

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Мировое развитие. Выпуск 16

**Интеграционные и дезинтеграционные
процессы в мировой экономике
и политике**

Ответственные редакторы:
Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова

Москва
ИМЭМО РАН
2016

УДК 339
327
ББК 65.5
66.2
Инт 73

Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений
имени Е.М. Примакова»

*Редакционный совет продолжающегося издания «Мировое развитие»:
Ф.Г. Войтоловский, Н.И. Иванова, Л.Г. Истягин, Ю.Д. Квашнин, А.В. Кузнецов,
И.С. Королев, Н.А. Косолапов, Э.Г. Соловьев, Н.В. Тоганова, Е.С. Хесин.*

Рецензенты: д.и.н. Е.А. Канаев, к.полит.н. В.Ю. Журавлева

Инт 73

Интеграционные и дезинтеграционные процессы в мировой экономике и политике
(Мировое развитие. Выпуск 16) / Отв. ред.: Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова. – М.:
ИМЭМО РАН, 2016. – 187 с.

ISBN 978-5-9535-0466-9

DOI:10.20542/978-5-9535-0466-9

Очередной выпуск продолжающегося издания «Мировое развитие» подготовлен на основе материалов Международной конференции молодых ученых, состоявшейся 11–12 ноября 2015 г. в ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН в рамках Школы молодых ученых «Интеграционные и дезинтеграционные процессы в мировой экономике и политике» при поддержке Российского научного фонда (грант №15-18-30069). В представленных статьях рассмотрены такие проблемы, как формирование трансрегиональных торгово-экономических проектов, роль международных организаций в современном мире, воздействие процесса глобализации на внутривнутриполитические процессы и систему международных отношений. Издание предназначено для исследователей, преподавателей вузов, аспирантов, а также всех интересующихся актуальными тенденциями развития мировой экономики и международных отношений.

Integration and Disintegration Processes in the World Economy and Politics (Global Development, iss. 16) / Yu.D. Kvashnin, N.V. Toganova, eds. – Moscow, IMEMO, 2016. – 187 p.

ISBN 978-5-9535-0466-9

This issue of IMEMO's series "Global Development" is based on the agenda of the eponymous conference, which was held at the Primakov Institute of World Economy and International Relations (November 11–12, 2015) within the young scholars initiative "Integration and Disintegration Processes in the World Economy and Politics" financed by the Russian Science Foundation (project No 15-18-30069). It is focused on various aspects of inter-regional and trans-regional economic cooperation, the role of the international organizations in today's world, the impact of globalization on domestic politics and international relations. This edition is intended for researchers, political and economic analysts, high-school teachers, post-graduate students and a broader range of interested audience.

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

ISBN 978-5-9535-0466-9

© ИМЭМО РАН, 2016
© Коллектив авторов, 2016

Оглавление

От региональных экономических объединений к трансрегиональным проектам	5
<i>Селиверстова А.А.</i> Регионализм XXI века: некоторые методологические подходы к оценке евразийской экономической интеграции.....	5
<i>Ермохин И.С.</i> ВТО, Казахстан и ЕАЭС: актуальные процессы дезинтеграции... 10	10
<i>Жигулина О.В.</i> Миграционная политика России в контексте евразийской интеграции.....	13
<i>Невская А.А.</i> «Санкционные войны» России и Европейского союза: влияние на корпоративную интеграцию	19
<i>Вода К.Р.</i> Участие Японии в торгово-экономическом сотрудничестве в Тихоокеанской Азии.....	27
<i>Чудинова К.С.</i> США и Япония в Транстихоокеанском партнерстве: преодоление разногласий?.....	35
<i>Борисова А.Р.</i> Дебаты в США по политическим аспектам Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства.....	41
Новые подходы к устойчивому развитию	46
<i>Растольцев С.В.</i> Новые цели ООН в области устойчивого развития: некоторые аспекты	46
<i>Коваль А.А.</i> Международная интеграция в сфере поддержки экспорта.....	56
<i>Щедрина А.М.</i> Развитие рынка облачных технологий.....	60
<i>Левашенко А.Д.</i> Сотрудничество с ОЭСР — дополнительные возможности для России.....	65
<i>Квашнин Ю.Д.</i> Страны Евросоюза в поисках концептуальной альтернативы социальному государству	70
<i>Тоганова Н.В.</i> «Промышленность 4.0» в Германии: идеология, программа или интегральный взгляд на экономические процессы?	81
<i>Костюкова К.С.</i> Япония как рекрутер иностранных кадров: инструменты интеграции в международный рынок труда	90
Центростремительные и центробежные тенденции в мировой политике	95
<i>Бадаева А.С.</i> Миграционный кризис 2015 года: новые вызовы европейскому единству.....	95
<i>Гриценко И.А.</i> Ибероамериканское сообщество наций: «латиноамериканизация» и перспективы развития	106
<i>Розенталь Д.М.</i> Интеграция в Латинской Америке: взгляд из Каракаса	112
<i>Давыдов А.А.</i> Подходы США к проблеме дезинтеграции Ирака	119
<i>Куракина-Дамир А.А.</i> Новые партии как вызов традиционному бипартизму в Испании	130
<i>Кузнецова В.А.</i> Бразильское общество перед угрозой дезинтеграции.....	136

