроризма как угрозы жизненным интересам США. Чувство уязвимости перед террористами и их пособниками вело к готовности осуществлять возмездие за любые исходящие от них угрозы, включая мнимые. Белый дом способствовал укреплению в сознании рядовых граждан «ментальности 12 сентября». На короткое время американская общественность выдала Белому дому почти безграничный мандат на ликвидацию любых угроз, от кого бы они ни исходили. Воздержаться от злоупотребления такой властью было сложно.

Менее других к воздержанию оказалась склонна находившаяся у власти с января 2001 г. республиканская администрация под руководством Дж. Буша-мл. Скоротечная борьба между умеренным и радикальным крыльями внутри кабинета быстро обнаружила превосходство последних.¹ Главной причиной победы радикалов в правительстве стало то, что они раньше прочих оказались готовы выдвинуть собственный вариант внешнеполитической доктрины. Одобренная президентом программа «Войны с террором» провозглашала целью политики непримиримую борьбу с международной террористической сетью боевиков-исламистов «Аль-Каида» и якобы предоставлявшими террористам поддержку и укрытие «проблемными странами» – Афганистаном, Ираком, Ираном и КНДР.

Любопытно, что предлагавшие более осторожный подход к проецированию американской мощи умеренные республиканцы были согласны с радикалами в оценке целей террористов. В Белом доме полагали, что под угрозой – на родине и в мировом масштабе – находился принцип «свободы», на котором, по их мнению, зиждилась аме-

* Сушенцов Андрей Андреевич – преподаватель кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО (У) МИД России.

¹ Умеренных взглядов придерживались государственный секретарь К. Пауэлл и его заместитель Р. Армитидж, помощник президента по национальной безопасности К. Райс; радикальное крыло представляли вице-президент Р. Чейни, министр обороны Д. Рамсфельд, его заместители П. Вулфовиц и Д. Фэйт, глава консультативного совета при министерстве обороны Р. Перл, директор ЦРУ Дж. Тенет.

риканская государственность. Это сугубо идеологическое допущение сделало затруднительным реальный анализ интересов исламских террористов, их глобальных и региональных приоритетов.

Мнимая враждебность «свободе» объединяла, по мысли неоконсервативных идеологов, террористов и вышеупомянутые «страны-изгои». Источником порока последних назывался авторитарный характер власти (для усиления восприятия американской публикой исходящей от них угрозы использовались термины «деспотия», «тирания»). Связка «террор-тирания» способствовала концептуальному сдвигу: «война с террором» к 2003 г. дополнилась «войной с тиранией».² Актуальная со времени первой войны в Персидском заливе цель свержения режима С. Хусейна в Ираке превратилась из перспективной в краткосрочную.

Особенностью предложенной радикалами стратегии была переоценка военно-политического ресурса США. Провозглашение «войны» не сопровождалось введением в США военного положения или иных чрезвычайных мер, свойственных военному времени. Судя по всему, в Белом доме победило убеждение о способности вооруженных сил США решать столь масштабные задачи в автономном режиме. Склоняло к этому мнению и то, что мандат доверия от американского общества в 2001-2002 гг. был дополнен беспрецедентной международной кампанией в поддержку США. В совокупности это было воспринято в Белом доме как своего рода «приглашение к господству».

Некритичный анализ радикалами условий международной среды привел к недооценке потенциала ее сопротивления односторонним действиям США. Предложенная доктрина «войны с террором» де-факто провозглашала максимально возможное расширение Соединенными Штатами сферы своего влияния и снимала международно-правовые и морально-этические ограничения на использование вооруженной силы. Однако ресурс доброй воли мирового сообщества быстро иссякал. Крупный кризис в отношениях с ближайшими партнерами США по НАТО назрел уже к концу 2002 г.

2

С начала 2002 г. в правительстве США шла борьба между радикалами и сторонниками умеренного курса по вопросу о цели иракской кампании. Стоявший вне дискуссии президент Дж. Буш-мл. также играл важную роль в процессе выработки официальной линии по Ираку.

Дж. Буш обладал редкой для политического лидера склонностью придавать политическим событиям духовное значение в духе христианской доктрины. Его трактовка отличалась, с одной стороны, непримиримостью, с другой – существенными упрощениями. Диалектика международной жизни представляла как борьба «добра» и «зла», воплощенного в действиях конкретных стран и людей.³ В этой картине сторону «добра» представляли Соединенные Штаты и лично Дж. Буш-мл. Эту убежденность подогревало его окружение. В одном из интервью в 2002 г. он говорил: «На нас лежит ответственность распространять свободу, как на поколении наших отцов – победа над Германией. Эта обязанность так же *свята*, как и обязанность защищать американский народ, потому что они идут рука об руку. Именно этой задаче посвящено мое президентство».⁴ Личностные особенности сделали Дж. Буша-мл. восприимчивым к духу предложенного радикальным

² Доктринальная подвижка была закреплена президентом Бушем-мл. во втором инаугурационном послании в 2005 г.: «Отныне политика Соединенных Штатов состоит в поддержке демократических движений и институтов во всех странах с конечной целью изживания (*ending*) тирании в мире». См.: Bush G.W. Unaugural Address. United States Capitol. Washington D.C. 2005. January 20 (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/inaugural>).

³ Вопреки этому, христианское учение о человеке описывает природу всех людей как «поврежденную», уязвимую для болезненно развитых эмоций (страстей) и греха. Духовный рост и «преображение» достигаются через внутреннюю борьбу человека со своими пороками.

⁴ Woodward R. Plan of Attack. – N.Y.: Simon&Schuster, 2004. P. 88.

крылом в Белом доме внешнеполитического курса. Глобальная «война» за свободу мира против «тиранов и террористов» совпадала с представлениями президента о внутренних пружинах исторического процесса.

Буш-мл. был первым в США президентом со степенью магистра в области бизнес-администрирования (MBA). Из времен своей деловой карьеры президент унаследовал две главные склонности: делегировать полномочия и не вникать в детали. В своей автобиографии он писал: «[Кандидат] должен фокусироваться на крупных сюжетах – главное иметь свое видение и повестку дня. Остальное можно и оставить другим, пусть заботятся о деталях».⁵

Буш предпочитал не вмешивался в дела полевых командиров и вообще уполномоченных сотрудников. Курс менялся только с заменой исполнителя, а это происходило не раньше истечения срока его полномочий. Президент предпочитал дать политической программе первый импульс, а затем следить за ее исполнением и комментировать успехи. «*Политика самоката*» работала двояко, однако в целом степень управляемости внешнеполитического курса снижалась.

Делегировать формирование внешней политики было просто еще и потому, что в состав кабинета входили видные специалисты в этой сфере, принадлежавшие к разным крыльям республиканской партии. Недостаток у президента знаний в области национальной безопасности компенсировали вице-президент Р. Чейни и группа ведущих министров, которых за глаза называли «тяжеловесами» (министр обороны Д. Рамсфельд, директор ЦРУ Дж. Тенет, государственный секретарь К. Пауэлл, его заместитель Р. Армитидж). Отсутствие в кресле президента фигуры независимого арбитра, с одной стороны, и масштаб вопросов, которые взялась решать администрация после терактов 11 сентября 2001 г., с другой, привели к тому, что различия во мнениях среди членов кабинета быстро переросли в личную неприязнь, от проявлений которой президента старались уберечь.⁶

Психологический тип Буша-мл. сравнивали с президентом США Л. Джонсоном (1908-1973). Важную роль для обоих играло прямое личное общение с сотрудниками и дружба.⁷ Результат кабинетной борьбы во многом определялся близостью того или иного министра к президенту.

Ближе всех к Бушу находился вице-президент Р. Чейни. Личная преданность и отсутствие собственных политических амбиций делали его важным доверенным лицом президента. Лояльность Чейни коренилась в общей с Бушем студенческой юности, когда они были членами тайного общества в Йельском университете. Близким другом и единомышленником вице-президента был Д. Рамсфельд, приглашенный на пост министра обороны по предложению Чейни. Вдвоем они составили ядро радикального крыла кабинета, своего рода «*внутреннее правительство*», посвятившее себя заботам о безопасности. Вместе с тем, в подходах двух единомышленников были различия.

Приняв по просьбе президента полномочия по координации поступавшей в Белый дом разведывательной информации, Чейни сделал первым приоритетом поиск взаимосвязей между режимом С. Хусейна и террористами. Пресса нередко называла этот интерес вице-президента «болезненным». Более практическими нуждами руководствовался Рамсфельд. Он первым высказал идею о нападении на Ирак. Рамсфельд энергично проводил свою линию, главной целью которой он видел необходимость коренных реформ в Пентагоне. Эти реформы он понимал, во-первых, как возвращение гражданского

⁵ Bush G.W. A Charge to Keep: My Journey to the White House. – N.Y.: HarperCollins, 1999. P. 180.

⁶ Хроника совещаний совета национальной безопасности США показывает, что самые острые дебаты между оппонентами проходили в отсутствие Буша. Наоборот, на заседаниях под его председательством обсуждение часто носило формальный характер.

⁷ Greenstein F. The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to George W. Bush. – Princeton: Princeton University Press, 2004. P. 208.

контроля над военным ведомством, а во-вторых, как осуществление так называемой «трансформации вооруженных сил» на принципах компактности, высокой точности и скорости. Необходимый вес в борьбе с генералитетом придавал Рамсфельду связанный с войной в Ираке резкий рост значения поста министра обороны в глазах президента. Ежедневно проводя с Бушем по несколько часов за подготовкой вторжения в Ирак, Рамсфельд фактически стал главным доверенным лицом президента в военных делах.

Важной частью «внутреннего правительства» были заместители министра обороны П. Вулфовиц и Д. Фэйт, а также помощник вице-президента Л. Либби. К ним примыкал глава консультативного совета при министерстве обороны Р. Перл, открывший двери Белого дома для сонма радикальных неоконсервативных идеологов.

При принятии решения о вторжении в Ираке особую роль сыграла позиция руководителя ЦРУ Дж. Тенета, проявившего склонность к политизации процесса сбора и анализа разведывательной информации. Природная впечатлительность или стремление сохранить кресло главы ЦРУ сделали Тенета восприимчивым к царившему в Белом доме воинственному настроению.⁸ Так или иначе, ежедневно представляемые президенту доклады главы ЦРУ неизменно подтверждали худшие опасения Буша относительно угрозы со стороны режима С. Хусейна.

Примечательно, что главным советником Буша-мл. по вопросам войны стал не глава Комитета начальников штабов (КНШ) Р. Майерс, в должностные обязанности которого входил этот род деятельности, а министр обороны Рамсфельд, в силу ряда личных особенностей оказавшийся более приемлемым партнером для президента. Перехват инициативы министром обороны перевел КНШ на оборонительные позиции, вынуждавшие генералитет относиться с недоверием и нередко даже препятствовать политике Рамсфельда. На протяжении всего периода своего пребывания на посту Д. Рамсфельд не позволял ситуации измениться. В частности, он заблокировал выдвижение на пост главы КНШ адмирала В. Кларка, заявившего о стремлении возратить Комитету позицию главного советника президента в военной сфере. Лишь с приходом в министерство обороны Р. Гейтса в 2006 г. ситуация несколько выровнялась, однако полного равновесия между ведомствами достигнуто не было.

«Военное крыло» в Белом доме с большим энтузиазмом поддерживало идею о «демократизации» Ирака. Однако сфера подлинных приоритетов вице-президента Чейни и министра обороны Рамсфельда лежала в области безопасности. Поручению президента возглавить процесс восстановления инфраструктуры и политическое реформирование Ирака был придан министром обороны низкий приоритет. Рамсфельд настаивал на скорейшем выводе американских войск, будучи убежден в том, что, во-первых, военная опасность в Ираке миновала, а во-вторых, вооруженные силы США в скором времени получат новое боевое задание. Быстрым и естественным казался Пентагону ожидаемый переход Ирака от авторитарного к демократическому правительству. Ведущую роль в этом процессе, по мысли Рамсфельда, отводилась иракцам, которые при поддержке государственного департамента США и союзников по коалиции должны были «создавать» режим в своей стране.

Более осторожную оценку перспективам создания демократического правительства в Ираке накануне вторжения давал согласившийся на войну с неохотой госсекретарь К. Пауэлл. Его предложения, как он полагал, были направлены на смягчение радикальности принятого Белым домом курса, «уменьшение причиняемого зла». Пауэлл был недоволен военными приготовлениями против Ирака, но подчинялся воле президента. По оценкам многих экспертов, госсекретарь был единственной фигурой в окружении Буша, способной проводить независимую линию. Однако Пауэлл не занял четкую позицию и не призвал президента отказаться от вторжения в Ирак.

⁸ Тенет был одним из немногих высокопоставленных госслужащих, сохранивших свой пост после ухода с поста президента У. Клинтона.

Склонность Буша сверять свои ощущения только с узким кругом советников вызвала недовольство госсекретаря. Все ведущие деятели администрации имели доступ к президенту в силу служебных обязанностей. Но Р. Чейни, Д. Рамсфельд и советник по национальной безопасности К. Райс были вхожи в узкий круг семьи Буша. Пауэлл этого дополнительного организационного ресурса был лишен – отчасти потому, что его блокировал Рамсфельд, но и потому, что госсекретарь сам не стремился к его обретению.

Примечательно, что в вопросе о подавлении иракского восстания Пауэлл, в отличие от Рамсфельда, выступал в пользу «замирения Ирака» силами США. Понимая, что военного давления для успеха недостаточно, госсекретарь ратовал за ввод в Ирак дополнительных американских войск и оккупацию страны по типу Германии и Японии. Фактически он предлагал действительное создание в Ираке нового политического режима.

Тесные дружеские отношения сложились у семьи Бушей с К. Райс. С одной стороны, Райс интуитивно улавливала и сочувствовала завышенным ожиданиям Буша о «демократизации». С другой, она стремилась проводить независимый анализ по приоритетным темам, чтобы приблизить благие пожелания президента к реальности. Так, в рамках аппарата Совета по национальной безопасности под руководством заместителя советника по национальной безопасности С. Хэдли была создана комиссия по изучению вопроса о создании в Ираке демократического правительства, хотя исполнение соответствующих планов было поручено Бушем Пентагону.

Райс пасовала перед «тяжеловесом» Рамсфельдом, который имел почти полный доступ к Бушу и мог игнорировать ее роль как медиатора в этом процессе. Госсекретарь Пауэлл был недоволен тем, что Рамсфельд имеет первостепенное внимание президента, и пенял Райс за то, что она не способна представить и его позицию внутри этого круга.⁹ Потенциала Райс не хватало на то, чтобы уравнивать Рамсфельда, однако «вхожесть» в семью Бушей помогала ей разрушать монополию министра обороны на информацию. Свое положение Райс использовала для представления президенту альтернативных точек зрения и подходов, в том числе в отношении политики Пентагона.¹⁰

Из-за возможных обвинений в расизме К. Райс опасалась использовать естественный канал расовой солидарности с Пауэллом. Зафиксировать тактическое взаимодействие госсекретаря и советницы Президента против Рамсфельда не удалось. Министр обороны, по всей видимости, понимал эту особенность отношений Райс и Пауэлл и, если и не использовал ее в своих целях, то знал, что она блокировала возможность создания оппозиционной афроамериканской фракции внутри кабинета.

Неравновесность системы принятия решений в Вашингтоне усиливалась тем, что с мая 2003 г. президент целиком вверил судьбу «демократического проекта» в Ираке своему специальному представителю, которым стал глава Временной коалиционной администрации Ирака (ВКА) Пол Бремер. Ему была предоставлена широкая автономия в действиях на месте.¹¹ Де-юре осуществлявшая полноту власти в Ираке ВКА представляла собой оккупационный режим.

⁹ В прессу просочились критические оценки роли К. Райс, высказанные одним из высокопоставленных членов государственного департамента, вероятно Р. Армитиджем. См.: Kessler G., Slevin P. Rice Fails to Repair Rifts, Officials Say; Cabinet Rivalries Complicate Her Role // The Washington Post. 2003. October 12.

¹⁰ Следует помнить, что в американской политической системе должность советника по национальной безопасности не гарантирует равного или даже сопоставимого положения с министром обороны или государственным секретарем. Эта должность также не предназначена для того, чтобы подавать президенту консолидированную позицию. Несмотря на все ограничения своего положения, К. Райс стала одним из самых влиятельных помощников по национальной безопасности в истории США. С переходом Райс в госдепартамент все словно забыли о существовании должности помощника по национальной безопасности (пост в то время занимал С. Хэдли).

¹¹ Фактор личных симпатий президента вновь сыграл роль при назначении П. Бремера на пост спецпредставителя США. Бремеру оказывал протекцию бывший госсекретарь Г. Киссинджер, который,

Примечательно, что дислоцированные в Ираке войска США не были подчинены Бремеру. Последний, хотя и принял на вооружение подходы Пентагона, всячески стремился дистанцироваться от министерства Д. Рамсфельда и подчеркивал самостоятельное значение поста «вице-короля» Ирака. На практике это выражалось в радикализации воплощаемых по совету Вашингтона программ. Так, вместо верхушечных чисток госаппарата Ирака от баасистов, ВКА отстранила всех без исключения членов БААС от государственных должностей. Предложение Пентагона о сокращении численности иракских вооруженных сил оккупационные власти в Багдаде решили довести до логического завершения, полностью их распустив.

Итогом радикальной анти-баасистской политики Бремера стало устранение из общественной жизни большинства руководителей среднего звена и образование вооруженного суннитского подполья, которое, действуя параллельно с шиитскими исламистами и иностранными боевиками, инициировало партизанскую войну против оккупантов. В этих условиях оказалось невозможным осуществить предложение министра обороны Рамсфельда о скором выводе американских войск из Ирака. Было упущено время: вывод войск мог способствовать стабилизации ситуации только в том случае, если бы состоялся в первые месяцы после захвата страны.

3

Перехват военным крылом в Белом доме инициативы на иракском направлении выразился в определении целей войны и способов достижения успеха. Целью стратегии США в Ираке был избран силовой захват страны и слом иракской государственности. Основное внимание в ходе подготовки вторжения было направлено на обеспечение потенциала превосходства сил и средств вооруженных сил США над иракской армией. Вместе с тем, не был разработан вариант действий на случай возникновения в Ираке вооруженного подполья.

«Перекося» в сторону военного планирования сочетался с недооценкой социокультурных факторов. Недостаточно глубоко была продумана политико-идеологическая составляющая «создания режима» и «выстраивания государства». Вслед за военной победой над войсками С. Хусейна должна была последовать механическая замена одного светского модернистского режима (авторитарного) на другой (либерально-демократический). Однако шансы «приживаемости» в Ираке демократического правительства были переоценены. В политическом планировании США не было придано необходимого внимания существованию в Ираке традиционной общинно-родовой властной иерархии, действовавшей параллельно и в сочетании с режимом власти С. Хусейна. Провал попыток насадить альтернативный светский режим в Ираке неизбежно приводил к превращению традиционной формы властных отношений в доминирующую.

Неравенство военных возможностей американских войск и иракских партизан, как и неуместность ожиданий Вашингтона относительно того, что иракцы ответят теми же средствами, которые были в распоряжении США, создавали концептуальную проблему. Не имея возможности разрешить ее в скором времени, брешь в понимании условий и тактики войны заполняли идеологизированными конструкциями. Белый дом вплоть до 2005 г. выставлял всех без исключения участников вооруженного подполья террористами и противниками «свободы» и «демократии». Следствием такой оценки был курс на вооруженное уничтожение иракского подполья. Ресурс независимого анализа, способного уловить особенности этнорелигиозной картины Ирака и выдвинуть доктринальные предложения, накапливался в США постепенно. Но на протяжении первой половины 2000-х годов он так и не достиг уровня достаточности.

пользуясь доверительными отношениями с президентом, посоветовал Бушу обратить внимание на своего протеже.

Идеологизация курса не позволяла Белому дому вносить своевременные коррективы в политику, которая с осени 2003 г. отставала от иракских событий примерно на год и запаздывала. В реальности главным противником США в Ираке были не «террористы», а безвластие, установившееся с первых дней оккупации. В условиях слома иракской государственности два основных фактора препятствовали стабилизации ситуации: провальная политика оккупационных властей и межобщинная рознь, обострившаяся между шиитами и суннитами, с одной стороны, и арабами и курдами, с другой. Вопрос о будущем национального развития в стране был отложен до разрешения ключевых противоречий между религиозными и этническими общинами Ирака.

* * *

Главной причиной просчетов политики США в Ираке на всех уровнях политико-формирующего слоя послужила идеологизация курса. Теоретической основой упований Вашингтона были умозрительные «рельсы» мирового развития, мнимо обеспечивавшие демократизацию.

В практике реализации курса причиной просчетов Белого дома стал поиск легких путей, некритическая опора на гипотетические «алгоритмы демократии» как технологию реализации политической стратегии в среде «демократического мира». Предложенные Белым домом формулы («террор и тирания», «смена и создание режима», «трансформационная дипломатия» и др.) отвергали эмпирические наблюдения, искусственно занижали значение регионального и этнокультурного контекста. Это неизбежно вело к переоценке собственных ресурсов США, неверной характеристике влияний международной среды, а также целей противников-исламистов, имевших, преимущественно, региональную проекцию.

При попустительстве президента Буша-мл. был нарушен принцип целостности процесса принятия решений, представительства всех точек зрения. Недооценка Бушем-мл. роли модератора привела к выделению на ранних этапах подготовки войны изолированной системы принятия решений, ядром которой было военное крыло в Белом доме. Этому «внутреннему правительству» во главе с Р. Чейни и Д. Рамсфельдом были делегированы полномочия по выработке внешнеполитического курса. Усиливала неравновесность системы иракская политика уполномоченного президентом П. Бремера. Курс ВКА на отмежевание от линии Пентагона временами граничил с саботажем политической стратегии США.

Тузин А.М.*

Кризис конвенциональной безопасности в Европе: перспективы разрешения

Термин «конвенциональная безопасность» является производным от понятия «контроль над конвенциональными вооружениями» (*conventional arms control*). Он подразумевает контроль над обычными вооружениями (не оружием массового уничтожения). Комплекс вопросов по контролю над обычными вооружениями традиционно представляет собой один из ключевых аспектов в сфере обеспечения безопасности в Европе.

В соответствии с подписанным в 1990 г. Договором об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) на континенте были осуществлены значительные сокращения боевой техники и численности вооруженных сил. Данный процесс, завершившийся к 1995 г., привел к снятию с вооружения 58 тыс. единиц оружия и боевой техники по пяти наиболее мощным с точки зрения наступательного потенциала категориям вооружений: танки, боевые бронемшины, артиллерия калибра свыше 100 мм, боевые самолеты и ударные вертолеты. Это означало снижение их общего количества на континенте почти наполовину. Более миллиона военнослужащих были уволены с действительной службы. В соответствии с предусмотренными в договоре положениями о верификации (проверке) выполнения принятых странами обязательств, было проведено почти 2,5 тыс. инспекций.

Радикальные перемены глобальной военно-политической обстановки в начале 1990-х годов потребовали от участников ДОВСЕ незамедлительных скоординированных усилий по адаптации Договора к новым реалиям. Начатый в этой связи новый переговорный процесс завершился 19 ноября 1999 г. подписанием соответствующего соглашения.