Национальные стратегии безопасности в условиях возрастающей международной нестабильности	142
<i>Кислицын С.В.</i> Подходы Республиканской партии США к проблеме сохранения американского лидерства.....	142
<i>Самойловская Н.А.</i> Евроатлантическая стратегия в Причерноморье	148
<i>Харитонова Е.М.</i> Оценка эффективности «мягкой силы»: подходы британских экспертов	151
<i>Дьячков К.Н.</i> Проблема национальной безопасности в польском внешнеполитическом дискурсе в 2014–2015 годах	155
<i>Тимофеев П.П.</i> Россия и Франция в Совете Безопасности ООН: перспективы сотрудничества и проблема вето	161
<i>Репникова В.Г.</i> Расширение НАТО и национальная безопасность России ...	170
<i>Виловатых А.В.</i> О некоторых аспектах информационной безопасности России.....	177
<i>Девятков А.В., Шелягина А.А.</i> СМИ как конфликтный фактор международных отношений (на примере немецких СМИ в период украинского кризиса)	181

От региональных экономических объединений к трансрегиональным проектам

*Селиверстова А.А.**

Регионализм XXI века: некоторые методологические подходы к оценке евразийской экономической интеграции

Многие события, происходившие в конце XX в. — начале XXI в., свидетельствуют о необходимости пересмотра подхода к интерпретации процесса регионализма, а также используемой для этого теоретико-методологической базы. В исследованиях Всемирной торговой организации (ВТО) и Всемирного банка данное явление определяется как «регионализм XXI века»¹, или «новый» регионализм², то есть эксперты этих организаций указывают на принципиальное отличие современных процессов от тех, что происходили в XX в. и которые сегодня можно обозначить как «старый» регионализм. Целью данной работы является поиск ответов на следующие вопросы: нужно ли изучать процессы регионализма, чем отличается «старый» регионализм от «нового» и какие методы предпочтительны для изучения «нового» регионализма.

Нужно ли изучать процессы регионализма?

О возрастании роли регионализма по сравнению с мультилатерализмом свидетельствует увеличение числа региональных торговых соглашений (см. граф.). Тенденция к их росту особенно заметна после 1993 г. По состоянию на 31 января 2015 г. ГАТТ/ВТО было получено 583 уведомления о заключении региональных торговых соглашений, из них 411 уведомлений сделаны в соответствии со ст. 24 ГАТТ 1947 г. или ГАТТ 1994 г.; 39 — в соответствии с разрешительными оговорками (enabling clause) и 133 — в соответствии со ст. 5 ГАТС. На конец 2015 г. 277 соглашений было в силе.

Также наблюдается тенденция усложнения регионализма: сокращается доля преференциальных торговых соглашений и увеличивается доля соглашений о зоне свободной торговли и таможенном союзе (см. табл. 1). Стабильно растет число соглашений о таможенном союзе, в то же время число соглашений о либерализации торговли без проведения единой торговой политики по отношению к третьим странам увеличивается быстрее.

П. Кругман в своих работах предсказал³ возрастание значимости регионализма с конца 1980-х — начала 1990-х гг., а также кризис системы ГАТТ/ВТО.

* Селиверстова Анна Андреевна — аспирантка кафедры международных экономических отношений и мировой экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

¹ Baldwin R. 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. Geneva: WTO, 2011. P. 38.