Вместо коллективных ограничений для двух групп государств (де-факто блоков) в нем вводились национальные предельные уровни (НПУ) для каждой страны-участницы по всем пяти прежним категориям обычных вооружений и территориальные (ТПУ) по трем категориям вооружений (танки, ББМ и артиллерия). Уровни включали в себя не только национальные вооружения данного государства, но и дислоцированные на его территории вооружения других стран. Количество вооружений иностранных войск на территории любого участника соглашения не могло превышать разницу между национальным и предельным уровнями. Сами эти уровни могли быть повышены на постоянной основе лишь на незначительную величину, исключительно в случае согласия любого другого участника понизить свои вооружения на соответствующее количество единиц. Таким образом, в условиях сохраняющегося относительного равенства национальных и территориальных уровней вооружений у всех соседей России из числа подписантов ДОВСЕ-1999, в том числе входящих в НАТО, баланс обычных вооружений в Европе имел бы весомые шансы на сохранение, несмотря на продолжающееся расширение Североатлантического альянса.

Однако адаптированный договор не был ратифицирован большинством государств-участников в связи с неурегулированными разногласиями по так называемым «стамбульским договоренностям» относительно вывода российских вооруженных сил и военных объектов с территории Грузии и Молдовы. Россия отвергала адресуемые ей в этом плане упреки и в то же время высказывала свои претензии к ситуации вокруг договора. Главные из них касались отсутствия ратификации странами НАТО, квот для стран Балтии, возникновения в результате расширения Альянса крупного военного превосходства над Российской Федерацией и сохранения фланговых ограничений для России.

* Тузин Антон Михайлович – аспирант ИМЭМО РАН.

Сохранявшаяся на протяжении последующих восьми лет ситуация неопределенности вокруг режима ДОВСЕ окончательно зашла в тупик в декабре 2007 г., когда на фоне общего ухудшения отношений с Западом Россия в одностороннем порядке наложила мораторий на его исполнение. При этом формально она не денонсировала договор и не нарушила его квоты (в том числе фланговые). Фактически, российский «мораторий» означал лишь прекращение действия системы транспарентности и контроля.

В первой половине 2008 г. НАТО пыталось предпринять ряд шагов с целью выработки компромиссного решения по выходу из сложившейся тупиковой ситуации. Советом Альянса был предложен двухступенчатый план. На первом этапе предполагалось, чтобы Россия и НАТО предложили всем участникам ДОВСЕ взять на себя политическое обязательство действовать в соответствии с содержанием и целями адаптированного варианта до его вступления в силу. При этом все установленные количественные потолки вооружений сохранялись, а члены НАТО, не участвовавшие в ДОВСЕ (Эстония, Латвия, Литва и Словения) после консультаций с союзниками по блоку присоединялись бы к общим дискуссиям об условиях присоединения к адаптированному договору в случае его ратификации. На втором этапе Североатлантический альянс обещал рассмотреть совместно с Россией и прочими сторонами вопрос о возможном сокращении своего превосходящего конвенционального потенциала до уровней, предусмотренных ДОВСЕ-1999. Данный шаг, по мысли авторов плана, позволил бы России выдвинуть свои вопросы по отдельным пунктам нового соглашения.

Бухарестский саммит НАТО 2008 г. в Итоговой декларации поддержал план Североатлантического совета.¹ Россия, со своей стороны, выразила сдержанную поддержку плану НАТО в части ограничения уровня вооружений, будущего присоединения к договору «серых зон» из числа членов блока, не подписавших его и обещания дать точную формулировку понятию «достаточные наступательные силы», остававшегося камнем преткновения в ее отношениях с Альянсом. Однако условия плана касавшиеся Грузии и Молдовы были вновь отклонены. Россия призвала государства – участники ДОВСЕ ратифицировать адаптированный договор с учетом дополнительных мер, предложенных ею на Чрезвычайной конференции по рассмотрению действия договора в июне 2007 г.

В мае 2008 г. в ходе очередного ежегодного заседания Совета Россия – НАТО Начальник Генштаба ВС РФ генерал Ю. Балухович потребовал, чтобы в качестве меры по выходу из сложившегося тупика с его страны были сняты фланговые ограничения. Свое требование он мотивировал тем, что хотя данный шаг и не сократил бы сложившийся диспаритет в пользу НАТО в части обычных вооружений, он дал бы России формальное право увеличить имевшуюся группировку войск на южном (кавказском) фланге. Это было актуально в условиях набравших к тому моменту обороты попыток грузинской стороны обострить конфликт с Абхазией и Южной Осетией. Однако данное предложение так и не получило оформления в качестве официального документа.

Вмешательство России в грузино-югоосетинский конфликт, а также дальнейшее признание новых государств и изменение статуса присутствовавших на их территории миротворческих сил Российской Федерации, по существу, похоронили надежды сторон на возвращение в режим ДОВСЕ.

Как следствие, в Европе возник международно-правовой кризис в сфере конвенциональной безопасности, выражающийся в отсутствии ключевого элемента в системе мер по предотвращению военно-политической конфронтации. Дальнейшее развитие ситуации в сфере обычных вооружений в Европе связано с рядом тенденций в военной и политической сферах.

Арсеналы обычных вооружений России и НАТО за минувшие с конца «холодной войны» 20 лет сократились в несколько раз. При этом каждый из них руководствовался

¹ <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>.

собственными мотивами. Для Североатлантического альянса таковыми явились как радикальное изменение конвенционального баланса в его пользу, так и фактическая невозможность эскалации прямого вооруженного конфликта между НАТО и Россией с использованием обычных вооружений в силу ядерного статуса обеих сторон.

В постбиполярный период произошло существенное смещение военно-политических приоритетов НАТО и США в пользу борьбы за установление выгодных для себя правящих режимов в развивающихся странах, примером чему являются кампании в Афганистане и Ираке.

НАТО вполне устраивает сложившаяся к настоящему моменту ситуация в сфере обычных вооружений в Европе, характеризуемая 2-кратным средним перевесом в ее пользу по сравнению с Россией по авиации и 3-кратным по сухопутным вооружениям. Для НАТО удобно фактическое отсутствие юридически обязывающих ограничений на дальнейшее увеличение данного дисбаланса.

Российская сторона заинтересована в прямо противоположном положении вещей. Однако ее экономического потенциала объективно не хватает не только для восполнения сложившегося диспаритета путем закупки новых вооружений, но даже для поддержания имеющегося уровня. Говорить же о добровольном снижении Западом собственного конвенционального потенциала в Европе и вовсе не приходится. Неудивительно, в этой связи, что ключевая роль, в сложившейся ситуации начинает отводиться ядерному оружию.²

Несмотря на упомянутые разногласия в военном аспекте проблемы, стороны пытаются продолжить переговоры по выходу из сложившегося тупика в рамках политического диалога. В виду уменьшения роли обычных вооружений в военных доктринах ключевых заинтересованных сторон (НАТО, США, Россия) данная проблематика переходит из области самостоятельно значимых в разряд составных элементов общего комплекса обеспечения безопасности на евроатлантическом пространстве. В ближайшей перспективе основной вопрос сводится к тому, за каким из предлагаемых сторонами проектов новых переговорных площадок и разрабатываемых на них регулятивных инструментов будущее.

Россия, не согласная с претензиями НАТО на роль едва ли не единственного гаранта безопасности в Европе, параличом ОБСЕ в части первой и второй «корзин», а также односторонней политикой США на мировой арене, в течение последних полутора лет активно продвигает идею создания принципиально новой всеобъемлющей переговорной площадки. Такая структура, по мысли Президента РФ Д.А. Медведева, должна объединить «не только все государства Европы, но и основные организации, которые составляют Европу, которые тоже принимают участие в обсуждении вопросов – то же самое НАТО, тот же самый Евросоюз, СНГ, ОДКБ».³ Она может быть основана на новом юридически обязывающем документе, известном как Договор о европейской безопасности.

В случае подписания такого договора российская сторона получила бы для себя ряд выгод. Среди них: потенциальная возможность донести свое мнение практически до всех без исключения политических акторов евроатлантического пространства, а также фактическое закрепление за Договором о европейской безопасности (ДЕБ) стержневой роли в новой системе безопасности региона. Согласно одному из ключевых принципов

² Меняется Россия, меняется и ее военная доктрина // Известия. 2009. 14 октября (<http://www.izvestia.ru/politic/article3134180>).

³ Встреча с представителями Совета по международным отношениям. Заявление Д.А. Медведева. Вашингтон, 16 ноября 2008 г. (<http://www.news.kremlin.ru/transcripts/2092>).

будущего договора, «ни одно государство и ни одна международная организация не могут иметь эксклюзивных прав на поддержание мира и стабильности в Европе».⁴

Среди упомянутых пяти базисных постулатов проекта договора нашло свое место и «установление базовых параметров контроля над вооружениями и разумной достаточности в военном строительстве»⁵, за которым просматривается стремление Москвы добиться юридических гарантий со стороны Запада в части «количественных ограничений вооружений и их возможных изменений только в согласованном формате».⁶

Позиции прочих заинтересованных акторов как в отношении ДЕБ, так и касаясь собственных предложений в вопросе построения новой конфигурации безопасности региона весьма разнятся.

Соединенные Штаты в настоящее время держат паузу. Администрация Б. Обамы пока что не высказала своей официальной позиции по поводу диалога в рамках ДЕБ. Однако при анализе возможных действий США следует учитывать, что среди наиболее консервативной части американского политического истеблишмента по-прежнему сильна позиция, выраженная бывшим заместителем помощника госсекретаря США М. Брайза: «У нас есть ОБСЕ, НАТО и ЕС. Россия, конечно, участвует не во всех этих объединениях, но везде она является партнером по диалогу. Зачем все это менять?»⁷ И хотя сегодня столь жесткая позиция, скорее всего, уже не отражает настроения в Белом доме, с учетом стремления к «перезагрузке» отношений с Россией, Москве наверняка еще не раз придется столкнуться с ее проявлениями в будущем.

НАТО выражает готовность участвовать в рассмотрении идей, высказанных Президентом РФ Д.А. Медведевым. Важно подчеркнуть, что НАТО согласно лишь с самой необходимостью обсуждать изложенные (прежде всего, в Эвианской речи) проблемные аспекты евроатлантической безопасности, но отнюдь не с проектом всеобъемлющего общеевропейского форума – своего рода Хельсинки-2, каковым ДЕБ видится его российским инициаторам. Альянс желает решать ключевые вопросы безопасности континента преимущественно в формате двустороннего диалога в рамках Совета Россия – НАТО как двух крупнейших военно-политических акторов Европы.

Концептуально сфера обеспечения безопасности ЕС, в том числе и конвенциональной, находится в стадии формирования. В настоящее время определить ее окончательный вектор затруднительно в силу различных устремлений членов ЕС. Часть из них сориентирована на НАТО, как стержневой элемент в структуре обеспечения безопасности на континенте (прежде всего новые восточноевропейские члены ЕС), часть (например, Франция) могла бы быть заинтересована в идее ДЕБ или подобных проектах.

Дальнейших подвижек в части структурирования единой политики Евросоюза в области обороны и безопасности следует ожидать от Лиссабонского договора. Он предусматривает создание Европейского оборонительного агентства, а также установление общего обязательства для всех участников союза относительно взаимной обороны и солидарности в случае вооруженного нападения или террористической атаки на одно из государств-членов. Кроме того, отдельные группы государств-членов смогут задействовать механизм «постоянного структурного сотрудничества» и осуществлять военные операции по поручению Совета ЕС. При этом важно отметить, что прогрессивное ста-

⁴ Медведев Д. Выступление на Конференции по мировой политике. Эвиан (Франция), 8 октября 2008 г. (<http://www.news.kremlin.ru/transcripts/1659>).

⁵ Там же.

⁶ Рыжков В. Новый договор о европейской безопасности – инициатива без будущего? (<http://www.rian.ru/analytics/20091002/187295034.html>).

⁷ «Что такое предложения Медведева? Я видел лишь какую-то бумажку»: М. Брайза изложил "Ъ" взгляд США на инициативы Президента РФ // Коммерсант. 2008. 12 декабря (<http://www.kommersant.ru/daily/?date=20081208>).

новление европейской оборонительной составляющей никоим образом не является альтернативой системе коллективной обороны НАТО.

Отдельные члены ЕС, в особенности – традиционные партнеры Москвы – ФРГ, Франция, Италия и Испания относятся к российскому проекту ДЕБ осторожно. Они выражают готовность обсуждать его, но при этом скептически отзываются о перспективах принятия юридически обязывающего документа. О готовности поддержать идею ДЕБ заявили Финляндия и Швейцария (последняя на условиях юридически закрепленной возможности участников будущего форума обладать нейтралитетом, а также проведения диалога в рамках ОБСЕ).

Западные СМИ, эксперты и официальные лица признают, что Россией движет не забота об общеевропейской безопасности. ДЕБ воспринимается ими как попытка России компенсировать свое реальное геополитическое ослабление за счет изменения институтов безопасности и формулирования новых правил игры. ЕС и США готовы признать, что существующая система не идеальна. Но их претензии к РФ обширны: уровень демократии; признание Южной Осетии и Абхазии; стремление РФ сохранить неформальные зоны традиционного влияния в СНГ. Россия рассматривается как страна с имперскими амбициями, а новый ДЕБ – как инструмент продвижения этих амбиций.

Однако на общем фоне некоторого потепления в отношениях России и Запада, Москва получила шанс запустить дискуссию по поводу ДЕБ. Наиболее успешной площадкой для обсуждения перспектив европейской безопасности может стать ОБСЕ.⁸

⁸ См.: Sarkozy and Medvedev call for new European security pact. Deutsche Presse Agentur. 2008. Oct. 8 (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3699817,00.html>); Глава МИД РК выдвинул инициативу о проведении конференции ОБСЕ по толерантности (<http://www.newskaz.ru/politics/20090629/242353.html>).

Ноздря А.Н.*

Системные противоречия движения Турции к вступлению в ЕС

Взаимоотношения Турции и ЕС на протяжении длительного времени остаются серьезной проблемой европейской политики. В Европе распространено представление об особой европейской идентичности, поэтому актуальной по-прежнему остается позиция Валери Жискара Д'Эстена (председателя Конвента ЕС), утверждающего, что Турция – это близкая к Европе влиятельная страна, однако не являющаяся европейской.¹ Процесс вхождения в ЕС страны, находящейся за пределами европейской культурной сферы, будет очень непросто. Путь Турции от положения ассоциированного члена до статуса кандидата имеет долгую историю. Несмотря на то, что Турция вступила в НАТО в 1952 г., а в 1963 г. подписала соглашение об ассоциации с ЕЭС, правительству Турции удалось заключить Таможенный союз, предусматривающий устранение таможенных сборов и барьеров, и начать выравнивание таможенного законодательства в соответствии с законодательством ЕС только в 1996 г. Лишь в 1999 г. на саммите в Хельсинки Турция официально была провозглашена кандидатом на членство в Евросоюзе.² При этом дата начала переговоров не была определена. Тогдашний премьер Турции Месут Йылмаз, покидая саммит, обвинил ЕС в возведении новой «культурной» Берлинской стены, намекая на религиозную дискриминацию.³

Переговоры о вступлении начались лишь в октябре 2005 г. и проходят намного болезненнее, чем с другими кандидатами с учетом демографического масштаба Турции, специфики ее экономики, а также принадлежности к исламской культуре. Активизация переговорного процесса стала заметна после парламентских выборов в Турции в 2002 г. и победы на них Партии справедливости и развития (ПСР). Эта партия получила конституционное большинство в парламенте и образовала устойчивое однопартийное правительство. С началом премьерства Эрдогана в 2003 г. были связаны значительные изменения в законодательстве: введен запрет на смертную казнь, усилены наказания за применения пыток, расширена свободы СМИ, произошло увеличение прав этнических меньшинств, приняты законы, усиливающие равенство по половому признаку, что приводит турецкую юриспруденцию к европейским стандартам. Анкару все также критикуют за отсутствие прогресса в решении кипрского вопроса и рекомендуют основательней заняться обеспечением свободы слова и религиозных свобод, а также улучшить ситуацию с правами женщин и профсоюзов, национальных меньшинств (курдов).

На фоне раскола в самом ЕС, правительства ПСР А. Гюля и Т. Эрдогана отказались от участия во вторжении в Ирак в 2003 г. и последующей его оккупации, запретив США использовать свою территорию для этого, поддержав тем самым блок Франции и Германии. Евросоюз последовательно оказывал поддержку ПСР во внутривнутриполитическом конфликте, связанном с выборами президента в 2007 г. и попыткой закрытия Конституционным судом Турции ПСР в 2008 г. по обвинениям в подрыве светского государства. Для Турции на пути ее вступления в Евросоюз есть как минимум три проблемы: взаимосвязь демократического развития страны и предоставления прав этнокультурным меньшинствам, светская идеология государства и межконфессиональный диалог.⁴

* Ноздря Алла Николаевна – аспирантка ИМЭМО РАН.

¹ Д'Эстен Ж. Турция в ЕС? Это катастрофа // BBC. 8.11.2002. (http://news.bbc.co.uk/1/hi/russian/news/newsid_2422000/2422075.stm).

² Regular Report from the Commission on Turkey's towards Accession. – Brussels, 1998. P. 53

(http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Progress/Turkey_Progress_Report_1998.pdf)

³ Пак Э. Турецкий гамбит в европейском пасьянсе и в евразийской интерпретации (http://www.deutsche-allgemeine-zeitung.de/rus/index.php?option=com_content&task=view&id=167&Itemid=38).

⁴ Commission Decision of 2008 on a Multi-Annual Indicative Planning Document. (MIPD).2008-2010.Turkey. – Brussels, 2008. P. 12 (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2008_2010_en.pdf).

По вопросу о турецком членстве в ЕС можно выделить два основных лагеря стран: сторонники и противники. Великобритания выступает за членство Турции в ЕС. Британские лидеры считают, что Турция может усилить роль ЕС как глобального игрока. Ключевой союзник, расположенный в непосредственной близости к горячим точкам, может способствовать урегулированию конфликтов и налаживанию добрососедских отношений со странами Ближнего Востока. Получив в лице Турции союзника, ЕС мог бы стать посредником при урегулировании арабо-израильского и других конфликтов. Принятие Турции в Евросоюз станет лучшим ответом терроризму, так как Турция, будучи неоднократно жертвой действий религиозных экстремистов и сепаратистов, ведет широкую антитеррористическую кампанию и внутри страны, и в составе международных коалиций в Афганистане и Ливане. Кроме того, ЕС смог бы продемонстрировать, что он свободен от расово-этнических и религиозных предрассудков.

По мнению эксперта Института Ближнего Востока Ю.С. Кудряшовой, стратегическое положение Турции подтверждается наличием обширных водных ресурсов. «С участием Турции ЕС будет играть важную роль в международном распределении ресурсов и создании инфраструктуры: дамб и ирригационных систем в бассейне Тигра и Евфрата в сотрудничестве с Израилем».⁵

Располагаясь на естественном маршруте между Европой и месторождениями нефти и природного газа: в Ираке, Иране, Каспийском море и Центральной Азии, Турция находится в непосредственной близости к горячим точкам, представляющим непосредственную опасность среди прочего и для внешней политики США. Это регионы, в которых Турция имеет культурные или исторические связи: Ближний Восток (Палестина, Сирия, Ирак и Иран), Кавказ, Балканы и Центральная Азия.⁶ США решительным образом поддерживают вступление Турции в ЕС. По мнению Б. Обамы, вхождение Турции в ЕС расширит и укрепит эту организацию. Президент США считает, что «Турция связана с Европой не только проливами», она занимает важное место и с точки зрения транспортного коридора Восток-Запад для природного газа.⁷

При фактическом отсутствии в самой Турции каких бы то ни было серьезных залежей топливно-энергетических ресурсов, она может стать важным звеном при поставке газа из Каспийского региона в Европу в обход России. Проект «*Nabucco*», вступивший в практическую фазу реализации в июле 2009 г., по которому утверждено строительство газопровода с транспортировкой газа через Турцию в страны Центральной и Западной Европы станет альтернативой газопроводу «Южный поток». Турция может выступить в роли ключевой страны при транзите газа.⁸

Особое мнение по вопросу турецкого членства в ЕС имеет Греция. Победившая на досрочных выборах социалистическая партия ПАСОК, возглавляемая Г. Папандреу, выступает за сближение с Турцией. Однако в качестве неперемennых условий для вступления Греция выдвигает объединение Кипра и разрешение территориального спора относительно раздела шельфа Эгейского моря, тем самым пытаясь разрешить латентные конфликты в зоне Восточного Средиземноморья.⁹

Политическая ситуация последних лет, характеризующаяся постоянным увеличением количества представителей стран Южной Европы в Европейском парламенте, спо-

⁵ Кудряшова Ю.С. Перспективы дальнейшего сближения Турции с Европейским Союзом и его последствия для России // Востокведный сборник. – М., 2007. С. 104.

⁶ Kolodkin B. Top Global Hot Spots Involving U.S. Foreign Policy (<http://usforeignpolicy.about.com/od/backgroundhistory/u/hotspots.htm>).

⁷ Обама поддержал вступление Турции в ЕС // BBC. 06.04.2009 (http://news.bbc.co.uk/1/hi/russian/international/newsid_7984000/7984857.stm).

⁸ Гурьев А.А. Ситуация в Турции: июль 2009 г. – М.: Институт Ближнего Востока, 2009 (<http://www.iimes.ru/rus/stat/2009/04-08-09c.htm>).

⁹ Рытов А. Внешняя политика Греции в эпоху глобальных перемен (1990-2005). – М.: ИКАР, 2005. С. 82.

способствует принятию Турции в ЕС. Италия, Испания и Португалия больше заинтересованы в смещении приоритетов в район Средиземноморья и уравнивании экспансии на север. Турция для них становится символом изменения политического курса ЕС.

Среди главных противников расширения ЕС на территорию Турции – Франция, Австрия и отчасти ФРГ: это страны с высоким уровнем дохода, низкой рождаемостью и высоким процентом мусульманского населения среди растущего числа иммигрантов. Источником их обеспокоенности служит прежде всего то количество мест, которые Турция займет в Европейском парламенте. В случае, если Турция войдет в состав ЕС, доля ФРГ и Турции составит около 11% мест у каждой. Франция вообще останется далеко позади. Согласно статистическим данным Евростата, численность населения Турции с каждым годом заметно увеличивается, и на 2009 г. составила чуть более 71 млн. чел.¹⁰ Если прогноз по Турции оправдается, то относительный вес Турции в общем населении ЕС будет 14,4% в 2015 г. и 17,7% в 2050 г. (если бы вступление состоялось сейчас – 12,8%).¹¹

С 2007 г. французский президент Н. Саркози и его партия «Союз за народное движение» (*UMP*), опасаясь уменьшения роли Франции в Европейском парламенте, отрицают возможность полноправного членства Турции. Франция предлагает «особые отношения» с ЕС в виде привилегированного членства. Решительно против турецкого членства выступили в избирательной кампании в Европейский парламент еще в 2004 г. австрийские Народная партия (*ÖVP*) и Партия свободы, ссылаясь на чрезмерный поток рабочей силы как на негативные последствия. Несмотря на оппозицию полноправному членству Турции в ЕС в ходе выборов в германский Бундестаг, А. Меркель из ХДС и Г. Вестервелле из СвДП, впоследствии заняли более умеренную позицию, отложив рассмотрение турецкого вопроса на будущее.