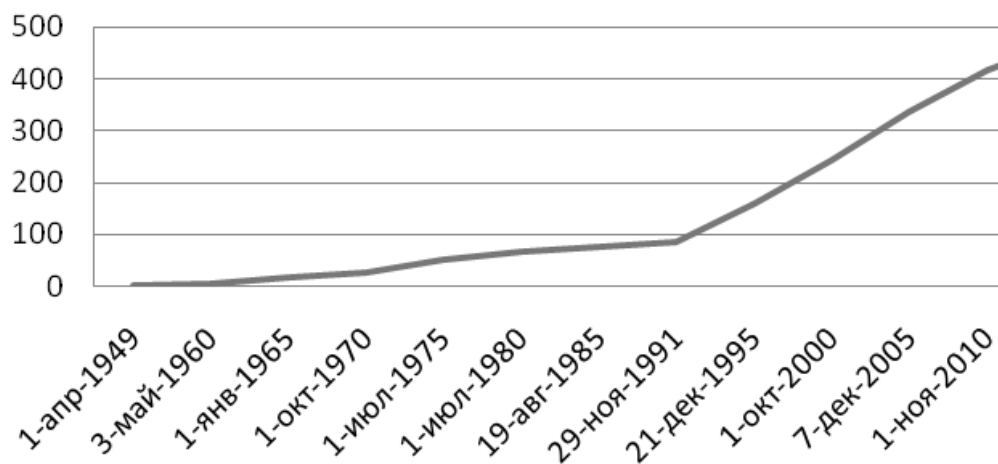
² Burfisher M.E., Robinson Sh., Thierfelder K. Regionalism: old and new, Theory and practice. Washington, 2004. P. 62.

³ Krugman P. Is bilateralism bad? Cambridge: National bureau of economic research, 1989. P. 27; Krugman P. The Move Toward Free Trade Zones. Cambridge: MIT Press, 1992. P. 35; Krugman P. Regionalism

Причинами последнего, по мнению Кругмана, являются «расширение европейской интеграции, окончание конфликта между США и Канадой и заключение соглашения о зоне свободной торговли, рост инвестиций и импорта из Японии в азиатские страны»⁴. Экономист предполагает, что мир может разделиться на несколько региональных блоков, торговля в которых будет приближаться к свободной и которые будут самостоятельно принимать решения по ее регулированию внутри объединений, тогда как глобальная система (ВТО) будет регулировать отношения лишь между региональными объединениями.

График.

Динамика вступления в силу региональных торговых соглашений в рамках ВТО/ГАТТ (1949–2010 гг.)



Источник: Regional trade agreements information system (RTA-IS).

Таблица 1.

Динамика структуры и объема РТС в 1990–2015 гг.

Тип интеграционного объединения	1990		2000		2010		2015	
	шт.	%	шт.	%	шт.	%	шт.	%
Таможенные союзы	16	17,98	28	11,20	34	8,21	35	7,49
Зоны свободной торговли	67	75,28	212	84,80	364	87,92	415	88,87
Преференциальные торговые соглашения	6	6,74	10	4,00	16	3,86	17	3,64
Всего	89		250		414		467	

Источник: Regional trade agreements information system (RTA-IS).

Чем отличается «старый» регионализм от «нового»?

Экспертные подразделения таких международных организаций, как Всемирный банк, Всемирная торговая организация, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и Организация экономического сотрудничества и развития, в последние годы проводили анализ процессов регионализма в мире. Ключевыми, на наш взгляд, являются следующие публикации: «Регионализм XXI века: устранение пробелов между торговыми отношениями XXI и

versus multilateralism: analytical notes // New dimensions in regional integration. Cambridge: MIT Press, 1993. P. 58–78.

⁴ *Krugman P.* The Move Toward Free Trade Zones. Cambridge: MIT Press, 1992. P. 23.

правилами торговли XX века»⁵, «Регионализм и многосторонняя торговая система»⁶, «Регионализм: старый и новый, теория и практика»⁷. Такой интерес связан с тем, что многие события конца XX в. свидетельствуют о необходимости пересмотра подходов к анализу и интерпретации процессов регионализма. Это нашло свое отражение в обозначении недавних процессов как «регионализм XXI века», или «новый» регионализм, и противопоставление его «регионализму XX века», или «старому» регионализму.