На заметном антитурецком фоне проходили и выборы в новый Европейский парламент в июне 2009 г., приведшие к усилению в нем евроконсерваторов. Однако, по мнению ряда британских и шведских либерал-демократов, интеграция Турции в ЕС будет только способствовать проведению необходимых внутренних реформ ЕС и станет гарантией стабильности Турции. Й. Рейнфельдт – премьер-министр Швеции, председательствовавшей в Совете ЕС до конца 2009 г., обещал поддержку Турции по вопросу полноправного членства. Поддержку Турции на пути в ЕС оказывают страны Восточной Европы, прежде всего в ответ на турецкую поддержку расширения НАТО на Восток.

Важной вехой в переговорах о предоставлении Турции полноправного членства может стать состоявшаяся ратификация всеми 27 членами ЕС Лиссабонского договора. Главным пунктом является отказ от права вето государств-членов, которое в последние годы часто оказывалось деструктивным: когда одна страна, как правило, небольшая и не самая авторитетная, могла блокировать весь процесс. Например, Словения в течение десяти месяцев блокировала переговоры о вступлении Хорватии в ЕС из-за неразрешенного спора по поводу морской границы между двумя странами. С ратификацией вводится система голосования по принципу квалифицированного «двойного» большинства, по которому решение считается принятым, если за него проголосует 55% членов Совета (как минимум 15 стран), которые представляют как минимум 65% населения Союза.¹² Эта система будет способствовать более быстрому принятию решения, реструктуризируя голосование в Совете в пользу упрощения. Гораздо более важную

¹⁰ European Commission. Eurostat. Total Population. 20.10.1999 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>).

¹¹ Якиш Я. Основные вехи процесса сближения Турции и ЕС (http://209.85.135.132/search?q=cache:cAdHuxr0T0EJ:www.harvardbssp.org/files/2005/presentation/presentations/Yakish_RUS_final.doc).

¹² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. P. 150 (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>).

роль в процессе обсуждения кандидатур будет теперь играть Европейский парламент, что имеет определенную значимость для Турции. Ратификация Лиссабонского договора имеет позитивный смысл для рассмотрения заявки Турции. При принятии решения о вступлении большинством, отдельно взятая страна не может заблокировать решение вопроса о членстве Турции.

Не менее важно и то, что будет введена должность президента Совета ЕС и министра иностранных дел Евросоюза, который объединит нынешние два комиссарских портфеля, поскольку будет решать вопросы, касающиеся внешней и оборонной политики. Президент ЕС будет избираться на два с половиной года (с возможностью продления полномочий еще на один срок), что изменит механизм нынешней ротации президентства каждые полгода.

Серьезные изменения затронут и Европейский парламент. Согласно статье 9а Лиссабонского договора Европейский парламент приравнивается в своих полномочиях к Совету, при этом, получая большую автономию от стран-участниц, он самостоятельно выбирает председателя Европейского парламента.¹³ Однако дальнейшее расширение ЕС может осложниться. Теперь для его осуществления потребуются гораздо более обширные и демократические согласования на уровне действующих членов ЕС. Без сомнения, гораздо более важную роль в процессе обсуждения кандидатур будет теперь играть Европейский парламент.

Однако во многом перспективы полноправного членства зависят и от разрешения самой Турцией основных внутренних и внешних политических проблем. Турция, наряду с Хорватией и Македонией, имеющих официальный статус кандидата на членство в ЕС, второй год подряд получает весьма низкую оценку своих достижений на пути в Евросоюз. По докладу о прогрессе Турции на пути в ЕС от 14 октября 2009 г.¹⁴ страна уже сделала много важных шагов на пути к европейской интеграции. Есть заметные сдвиги в отношениях с Арменией, с которой недавно, при посредничестве ЕС, были подписаны протоколы о нормализации дипломатических отношений, и о предстоящем открытии армяно-турецкой границы, закрытой с 1993 г. по инициативе Анкары.

Вступление в ЕС Турции, выходящей за пределы Европы, будет проходить на фоне реструктуризации заморских территорий Франции и Нидерландов в 2010-2011 гг., находящихся на значительном удалении как от границ ЕС, так и географических границ Европы, и дальнейшей их интеграции в ЕС.

Членство Турции может привнести изменения в состав органов управления ЕС и устоявшейся конфигурации политических сил в Европейском парламенте. В связи с вероятным появлением общеевропейской происламской партии в Европейском парламенте (например, такой как ПСР), влиятельное мусульманское меньшинство может отказаться от прежних политических предпочтений партий социалистов или зеленых, голосуя за свою. Население Турции – это крупный рынок не только рабочей силы, но и потребления товаров, произведенных промышленностью стран ЕС, особенно его новыми членами. Крупная страна, с достаточно устойчивой экономикой, на фоне кризиса 2008-2009 гг. еще раз подтвердила свою состоятельность и экономическую стабильность.

Позиция европейских граждан по вступлению Турции в Евросоюз непосредственным образом связана с проблемами миграции. Опыт предыдущих волн расширения продемонстрировал, что такая обеспокоенность неоправданна, так как подобного вспле-

¹³ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union. P. 148 (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12007L/htm/C2007306EN.01014802.htm>).

¹⁴ Turkey 2009 Progress Process. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010. Brussels, 14.10.2009. P. 6 (http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/library/public_consult/review/staffworkingdocument_final.pdf).

ска не произошло. Перед приемом в ЕС Испании и Португалии звучали заявления, что после их вступления рабочие поглотят рынки труда промышленно развитых стран ЕС. Аналогичные опасения позднее высказывались в отношении польских кадров невысокой квалификации и прочих трудовых мигрантов из Восточной Европы. В новых странах-членах ЕС количество имеющих рабочих повысилось из-за значительного притока инвестиций. В результате этого не только испанцы и португальцы перестали ездить в промышленно развитые страны ЕС, а наоборот: те, кто там работали, начали возвращаться в родные края, освобождая нишу на рынке труда. Специфика турецкой трудовой миграции обусловлена тем, что ее население по большей части является мусульманским.¹⁵ Направление потока рабочих будет полностью зависеть от ряда факторов, включая уровень безработицы в Турции и странах ЕС, а также расположение существующих турецких коммун в странах ЕС. Так, турки скорее предпочтут искать работу в стране, где есть родственники и соотечественники. Исходя из размера турецких общин, это – ФРГ, Франция, Австрия, Нидерланды, Великобритания, Бельгия и Дания.¹⁶ Турция смогла бы внести свой вклад в решение проблемы стареющего европейского населения: средний возраст турок – 24 года.¹⁷

Хорватия, подававшая наряду с Турцией заявку на членство, делает значительные успехи в продвижении к интеграции. Во многом сближению Хорватии с ЕС способствовало урегулирование территориального спора о морской границе в Пиранском заливе с соседней Словенией.¹⁸ Хорватия вплотную подошла к финишной прямой, но для успешного окончания всех переговоров ее правительству надо побороть коррупцию и организованную преступность. Как ожидается, переговоры по вступлению Хорватии будут закончены в 2010 г, а полноправным членом ЕС страна станет в 2012 г.¹⁹ Альтернативой вступления Турции в ЕС является «привилегированное партнерство». Позиция ФРГ и Франции предполагает повышение роли Турции в торговле и внешней политике ЕС, но лишает ее возможности влияния на процесс принятия внутренних европейских решений, а также возможности получения дотаций из структурных фондов ЕС. Исход же переговоров пока остается неопределенным. Ситуацию осложняет вся система перечисленных факторов.

¹⁵ Погорельская С.В. Мусульмане в Германии. Специфика интеграции // Актуальные проблемы Европы. 2008. №1. С. 146.

¹⁶ Якиш Я. Указ. соч.

¹⁷ Population, Health, and Human Well-Being-Turkey // World Resources Institute (http://earthtrends.wri.org/pdf_library/country_profiles/pop_cou_792.pdf).

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008. Brussels, 6.11.2007 COM(2007) 663 final. P. 36 (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_en.pdf).

¹⁹ Srdoc N., Samy J.A. Corruption in Croatia. Despite the EU's assurances, Zagreb is no role model for the region (<http://online.wsj.com/article/SB124267799642331663.html>).

*Хозинская К.В.**

Когнитивно-психологические составляющие международно-политических кризисов: к методологии анализа

1

Периодические трансформации организационной основы и структуры международных отношений, перераспределение статусов, ролей и функций между их субъектами, изменение доминирующих политико-идеологических концептов отражают эволюцию международной системной целостности. Ее развитие носит спиралевидный диалектический характер. На каждом витке формируется специфическая система отношений, имеющая определенные фазы развития, в своей совокупности образующие ее жизненный цикл, – зарождение, становление, стабильное развитие, спад и, наконец, отмирание, дающее начало новому циклу.¹ Тенденция к циклической трансформации проявляется у всех социально-политических систем, включая системы международных отношений. Каждая из перечисленных фаз естественна и неизбежна, искусственное стимулирование или затормаживание циклических процессов лишь отчасти возможны.

Системы отношений, формирующиеся на каждом витке развития, организуются в соответствии со специфическими для каждой из них принципами, отражающими структуру и характер межсубъектных связей, общие правила поведения, которым добровольно или вынужденно, намеренно или невольно следуют участники отношений, а также специфику процесса управления и реализации власти в рамках системы. Под правилами поведения в данном случае подразумевается вся та сложная совокупность норм (формализованных или складывающихся стихийно), устойчивых моделей и установок поведения и сознания, а также институтов (межсубъектных связей, имеющих устойчивый характер), которая стоит за поведением акторов на международной арене. Иначе говоря, на каждом витке развития международных отношений формируется определенный специфический и во многом уникальный мировой порядок.²

Переход от одной устойчивой формы международных отношений к другой или глубокая корректировка существующего порядка в соответствии с требованиями эпохи неизбежно сопровождается международным политическим кризисом. Интересно отметить, что термин «кризис» используется для обозначения переломного или переходного момента развития систем в медицине и психологии – науках, непосредственно исследующих психофизиологические компоненты существования человека. Они описывают кри-

* Хозинская Ксения Валентиновна – кандидат политических наук, научный сотрудник Института США и Канады РАН.

¹ О циклах в международных отношениях см., например: *Модельски Дж.* Эволюция глобальной политики // *Полис.* 2005. № 3, 4; *Валлерстайн И.* Три случая гегемонии в истории капиталистической мирозкономики / *Анализ мировых систем и ситуация в современном мире.* – СПб.: Университетская книга, 2001; *Kennedy P.* The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. – N.Y.: Random House, 1987; *Gilpin R.* War and Change in World Politics. – N.Y., 1981; *Goldstein J.* Long Cycles. – New Haven, 1988 и др.

² Как правило, исследователи, следуя традиции, заложенной Х. Буллом, подчеркивают необходимость той или иной формы консенсуса субъектов отношений относительно базовых оснований миропорядка. Последний же при этом понимается как созданный целенаправленно механизм удовлетворения общих потребностей и интересов субъектов. В рамках второго подхода мировой порядок рассматривается как состояние международных отношений, характеризующееся существованием типичных образцов поведения, общих для большинства участников. Третий подход, аккумулируя ряд аспектов двух предыдущих, акцентирует внимание на силовой структуре международных отношений как основе существования и функционирования мирового порядка. В данной статье в центр внимания ставится еще один аспект – проблема управления международными процессами в рамках существования каждого конкретного миропорядка. Стоит отметить и то, что в этом тексте понятия «мировой порядок», «международный порядок» и «миропорядок» используются как синонимичные.