Итак, чем же «новый» регионализм отличается от «старого»? Основатели старых подходов Я. Вайнер, Дж. Мид разработали теорию таможенных союзов, которая описывает эффект создания торговли, эффект отклонения торговли и «неоднозначность Вайнера» (см. табл. 2)⁸. Эффект создания торговли заключается в том, что до формирования союза потребители покупали местные товары, поскольку цена любого товара извне была выше вследствие протекционистских таможенных мер. После формирования союза происходит переориентация на более дешевые и/или более качественные товары союзных государств, которые стали более доступными в результате либерализации торговых отношений.

*Таблица 2.
Сравнение «старого» и «нового» регионализма*

«Старый» регионализм «Shallow» integration	«Новый» регионализм «Deep» integration
Включает сокращение и устранение барьеров на пути движения товаров (и иногда некоторых транспортных услуг). Интеграция происходит между развитыми странами.	Включает сокращение и устранение барьеров на пути движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы и элементы по согласованию национальных политик. В одно региональное объединение могут входить и развитые, и развивающиеся страны.
Следовательно...	
старая теория сосредоточена на изучении количественных факторов: <ul style="list-style-type: none"> ➤ изменений таможенных пошлин, ➤ цен на импортные товары, ➤ объемов взаимной торговли. 	новая теория требует учета и других (качественных) факторов: <ul style="list-style-type: none"> ➤ различных уровней интеграции, ➤ специфики каждой страны объединения (например, институциональных основ, эффективности производства), ➤ специфики изучаемой отрасли, ➤ а также несовершенства конкуренции, лоббирования интересов, асимметричности информации и пр.
Ключевые фигуры и их теории (теоретическая база):	
Я. Вайнер (1950 г.), Дж. Мид (1955 г.), М. Кемп и Х. Уан (1976 г.) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Теории эффектов таможенных союзов: «уверенность Смита» 	П. Кругман (1991 г.); Т. Кое, Е. Хэлпман, А. Хофмайстер (1997 г.); Л.А. Уинтерс (1997 г.); Г. Гросман, Е. Хэлпман (1994 г.) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Модели общего и частичного равновесия, включающие новые

⁵ Baldwin R. Op.cit. P. 38.

⁶ Jensen J., Training T., Tarr D. The impact of Kazakhstan accession to the WTO: a quantitative assessment. Washington: World Bank, 2007. P. 53.

⁷ Burfisher M.E., Robinson Sh., Thierfelder K. Op.cit. P. 62.

⁸ Baldwin R. Op.cit. P. 19–20.

<p>(эффект создания торговли), «спилловер Хаберлера» (эффект отклонения торговли) и «неоднозначность Вайнера»</p> <p>➤ Модель Хекшера — Олина — Самуэльсона</p>	<p>элементы: rent-seeking, политические аспекты в экономике, теория игр, стратегия конфликтов</p> <p>➤ Модели, учитывающие несовершенную конкуренцию</p> <p>➤ Модели, учитывающие лоббирование и вклад конкуренции между отраслями и пр.</p>
---	--

Источник: составлено автором.

Эффект отклонения торговли возникает тогда, когда страна-участница вследствие образования таможенного союза отказывается от ранее закупаемых у не вошедших в таможенный союз стран продуктов в пользу продуктов стран — участниц объединения. Это также обусловлено либерализацией торговых отношений внутри регионального объединения.

Третий эффект — «неоднозначность Вайнера» — описывает сложившуюся в результате образования регионального объединения ситуацию для отдельных компаний, ведь ответить на вопрос о том, выгодно ли региональное объединение для конкретной компании, можно лишь проанализировав ее торговлю с компаниями из вошедших в союз стран и тех стран, что туда не вошли. Если первых больше, то процесс регионализации для компании, безусловно, выгоден. Если больше вторых, то это может ухудшить ее положение на рынке или вынудить искать партнеров среди компаний стран — участниц регионального объединения.

Однако несмотря на богатый методологический аппарат данных теорий и их разработанность, Я. Вайнер, Дж. Мид и Г. Джонсон исследуют лишь один узкий вопрос: «Выиграет ли определенная нация от присоединения к соглашению о свободной торговле?»⁹, занимаясь изучением изменения таможенных пошлин, цен на импортные товары, объемов взаимной торговли. Но в конце 1980-х — начале 1990-х гг. стало очевидно, что на процессы региональной интеграции влияют факторы, которые сложно описать количественными методами. Поэтому появилась острая необходимость в новых подходах. Перечислим эти факторы: влияние на регионализацию стали оказывать интеграционные процессы на разных уровнях (в том числе стало необходимо учитывать фактор ВТО); интеграция в разных отраслях и в разных регионах требовала разных методов исследования; при анализе стало необходимо учитывать предпочтения потребителей, качество товаров/услуг, дополняющие и поддерживающие отрасли. Приведем несколько примеров. Так, при анализе интеграционных процессов в секторе телекоммуникаций необходимо учитывать наличие специфической инфраструктуры, что в меньшей степени требуется для сферы воздушных грузовых перевозок. Проблема асимметрии информации является ключевой при анализе интеграции в сфере финансовых услуг, но может не играть роли в других секторах.

Какие методы предпочтительны для изучения «нового» регионализма?

При изучении «нового» регионализма зарубежные и российские исследователи особенно часто прибегают к количественным методам¹⁰. Однако

⁹ Burfisher M.E., Robinson Sh., Thierfelder K. Op.cit. P. 25.

¹⁰ Тоцицкая И.Э. Методологические подходы к оценке экономической интеграции Европейского союза и Евразийского экономического союза // Выступление на IX международной конференции ЕАБР «Евразийская экономическая интеграция» (Москва, 2014). URL: www.eabr.org/general/upload/Tochitskaya.pdf. (дата обращения: 05.09.2015).

довольно редко используются методы, предполагающие оценку качественных характеристик интеграции, как, например, интервьюирование представителей бизнеса, экспертов. Также редко учитываются такие факторы, как асимметрия информации, политические аспекты интеграции. Однако то, что эти факторы начинают приниматься во внимание и методология исследований расширяется, на наш взгляд, заслуживает положительной оценки.

В то же время отсутствие четкой методологии анализа «нового» регионализма показывает, что для всестороннего изучения евразийской экономической интеграции необходимо сочетание традиционно используемых методов и показателей¹¹ с реже используемыми подходами, такими как анализ межотраслевого баланса; опросы предприятий; метод Дельфи; модели, учитывающие несовершенную конкуренцию (разработана Уинтером в 1997 г.)¹²; модели, учитывающие лоббирование и вклад конкуренции между отраслями (Гроссман и Хелпман, 1994 г.)¹³; теория игр; стратегии конфликтов Шиллера и пр.

¹¹ Индекс интенсивности торговли, индекс комплиментарности торговли, индекс выявленных сравнительных преимуществ и основанная на нем модель Хаусмана — Клингера и др.¹¹ (подробнее см.: *Селиверстова А.А.* Россия, Белоруссия и Казахстан: возможна ли эффективная торговая интеграция? // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 1 (17). С. 107–110); модели GTAP (Global Trade Analysis Project) и GAMS (General Algebraic Modeling System); гравитационные модели.

¹² *Winters L.A.* Regionalism and the Rest of the World: Theory and Estimates of the Effects of European Integration // *Review of International Economics*, Special Supplement. 1997. P. 134–147.

¹³ *Grossman G., Helpman E.* Protection for Sale // *The American Economic Review*. 1994. Vol. 84, No 4. P. 833–850.

ВТО, Казахстан и ЕАЭС: актуальные процессы дезинтеграции

История Евразийского экономического союза (ЕАЭС) насчитывает порядка 15 лет; сначала он существовал в форме Таможенного союза, с 2015 г. — в форме ЕАЭС.

Изначально ЕАЭС должен был стать похожим на другую международную организацию наднационального характера — Европейский союз, доказавший свою стабильность и во многом эффективность. Однако достижению данной цели и эффективному функционированию ЕАЭС помимо экономических факторов угрожает ряд существенных правовых отличий в системе устройства: принятие Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС, позже ТК ЕАЭС) в качестве международного договора, а не внутреннего акта ЕАЭС; отсутствие достаточных полномочий Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) в отношении контроля исполнения ТК ТС и в будущем ТК ЕАЭС; фактическое отсутствие возможности принятия актов прямого действия органами ЕАЭС по спорным вопросам.

Также присоединение Казахстана к ВТО может воспрепятствовать достижению таких интеграционных целей, как формирование общего рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов союза (ст. 4 Договора о ЕАЭС¹), повышение конкурентоспособности экономик (ст. 4 Договора о ЕАЭС), реализация ресурсного потенциала государств-членов и проведение согласованной агропромышленной политики (ст. 94 Договора о ЕАЭС), содействие устойчивому экономическому развитию государств-членов (ст. 33 Договора о ЕАЭС), углубление экономической интеграции (ст. 64 Договора о ЕАЭС) и др.