зис как «тяжелое переходное состояние, вызванное болезнью», «переход от одной ... ступени [развития – К.Х] к другой», «поворотный пункт в реализации ... жизненного пути».³ Представляется, что подобные определения достаточно адекватны задачам анализа международных отношений. Функция кризиса здесь заключается в стимулировании и, что немаловажно, маркировании перелома в развитии международных отношений.

В онтологическом плане политический кризис представляет собой кризис существующей системы управления – острое проявление ее функциональной ущербности, неадекватности сложившейся ситуации. Ему сопутствуют нестабильность системы и неопределенность ее будущего развития, то есть кризис порождает ситуацию «открытых возможностей» или, как говорят сторонники синергетического подхода к исследованию проблемы, представляет собой период бифуркации. Как известно, бифуркационный переход предполагает переход системы в состояния, радикально отличные от исходного.⁴

Хотя кризисы всегда изменяют отношения между субъектами и становятся фактором формирования новых связей, далеко не каждый из них свидетельствует о завершении жизненного цикла конкретного международного порядка, то есть о том, что объективные законы развития системы толкают ее на новый виток. Не каждый кризис, имеющий политические последствия, является политическим по своей природе. Ведь политические отношения – это отношения особого рода, проистекающие, говоря словами М. Вебера, из стремления к участию во власти или оказанию влияния на распределение власти. Политический кризис, способный привести к смене миропорядка, проявляется, среди прочего, в резком обострении борьбы между претендентами на обладание властными полномочиями. Такое обострение вызывается тем, что носители власти оказываются неспособны осуществлять полномочия или теряют волю к такому осуществлению. При этом предполагается, что претенденты располагают обоими необходимыми качествами – способностью реализовывать власть и желанием делать это в соответствии с теми принципами управления, которые уже бытуют в данном сообществе, либо преподносятся претендентами как желаемые. Кризис, который не сопровождается этими явлениями, не несет в себе потенциал к смене мирового порядка, не может стать переломным моментом в развитии системы политических отношений, хотя и способен оказать влияние на ее развитие в рамках существующих принципов реализации власти.

Не каждый политический кризис настолько глубок и масштабен, чтобы стать фактором смены миропорядка. Большинство кризисов свидетельствуют лишь о частичной дисфункции механизмов управления, необходимости их корректировки, пренебрежение которой (попытки искусственного сохранения существующих конструкций и структур отношений в неизменном виде) впоследствии может привести к полной дисфункции системы. Э.Я. Баталов объясняет это явление так: «дисфункция – это следствие какого-то глубинного процесса или события, которое как раз и служит ее причиной. Эта причина – истощение (исчерпание) заложенного в объекте креативного потенциала (ресурса), утрата ранее присущей ему качественной определенности: политической, экономической, психологической, моральной и пр. Объект становится иррелевантным новой ситуации и потому должен перестать или существовать в своем прежнем виде (измениться, обрести новое качество и новый потенциал), или вообще существовать».⁵ В социальных системах, включая политические, действует механизм аккумуляции процессов и явлений, имеющих кризисный потенциал. Их проявления требуют системного ответа – корректировки существующих принципов организации отношений. Меры, направленные на преодоление отдельных кризисных явлений (пусть даже успешное), сочетающееся с неиз-

³ Кризис / Клиническая психология. Словарь / Под ред. Н.Д. Твороговой. – М.: ПЕР СЭ, 2007 (Психологический лексикон. Энциклопедический словарь в 6 томах / Под общ. ред. А.В. Петровского).

⁴ См.: Синергетика / Новейший философский словарь: 3-е изд., исправл. – Минск: Книжный дом, 2003.; *Моисеев Н.Н.* Расставание с простотой. – М., 1998.

⁵ *Баталов Э.Я.* Кризис трех проектов // Свободная мысль. 2009. №6.

менностью общих принципов управления, в перспективе могут привести к еще более глубоким кризисам и последующему коллапсу всей системы отношений. В.Л. Иноземцев, рассуждая о природе современного финансово-экономического кризиса, отмечает, что «основной причиной его масштабов ... является «искусственное» затягивание предшествующего ему подъема», «успех финансовых властей большинства развитых стран в борьбе с кризисом 2000-2002 гг.».⁶

Возрастает важность не только адекватной реакции на проявления кризиса (тактические действия), но и способности субъектов правильно оценить его значение, верно определить исполняемую им функцию в развитии системы отношений, то есть понять, маркером каких процессов выступает конкретный кризис и какие действия могли бы соответствовать стоящим за ним явлениям (стратегическая оценка). Эта задача существенно затрудняется рядом взаимосвязанных факторов. Во-первых, участники отношений редко способны оценить состояние всей системы, увидев за частным целое. Во-вторых, несмотря на накопленный опыт регулирования международных процессов, создаваемые искусственно механизмы управления зачастую малоэффективны в силу их недостаточной способности подстраиваться под новые векторы мирового политико-экономического развития. В-третьих, политический кризис неразрывно связан с кризисом сознания его субъектов-участников. Процесс восприятия сложными социальными акторами международной действительности модальен индивидуальному восприятию, но не тождественен ему. Психологические механизмы восприятия всегда сообщают получаемому знанию определенную долю иррациональности. Такие необходимые элементы восприятия, понимания и осмысления как идентификация, стереотипизация, экстраполяция, атрибуция, проекция и т.д. накладывают ряд ограничений на рациональность принимаемых решений, выносимых суждений и осуществляемого на их основе выбора.

В результате субъект оказывается склонен превратно интерпретировать новые явления международной жизни или пренебрегать ими, оперируя концепциями, сформировавшимися ранее – в иных исторических условиях. Как следствие, его действия не в полной мере адекватны ситуации и эффективны лишь отчасти и, значит, закладывают основу будущих кризисов. В свою очередь, кризис сопровождается ростом потоков поступающей информации и данных, нуждающихся в быстрой обработке, что затрудняет процесс принятия решения, выработки новых стратегий поведения, в то время как старые – использовавшиеся ранее – оказываются недейственными.

2

Участники международных отношений, воспринимая действительность, обретают уникальные представления о ней, образующие в своей совокупности картину мира, которая определяет отношение субъекта к тем или иным событиям и явлениям и выступает базой для формирования внешнеполитических стратегий. Картина мира, формируемая каждым отдельно взятым актором, сугубо специфична, индивидуальна и уникальна.

Международные отношения, говоря словами одного из родоначальников конструктивизма А. Вендта, «не являются чересчур "общественной" сферой» по сравнению с отношениями внутри общества индивидов, они все же представляют собой единый и целостный социальный организм.⁷ Существование международного сообщества во всем многообразии своих проявлений базируется на общих для его участников «предельных понятиях» – универсальных категориях.⁸ Категории представляют собой включенные в структуру субъектного сознания операционально устойчивые ментальные формы. Они

⁶ Иноземцев В.Л. Кризис: природа и перспективы // Свободная мысль. 2009. №7. С. 96, 97.

⁷ Вендт А. Четыре социологии международной политики / Международные отношения: социологические подходы / Под ред. П.А. Цыганкова. – М.: Гардарики, 1998.

⁸ Подробнее о системообразующей роли категорий сознания в становлении и функционировании общества см., например: Степин В.С. Культура / Новейший философский словарь: 3-е изд., исправл.

отображают наиболее существенные связи, отношения и контуры явлений внешнего мира применительно к действующему субъекту, то есть воспроизводят в сознании базовые характеристики международных отношений. Категории отражают разные стороны социального процесса, определяют идеальные связи между явлениями и в своей совокупности сообщают системе отношений единство и целостность, обеспечивают ее воспроизводство как в мышлении акторов, так и в их поведении. Отсюда проистекает их основная когнитивная функция – структурирование знаний и представлений, ориентирование субъекта в потоке поступающих данных. В этом смысле категории выступают в роли смысловых «опорных точек» или «узлов», определяющих восприятие внешнего мира.

Общность категориального аппарата, используемого участниками международных отношений, не влечет за собой гомогенность взглядов, позиций подходов. Напротив, каждый субъект является носителем собственного уникального видения мира, представлений о своей роли в его становлении и развитии. Однако в процессе восприятия международной действительности каждый из них опирается на общий для всех набор категорий, исчезновение которого привело бы к хаотизации международной жизни.

К. Шмитт вывел категориальную пару, фиксирующую базовую характеристику политических отношений и раскрывающую, по его мнению, самую сущность политического. Речь идет о дихотомии «друг-враг», отражающей «самую интенсивную, самую крайнюю противоположность», «высшую степень интенсивности соединения или разъединения, ассоциации или диссоциации».⁹ Э.Я. Баталов разработал целую систему категорий, состоящую из трех групп. К первой были отнесены категории, которые фиксируют базовые онтологические признаки международных отношений (безопасность, стабильность, мировой порядок, сила, баланс сил, баланс интересов, консенсус). Ко второй – категории, определяющие состояние отношений между акторами (мир, война, сотрудничество, партнерство, гегемония, зависимость). К третьей – категории, отражающие изменения в отношениях между отдельными субъектами и в рамках мировой политической системы в целом (глобализация, интеграция, дезинтеграция, модернизация и т.д.).¹⁰ Обоих исследователей интересовал онтологический аспект проблемы. К. Шмитт подчеркивал, что рассматриваемые им категории «следует брать в их конкретном, экзистенциальном смысле», что «к ним не должны подмешиваться ... экономические, моральные и иные представления, и менее всего следует понимать их психологически ... как выражение частных чувств и тенденций».¹¹ Вместе с тем, все перечисленные категории могут рассматриваться и гносеологически – как описанные выше формы мышления субъекта. В этих целях все перечисленные категории могут быть разделены на три группы, несколько отличные от элементов классификации, приведенной выше.

К первой группе могут быть отнесены те из них, которые аккумулируют характеристики действующего и воспринимающего субъекта, позволяющие ему идентифицировать себя в транснациональных отношениях. Это категории актора, суверенитета, национального интереса, роли и функций субъекта в международных отношениях и т.п.

⁹ Шмитт К. Понятие политического / Антология мировой политической мысли в 5 томах. – М.: Мысль, 1997. Том 2. С. 293.

¹⁰ Баталов Э.Я. О философии международных отношений. – М.: НОФМО, 2005. С. 45-46. Автор этой классификации разрабатывал систему категорий науки, то есть перечислил «опорные точки», позволяющие ученому познать международные отношения во всей их полноте и целостности. Однако большинство перечисленных категорий давно и прочно утвердились не только в сознании специалистов-международников – ими оперируют политические деятели и, что особенно важно, массы. Тиражируя десятилетиями фразы типа «многополярный мир», «имперские амбиции», «угроза безопасности», «национальный интерес», «военная сила», СМИ выступают своего рода проводниками категорий науки в массовое сознание. И хотя многие употребляющие эти термины люди не понимают глубины стоящих за ними феноменов, в современном мире развитых информационных технологий использование этих категорий и основывающееся на них мировосприятие стало по истине глобальным.

¹¹ Шмитт К. Указ. соч. С. 294.

Фиксируя представления актора о себе, своем месте и роли в международных отношениях, категории этой группы конкретизируют отдельные характеристики субъекта применительно к внешнему миру – его Я-концепции (целостного, хотя и не лишённого внутренних противоречий, продуцируемого коллективным сознанием образа собственного «Я» актора). Я-концепция состоит из трех частей – комплекса представлений актора о себе; комплекса сопряженных с ними оценок; формирующегося на их основе комплекса потенциальных поведенческих реакций или установок, отражающих связь самосознания субъекта с его поведением.¹² Формируясь в процессе накопления опыта отношений с контрагентами, Я-концепция включает в себя не только представления о своих качествах, отличных от качеств других – личную идентичность, но и представления о своей принадлежности некоторой общности, группе – социальную идентичность, отдельные элементы которых могут конфликтовать друг с другом.¹³ В своей совокупности категории этой группы позволяют актору ощущать свою целостность, субъектную принадлежность состояний и действий, переживать тождественность с самим собой и неидентичность другим – как в отношении настоящего, так и прошлого, и будущего.¹⁴

Во вторую группу входят категории, определяющие субъекта и контрагента в контексте их отношений и специфики места, занимаемого ими в международной системе. Это категории друга, врага, союзника, партнера, соперника, державы-гегемона, младшего партнера, великой державы, сверхдержавы и т.д. С течением времени отношения акторов обретают устойчивый характер, формируются взаимные ожидания, представления о природе и сущности друг друга, распределяются социальные роли и функции. Антрополог А.П. Фiske на основе сравнения отношений внутри нескольких социумов выдвинул гипотезу о существовании четырех универсальных кросс-культурных моделей организации межсубъектного взаимодействия:

1. Базируется на принципе общности (*communal sharing*) – присуща сообществам, члены которых рассматривают друг друга как носителей общей сущности, выражающейся, например, в единстве происхождения, этнической или расовой принадлежности, общности судьбы. Решения в таких группах принимаются на основе консенсуса, за которым стоит ощущение целостности общины.
2. Определяется принципом статусной иерархии (*authority ranking*) – члены такого сообщества воспринимают себя и других как неравные единицы. Каждая следующая ступень социальной иерархии дает определенные прерогативы и привилегии по сравнению с предыдущей. Носители более «высоких» статусов в той или иной степени контролируют и направляют тех, кто занимает «низкие» позиции. Конфликты, возникающие в таких сообществах, основываются на желании носителей «высоких» статусов увеличить и расширить охват своего господства и подавить попытки оспорить легитимность своего правления.
3. Основывается на принципе поддержания паритета (*equality matching*) – субъекты таких отношений выстраивают свое взаимодействие на основе взаимности, компенсаторности и равенства, действуют исходя из принципов «услуга за услугу», «око за око», стремятся к балансу отношений, постоянно сравнивая характеристики (заслуги, силу, знания, уровень доходов и т.д.) друг друга на основе соответствующих критериев. Каждый из участников имеет четкое представление о соотношении своих характеристик с характеристиками контрагентов, и о тех действиях, которые необходимы для достижения желае-

¹² Подробнее см.: Бернс Р. Развитие Я-концепции и воспитание / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1986.

¹³ Turner J.C., Oronato R.S. Social Identity, Personality, and the Self-Concept: a Self-Categorization Perspective / The Psychology of the Social Self / Ed. by T.R. Tyler, R.M.Kramer, O.P. John. – N.Y.: Psychology Press, 1998. P. 12-17.

¹⁴ Я / Общая психология. Словарь / Под. ред. А.В. Петровского. – М.: ПЕР СЭ, 2005 (Психологический лексикон. Энциклопедический словарь в 6 томах / Под общ. ред. А.В. Петровского).

мого равновесия. Конфликтные ситуации реализуются в форме обмена равновеликими действиями, нанесением точно сопоставимого ущерба и т.д.

4. Функционирует в соответствии с принципом рыночного оценивания (*market pricing*) – главным является соотношение количественных или качественных показателей субъектов, конечной целью взаимоотношений которых оказывается не равновесие (как в третьей модели), а выгода (в первую очередь, материальная). В основе взаимодействия лежат рационалистические расчеты затрат и выгод, взаимные ожидания, конкуренция и борьба. Конфликты реализуются в форме торговых войн, экономических санкций и т.д.¹⁵

Перечисленные модели взаимодействия А.П. Фиске рассматривает как когнитивные схемы, сохраняющие устойчивость и влияющие на процесс восприятия субъектом внешнего мира, своего места в нем, исполняемых функций и ролей. В чистом виде эти модели проявляются крайне редко, однако их элементы присутствуют в каждой сложной совокупности социальных отношений. Заметны они в отношениях между государствами. Политологи Ф. Тетлок и Дж. Голджиер,¹⁶ проецируя положения этой концепции на международное взаимодействие, выявили черты всех описанных моделей. По их мнению, «рыночное оценивание» проявляется в том, что государства на международной арене выступают в ролях своеобразных «покупателей» и «продавцов», действующих в конкурентной рыночной среде, соблюдающих обязательства по договорам и уважающих права собственности. Их главная цель – выгода, ради достижения которой они готовы идти на компромиссы и следовать общим правилам игры, поскольку сотрудничество, реализуемое в той или иной форме, приносит пользу всем участникам процесса. При этом нормы и правила поведения на международной арене основаны на модели поддержания паритета, ибо каждый актор в своих действиях стремится к симметричному ответу на предшествующие действия контрагента. Отношения между государством-гегемоном и государством-сателлитом приравниваются к отношениям по модели статусной иерархии, а отношения внутри политических общностей, состоящих из нескольких в прошлом самостоятельных государств – к общинным.

В равной степени эти модели отражаются и в содержании категорий, с помощью которых актор воспринимает контрагента, а также в том, какие именно категории структурируют субъектное восприятие в каждом конкретном случае. Ведь за каждой из моделей стоит своего рода шкала оценки качеств контрагента. Категория друга предполагает наличие некой общности – интересов, ценностей, исторического прошлого, а главное, наличие общих представлений о прочих участниках международного взаимодействия как тех, кто в категорию друзей не попадает, субстанционально отличных и чужих. Категории партнера и союзника подразумевают под собой отношения с элементами третьей и четвертой моделей. В категориях державы-гегемона, младшего партнера, великой державы, сверхдержавы присутствуют отношения второй модели, подразумевающие иерархическую структуру, существование статусных ролей, привилегий. Как представляется, именно эта модель отношений является самой распространенной на международной арене, где каждый актор является носителем определенного статуса, позволяющего ему определенные действия и определяющего его отношения с контрагентами.

Третьей группе принадлежат такие категории, как организационная форма и структура международных отношений, война, мир, мировой порядок, соотношение сил, центр силы, безопасность, угроза, сила и слабость. То есть, те из них, которые «фиксируют базовые онтологические признаки международных отношений».¹⁷ Специфика кате-

¹⁵ Fiske A.P. The Four Elementary Forms of Sociality: Framework for a Unified Theory of Social Relations // Psychological Review. 1992. №4. P. 689-723.

¹⁶ Goldgeier J., Tetlock P. Psychology and International Relations Theory // Annual Review of Political Science. 2001. №4. P. 86-87.

¹⁷ Баталов Э.Я. Указ. соч. С. 45.

горий этой группы заключается в том, что они, как и их конкретное содержание, формируются в процессе развития социального организма особого типа – сообщества государств, который помимо родовых качеств характеризуются и специфическими видовыми чертами. Основными акторами международных отношений являются государства – субъекты много более автономные от той среды, в которой они действуют, нежели индивиды – от общества. Как подчеркивает А. Вендт, внешняя политика в большей степени подвержена воздействию внутренней специфики народа и государства (своеобразного аналога «Я» личности), чем влиянию международного сообщества (аналога социума).

Сталкиваясь с внешним миром, народы и государства испытывают потребность в постижении его сути, закономерностей его развития, его базовых характеристик, проявляющихся в конкретных событиях международной жизни. В результате формируется общее для членов международного сообщества представление о возможности упорядоченного устройства всей цельной совокупности международных связей на основе общих организационных принципов, выражающихся в существовании достаточно устойчивых межсубъектных отношений, универсальных критериев определения их места и функций в системе отношений, возможности управления международными процессами. Обретая общее представление о свойствах среды, каждый из акторов формирует собственную специфическую картину мира, насыщенную конкретными представлениями о распределении ролей и функций, характере межсубъектных связей и т.д. Категории третьей группы, таким образом, оказываются своего рода связующим звеном между универсальными для всех участников социального взаимодействия любого типа категориями первой и второй групп и сугубо специфическими реалиями международных отношений.

Конкретное исторически обусловленное содержание категорий обеспечивает регулирование и структурирование процесса восприятия, определяет порядок осмысления и характер эмоционального окрашивания входящей информации, направление познавательной активности субъекта. С его помощью осуществляется не только хранение знаний субъекта о внешнем мире, но и формирование новых операционных когнитивных форм (в виде убеждений, образов, представлений, идеологических концептов, стратегий поведения), а также комплекса так называемых «мыслимых действий», связывающих восприятие субъекта с его поведением. С конкретными представлениями субъекта о международных отношениях непосредственно связаны и его представления о поведенческих актах, которые он может совершить. Такие представления накапливаются с опытом и в процессе своего формирования всегда увязываются с когнитивным отражением конкретного явления, однако с течением времени становятся более самостоятельными. Они обретают черты универсальности, то есть начинают рассматриваться как потенциально применимые ко многим (или даже всем) явлениям. Иначе говоря, действия, которые актор считает возможными в отношении одного явления (поскольку такие действия уже совершались или полагались допустимыми и были закреплены в сознании в качестве «мыслимых»), могут оказаться вероятными и в отношении других явлений.

3

Глобальный финансово-экономический кризис наглядно продемонстрировал существование целого ряда тенденций, определяющих трансформацию структурных, организационных и функциональных оснований международного взаимодействия.

Несмотря на то, что государства остаются основными субъектами мировой политики, международные отраслевые организации, международные политические группы лидеров (Группа восьми, G8 и Группа двадцати, G20), транснациональные корпорации, неправительственные гуманитарные и общественные структуры, транснациональные преступные синдикаты и т.д. могут сравниться с некоторыми из государств по ряду важных параметров, определяющих потенциал политического влияния. Это касается объема наличных финансовых ресурсов, запаса «мягкой» силы, способности к «проецирова-

нию» силы, количества и качества межсубъектных связей. В совокупности это позволяет отдельным негосударственным акторам выступать в роли полноценных партнеров государств, их конкурентов и даже соперников и противников.

Взаимодействие между негосударственными акторами зачастую основывается на формирующихся спонтанно и существующих в течение непродолжительных отрезков времени горизонтальных связях. На глобальном, региональном и национальном уровнях негосударственные субъекты частично берут на себя исполнение тех функций, которые прежде были всецело монополизированы государством. Это и стратегическое управление международными процессами (участие в котором принимают ООН; G7/G8; G20; ЕС; БРИК, НАТО и др.), и тактическое управление отдельными отраслями отношений (ВТО, МАГАТЭ, НАТО, ШОС, ОДКБ, МВФ, ОПЕК и т.п.), и узкоспециализированное рутинное управление конкретными сферами взаимодействия (Комитет Цангера, *ICAN*, Международная организация стандартизации, Красный крест), и влияние (с помощью лоббирования) на отдельные элементы внешней политики государств. Здесь приоритет имеют ТНК и национальные, реже международные общественные организации. Кроме того, в сфере компетенции негосударственных субъектов все чаще оказывается управление идеологическими основаниями международного взаимодействия (*Transparency International*, Талибан, Хамас, Аль Кайда, *Google* и т.д.). Современная мировая политика и, что немало важно, мировая политическая повестка дня во многом определяется деятельностью перечисленных акторов, в то время как государства оказываются вынужденными реагировать на формирующиеся в результате этой деятельности вызовы.