Договор о ЕАЭС был подписан и ратифицирован Казахстаном в 2014 г., а в апреле 2015 г. парламент республики ратифицировал протокол о вступлении страны во Всемирную торговую организацию². С точки зрения международного права Казахстан при подписании и Договора о ЕАЭС, и протокола о вступлении в ВТО взял на себя международные обязательства об исполнении договоров. Так, присоединившись к ВТО, Республика Казахстан взяла на себя в том числе обязательства по снижению тарифных ставок на ввоз товаров. Однако согласованные тарифы Казахстана и ВТО ниже, чем существующие тарифы ЕАЭС. В соответствии с п. 1 ст. 42 Договора о ЕАЭС на территории государств-членов формируется единый таможенный тариф (ЕТТ) в отношении ввозимых товаров. Страны могут применять отличные от ЕТТ тарифы только в отношении товаров, которые определены международным договором и утверждены ЕЭК (п. 6 ст. 42). Между Казахстаном и странами ЕАЭС отсутствует международный договор об установлении отличных тарифов в отношении товаров, по которым тариф был снижен в рамках договоренности присоединения Казахстана к ВТО.

Причины того, что проблема нарушения Казахстаном права ЕАЭС (ст. 42, 114 Договора о ЕАЭС) не может быть эффективно решена, кроются в числе прочего в

* *Ермохин Иван Сергеевич* — младший научный сотрудник ВАВТ Министерства экономического развития РФ, эксперт клуба «Россия — ОЭСР ВАВТ».

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 29.05.2014) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: www.eurasiancommission.org (дата обращения: 05.06.2014).

² Закон Республики Казахстан «О ратификации Протокола о присоединении Республики Казахстан к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года».

отсутствии достаточности полномочий у органов союза. Во-первых, п. 1 ст. 6 Договора о ЕАЭС не включает в право союза решения и распоряжения ЕЭК, которые приняты во исполнение международных договоров с третьими странами. Это означает, что принятые решения органов ЕАЭС во исполнение международного договора с третьей стороной не будут обязательны к исполнению странами ЕАЭС.

Во-вторых, решения Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета не имеют прямого действия на территории членов (п. 1 ст. 6 Договора о ЕАЭС). Для вступления таких решений в силу они должны быть имплементированы в национальное законодательство. Правом союза не устанавливается срок, во время которого страны должны имплементировать положение в национальное законодательство (как это реализовано в праве Европейского союза).

В-третьих, положение о ЕЭК определяет, что решения комиссии имеют прямое обязательное действие для государств (п. 13 приложения №1 к Договору о ЕАЭС). В то же время государство, которое не согласно с принятым решением комиссии, может вынести предложение об отмене или изменении такого решения в течение 15 дней после опубликования решения ЕЭК (п. 30 приложения №1 к Договору о ЕАЭС). В случае отказа комиссии государству в изменении решения глава правительства такого государства может вынести вопрос об отмене решения комиссии на уровень Межправительственного или Высшего совета ЕАЭС. На время обсуждения вопроса об отмене или изменении решения комиссии действие решения приостанавливается. Получается, что если страна не согласна с решением комиссии ЕАЭС, то она легально может не исполнять такое решение и приостановить действие такого акта для остальных членов союза.

Совокупность вышеперечисленных фактов, а также отсутствие в Договоре о ЕАЭС положения о приоритетном праве союза по отношению к национальному законодательству его члена усиливают процессы дезинтеграции в ЕАЭС и дают возможность государствам действовать исключительно в своих целях, не ориентируясь на общие цели союза.

Не закреплена в праве союза и ответственность государств-членов. В рамках статута суда ЕАЭС определено, что суд вправе рассматривать вопросы о соблюдении государством-членом права союза (приложение №2 к Договору о ЕАЭС). В случае когда решение суда не исполняется, государство может обратиться в Высший Евразийский экономический совет для требования об исполнении решения. Иных инструментов принуждения к исполнению решения суда не предусмотрено. Факт передачи полномочий по урегулированию ситуаций неисполнения решений суда на уровень совета делает процесс исполнения решения суда политическим.

В отличие от ЕАЭС в рамках права Европейского союза отсутствуют легальные механизмы неисполнения государствами-членами решения органов ЕС. Принцип прямого действия права был закреплен не в учредительных документах ЕС, а сформирован Судом Европейского союза. В деле *Van Gend en Loos* был создан прецедент применения права ЕС напрямую³. В данном судебном деле Суд ЕС занял позицию, что право ЕС сформировало новый международный порядок, в котором страны добровольно ограничили свои суверенные права в отдельных областях. При этом право ЕС формирует не только обязательства для граждан стран-участниц, но и права. Соответственно, такие права могут защищаться в Суде ЕС, опираясь на нормы права ЕС. Кроме того, Суд ЕС сформировал и право ЕС в

³ База решений Суда Европейского союза // Официальный сайт законодательства ЕС. URL: www.eur-lex.europa.eu (дата обращения: 19.10.2015).

отношении исполнения государствами-членами решений органов ЕС. В деле Francovich против Италии была закреплена ответственность государств перед частными лицами за несоблюдение права ЕС. Благодаря данному прецеденту образовалась практика, в соответствии с которой, чтобы принудить страну к исполнению ее обязательств, необходимо доказать наличие вреда, причиненного ее действиями частным лицам в результате неисполнения права ЕС. В случаях когда страна не исполняет право ЕС и причиняет вред частным лицам, Суд ЕС может обязать государство возместить причиненный ущерб. Таким образом, принуждение государств к исполнению решений ЕС носит не международный, а гражданско-правовой (цивилистический) характер.

Государства ЕАЭС не готовы сегодня к формированию настоящего аналога Европейского союза. Такой союз предполагал бы формирование исключительной компетенции наднациональных органов, на которую не могли бы влиять решения органов государств-членов. Отметим, что в начале формирования союза такие идеи у создателей присутствовали. В первоначальном проекте Договора о ЕАЭС к исключительной компетенции органов союза были отнесены: функционирование Таможенного союза, таможенное администрирование, нетарифное регулирование (в том числе техническое регулирование, санитарное и фитосанитарное регулирование), торговая политика в отношении третьих государств, регулирование в отношении развития конкуренции в рамках союза (ст. 5 проекта Договора о ЕАЭС). Однако впоследствии была принята значительно более размытая формулировка статьи, которая не определяет четко компетенцию наднациональных органов ЕАЭС.

Для России отказ Казахстана от дальнейшей интеграции и несоблюдение своих обязательств прежде всего сказывается на 838 товарных позициях, которые чувствительны для страны. Чувствительными товарами признаются товары, изменение цен на которые будет влиять на развитие отрасли, продовольственную безопасность и экономику страны, то есть в первую очередь лекарства и продовольствие.

Законным выходом из сложившейся ситуации могло бы стать принятие международного соглашения между странами об исключении чувствительных товаров из ЕТТ. На данный момент есть несколько таких соглашений⁴. Однако такой выход вряд ли устроит других участников ЕАЭС, так как это потребует дополнительного контроля и приведет к росту контрабанды из Казахстана.

Странам придется в рамках своего внутреннего регулирования создавать такие условия, чтобы национальные предприниматели отказывались вести торговлю с казахскими экспортерами, которые будут предлагать более дешевые товары. Еще одной мерой защиты может стать введение в работу мобильных групп на границе стран. В любом случае ни одна из мер не скажется благоприятно на дальнейшем формировании экономического союза и сближении стран. Необходимо менять правовые подходы к формированию союза, включать подписанные странами международные договоры во внутреннее право ЕАЭС и наделять Евразийскую экономическую комиссию полномочиями по регулированию таких правоотношений, а также полномочиями по принятию актов прямого действия без оговорок. Только таким образом страны смогут преодолеть проблемы интеграции и выстроить тесные экономические связи.

⁴ Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 10.12.2014 №113, от 30.06.2015 №68.