Одним из таких вызовов становится трансформация феномена глобального управления. Если раньше речь шла об определении общего курса развития системы, разрешении отдельных межгосударственных противоречий и конфликтов, то сегодня налицо потребность в управлении иного рода. Расширяющиеся на наших глазах трансграничные негосударственные хозяйственные связи, международная торговля товарами и услугами, углубляющиеся взаимосвязь и взаимозависимость между народами требуют появления новых механизмов постоянного рутинного регулирования, стандартизации и «контроля качества», то есть становления единого общемирового транснационального управления, стихийное формирование которого усилиями негосударственных акторов уже просматривается. Это должно существенно изменить базовые представления об организационных, структурных и функциональных основаниях международного взаимодействия, носителями которых по-прежнему выступают системообразующие акторы – государства. Однако если исследовательское сообщество и государственные ведомства отдельных стран¹⁸ стремятся к осмыслению описанных процессов, то абсолютное большинство государств смотрит на мир с помощью категориального аппарата, наследуемого из отдаленного прошлого. И хотя постижение специфики грядущего мироустройства каждым конкретным субъектом определяется индивидуальной системой категорий, содержание некоторых из них является общим для всех и определяется общим историческим опытом. Именно от второй группы в наибольшей степени зависит то, каким образом акторы воспринимают современный кризис, какие последствия от него ожидают, какие именно тенденции мирового развития фиксируют в своем поведении.

Современный мировой порядок в большинстве случаев рассматривается как сложное образование, формирование которого еще не завершилось. Нынешний кризис рассматривается как этапный для его становления. Причем речь идет не только и не столько о том, что его влияние заметно в абсолютном большинстве стран мира и затра-

¹⁸ См.: *Global Trends 2025: A Transformed World*. – National Intelligence Council, November 2008. Примечательно, что главой отдела политического планирования госдепартамента США была назначена А.-М. Слотер – автор концепции сетевого мирового порядка. Несмотря на огромное значение ее исследований, Слотер изначально ориентировала свои изыскания не только на постижение базовых характеристик миропорядка, но и на выработку методов обеспечения лидерства США в его рамках.

гивает системообразующие элементы отношений между ними. В первую очередь участников отношений волнует то, что последствия кризиса могут оказаться столь значительны, что приведут к трансформации организационных оснований современной международной системы – перераспределению сил, ролей и функций, изменению характера связей, принципов организации взаимодействия и т.д.

Значительное влияние на представления акторов о характере ролей и функций, исполнение которых возможно в формирующейся системе, специфике феномена управления международными процессами, грядущей структуре международных отношений оказывают непосредственные предшественники современной формы мирового порядка. Большинство обсуждений современного мирового порядка ведется в рамках концепции его «полюсного» устройства, ключевым для которой является вопрос о количестве государств, способных исполнять роли лидеров. Поскольку современный мир являет собой принципиально иную картину – в нем не представлено сопоставимых по военно-силовому потенциалу акторов, часто можно слышать сравнения современных потенциальных «полюсов» с центрами силы, существовавшими в эпоху «Европейского концерта». Великие державы того времени, борьба между которыми за ресурсы и влияние велась в соответствии с принципом «баланса сил», не несли столь значительных затрат на поддержание и реализацию международного статуса как это было в период «холодной войны». Но они и не имели столь широких возможностей, будучи в большей степени ограничены как в ресурсах, так и в использовании силы, нежели сверхдержавы XX века.

Из этой специфики представлений о центрах – «полюсах» миропорядка вытекает трактовка феномена управления международными процессами. Взаимодействие сверхдержав времен «холодной войны» базировалось на соперничестве двух проектов социально-политического развития человеческой цивилизации – социалистического и капиталистического в его либерально-демократической форме, основанных на разных ценностях, ориентированных на достижение разных политических, экономических и социальных целей. Развитие каждой из систем происходило в заданном направлении, в соответствии с заранее определенными принципами, которые реализовывались комплексно – во всех сферах жизни объединенных блоком обществ. На сильнейших акторов возлагалась ответственность не только за конкретные события международной жизни, но и за выбор направления политэкономического развития мира. Сверхдержавы воспринимались как акторы, имеющие не только возможность получать наибольшую выгоду от международного взаимодействия, но и шанс максимально полно реализовать свою историческую миссию – разработать и воплотить в жизнь собственный план развития международного сообщества и стоящей за ним человеческой цивилизации. Накладывает свое влияние на современную концепцию управления, сообщая ей некоторую противоречивость, и понимание термина «полюс» времен «Европейского концерта». Поэтому управление международными процессами, сохраняя и описанный выше «мессианский» элемент, одновременно рассматривается как производная от политики «баланса сил», сопровождавшей борьбу великих держав за ресурсы и влияние в XIX веке.

«Полюсное» устройство мира предполагает существование соответствующей иерархии акторов – начиная от управляющих международными процессами обладателей статуса «полюса» и заканчивая управляемыми – теми, кто такого статуса не имеет. Международные отношения при этом рассматриваются как система, функционирующая в соответствии с едиными принципами организации и основанная на взаимодействии государств. Место, занимаемое каждым конкретным субъектом, и соответствующие этому месту роль и функции определяются в зависимости от количества силы, сконцентрированной в руках субъекта. При этом категория силы претерпела некоторые трансформации. Поскольку наиболее экономически развитые страны мира сегодня формируют и его политическую элиту, принято напрямую увязывать экономическую мощь страны с ее потенциальным участием в глобальном управлении. Действительно, политика и экономика

представляют собой прочно связанные между собой части жизнедеятельности государства и международного сообщества, что и оправдывает прямую увязку экономической мощи с глобальным политическим управлением в глазах большинства акторов.

Современный кризис, идентифицированный участниками отношений как кризис системы управления, потребовал быстрой и действенной реакции. Ответом на вызов стали разнообразные меры отдельных национальных правительств и международного сообщества, направленные на стабилизацию финансово-экономической ситуации. Помимо этого, были сделаны некоторые шаги в направлении корректировки существующей системы управления, отдельные элементы которой стали поводом для рассуждений о становлении нового мирового порядка. В большинстве из них ясно прослеживается устойчивое влияние описанных категорий сознания.

Главным изменением в политической картине мира стала активизация деятельности G20 и новой неформальной международной организации – БРИК. Первая позиционируется как систематически действующий дискуссионный форум, объединяющий крупнейшие страны для обсуждения ключевых проблем глобальной экономики, мирового развития и поддержки роста. Группа двадцати сформировалась в ответ на экономические потрясения конца 1990-х годов, однако особое значение обрела в свете развернувшегося глобального экономического кризиса. Участники G20 видят кризис как результат недостаточной «включенности» основных развивающихся стран в процесс управления глобальным экономическим процессами, а также несоответствия структуры и механизмов управления ведущих международных финансовых институтов изменившемуся с момента их создания соотношению экономических сил в мире.¹⁹ В качестве основной меры преодоления сложившейся ситуации декларируется предоставление больших возможностей представительства и права голоса зарождающимся (*emerging*) и развивающимся (*developing*) экономикам. Речь, в частности, идет о расширении участия развивающихся государств в управлении МВФ и Всемирным банком. Формулировки выглядят весьма расплывчатыми – развивающиеся страны приглашаются к участию в неформальных организациях типа функционирующего с конца 1990-х годов Форума финансовой стабильности (*Financial Stability Forum*) и создаваемого в соответствии с декларациями саммитов G20 Совета по финансовой стабильности (*Financial Stability Board*), которые, несмотря на важную функцию координации действий участников и обмена мнениями, пока не имеют реальных механизмов целенаправленного управления мировыми финансово-экономическими процессами.²⁰

Таким образом, в институциональной структуре международных отношений фиксируется признание странами Запада возможности привлечения крупнейших развивающихся стран к глобальному управлению и формализуется влияние последних на мировые экономико-политические процессы. При этом декларирование предоставления больших возможностей влияния на выработку идеологических оснований функционирования системы развивающимся странам, экономические программы развития которых далеко не всегда соответствуют принципам западных стран, в отдаленной перспективе может привести к изменению основного тренда экономического развития мира.

Еще более интересный феномен представляет собой БРИК – экономики этих четырех стран развиваются достаточно быстрыми темпами для того, чтобы к середине XXI века в своей совокупности превзойти суммарный размер экономик G7.²¹ БРИК до сих пор не имеет официального статуса, всплеск в 2008-2010 гг. активности ее деятельности

¹⁹ http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx.

²⁰ Leaders' Statement. The Pittsburgh Summit. September 24-25, 2009 (http://www.g20.org/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf).

²¹ По прогнозу, опубликованному «*Goldman Sachs*» в 2001 г. Прогноз был скорректирован с учетом текущих кризисных явлений. Сейчас эксперты банка указывают 2032 г. (<http://www.goldman-sachs.com/ideas/brics/brics-at-8/index.html>).

(об успехах которой говорить пока рано), как и в случае G20, стал ответом на глобальные кризисные явления. Повестка дня саммитов, проходящих на самом высоком уровне, весьма обширна и помимо вопросов разностороннего экономического сотрудничества включает в себя проблемы политического регулирования международных отношений. Участники БРИК стремятся к организации процесса глобализации по новым принципам. Если традиционная (Западная) концепция предполагала «вертикальное» проникновения влияние развитых государств в экономики развивающихся, то БРИК являет собой альтернативную модель – глобализацию «по горизонтали», основанную на стимулировании связей между экономиками примерно одного размера, сходной структуры, примерно равного уровня развития. Члены БРИК заявляют о своей приверженности «многополярному» миру, причем каждый из участников, согласно уже упоминавшейся тенденции, стремится увеличить свое политическое влияние за счет экономической мощи. Экономическая сила организации со временем может трансформироваться в политическое влияние, обеспечивающее способность противостоять влиянию таких субъектов, как G7.

Функционирование обеих организаций соответствует современным категориям познания международных процессов, характерных для государственных акторов, и представляет собой институционализацию их содержания. Несмотря на то, что доминирующие представления о будущем глобального мира закономерны, отражая как естественное стремление к категоризации, так и некоторые тенденции глобального развития, ясно прослеживаются как противоречия между элементами категориального аппарата, так и использование концепций, формировавшихся в иных условиях и соответствующих другим реалиям. Применительно к проблеме глобального управления в свете современного кризиса, можно констатировать несколько положений.

Во-первых, нынешний кризис имеет значительную политическую составляющую и может рассматриваться как кризис системы управления. При этом мир насыщен претендентами на участие в глобальном управлении. Однако если де-факто исполняющие значительную часть соответствующих функций негосударственные акторы не обладают субъектным статусом, необходимым для признания в качестве участников процесса управления, то стремительно набирающие экономическую мощь развивающиеся страны вряд ли способны реализовывать власть в соответствии с теми принципами управления, которые бытуют в современном межгосударственном сообществе. Дело в том, что ни члены G20, ни страны-участницы БРИК не связаны ни цивилизационной общностью, ни единством политических ценностей, в то время как общность их интересов носит, как представляется, кратковременный характер. Стабильная реализация такого рода организациями властных функций представляется задачей весьма непростой.

Во-вторых, современный политико-экономический кризис не является настолько глубоким и масштабным, чтобы стать фактором смены миропорядка, маркируя лишь частичную дисфункцию механизмов управления. Постоянная устойчивая объективация представлений государств о специфике функционирования международных отношений будет способствовать сохранению ряда их элементов, существование которых в иных условиях оказалось бы невозможно. Так, в течение некоторого времени сохранится структура межгосударственных отношений, основанная на принципах «полюсности», иерархичности, «баланса сил» и т.д. Характер управления международными процессами по-прежнему будет основан на распределении силы, а культурно-идеологические основания функционирования системы будут определяться сильнейшими акторами.

В-третьих, новые тенденции развития международных отношений, связанные с деятельностью негосударственных акторов, будут усиливаться и со временем, в случае если основные акторы международных отношений продолжат их игнорировать, могут стать фактором полной дисфункции системы. Политический кризис всегда связан с кризисом сознания, ибо субъект отношений склонен пренебрегать или неверно трактовать новые явления международной жизни, оперируя устаревшими концепциями.