Миграционная политика России в контексте евразийской интеграции

Миграционная политика России имеет ряд характерных черт, обусловленных ее геополитическим положением, историческим развитием, а также внешнеполитическими и внутривнутриполитическими факторами. Одна из таких черт — противоречивость и непоследовательность. Так, с одной стороны, трудовая миграция — важнейший фактор интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Поэтому движимое императивом углубления и развития связей с республиками бывшего СССР государство идет по пути либерализации миграционной политики, по крайней мере в отношении стран — участниц Евразийского экономического союза (ЕАЭС), цель которого — построить единое экономическое пространство со свободным движением капитала, товаров, услуг и людей. С другой стороны, очевидно негативное настроение российского общества: значительная часть граждан отрицательно реагирует на трудовую миграцию, усматривая в ней угрозу как уровню занятости и зарплат, так и культурно-этнической идентичности¹. То есть одна часть мер миграционной политики соответствует логике интеграции, а другая ей противоречит (опираясь на популистские действия и риторику для успокоения электората, негативно относящегося к мигрантам). Таким образом, миграционная политика определяется двумя противоречащими логиками: либеральной и ограничительной. Ниже мы кратко рассмотрим российскую миграционную политику со времени распада СССР до настоящего времени и проанализируем основные факторы ее развития.

Первое постсоветское десятилетие

Первое постсоветское десятилетие можно охарактеризовать как период неопределенности. Первая половина 1990-х гг. отличалась хаотичностью и стихийностью миграционных процессов, преобладанием вынужденной трудовой миграции и невнятной позицией государства. Российское руководство было вынуждено дать возможность гражданам ранее единого государства самостоятельно определить новое место жительства после распада Советского Союза. Так, в 1992 г. начал действовать закон о гражданстве, позволявший каждому гражданину бывшего СССР стать гражданином России, если он не принял гражданство другого государства². В том же году Российская Федерация присоединилась к Конвенции о статусе беженцев и протоколу, касающемуся статуса беженцев, хотя и не могла в полной мере выполнять вытекающие из этих международных договоров обязательства.

Во второй половине 1990-х гг. количество экономических мигрантов начинает превышать численность вынужденных переселенцев и лиц, ищущих убежища. Постепенно иностранные — преимущественно из бывших советских республик — работники все больше вовлекаются в рынок труда России. К концу 1990-х гг. реальная численность трудовых мигрантов многократно превышает количество выданных разрешений на работу. Причины этого — открытость границ с республиками бывшего СССР и преобладание теневой экономики.

* Жигулина Ольга Викторовна — аспирантка ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

¹ Результаты опросов общественного мнения Левада-Центра и ФОМ. URL: www.levada.ru/2013/07/03/otnoshenie-k-migrantam; URL: <http://fom.ru/Mir/10442> (дата обращения: 23.11.2015).

² Закон РФ от 28.11.1991 №1948-1 «О гражданстве Российской Федерации».

Именно в 1990-е гг., по мнению О. Троицкой, сформировался миграционный режим, во многом и ныне определяющий неэффективность управления трудовой миграцией в России. Так, дифференциация миграционных потоков в основном происходит по географическому, а не по квалификационному признаку, поэтому мигранты из СНГ обладают существенными привилегиями в сравнении с мигрантами из дальнего зарубежья³.

Второе десятилетие постсоветского периода

В начале 2000-х гг. изменилась структура миграционных потоков. Если в 1990-е гг. миграция была семейной и относительно сбалансированной по профессиональному составу, то в 2000-х гг. в миграционных потоках начали преобладать временные трудовые мигранты — преимущественно мужчины трудоспособного возраста, занимавшие низкоквалифицированные вакансии в сфере строительства, промышленности, торговли, транспорта и сельского хозяйства. Существенно сократилась доля семей, собирающихся переехать в Россию, незначительной осталась доля высококвалифицированных мигрантов⁴.

Несмотря на то, что в новом десятилетии характеристика миграционных процессов изменилась, суть принципов управления ими осталась в целом прежней. Так, безвизовый режим со странами СНГ был сохранен. Хотя в сфере правил проживания и трудоустройства мигрантов был принят ряд решений в начале 2000-х гг., наметивших ограничительный тренд в российской миграционной политике, эти изменения не были решительными.

В 2002 г. были приняты два закона⁵. Новый закон «О гражданстве Российской Федерации» существенно усложнил условия его предоставления. А в законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» были сформулированы условия, затруднявшие доступ трудовых мигрантов к российскому рынку труда. Произошло ужесточение правил учета (регистрации) мигрантов и выдачи разрешений на работу. В результате наблюдалось масштабное сокращение численности легально трудоустроенных иностранных работников, а нелегальная занятость возросла.

К середине 2000-х гг. негативные последствия ограничительной миграционной политики были осознаны правительством. С 2007 г. начала преобладать либеральная логика — упростились процедуры регистрации и трудоустройства: 15 января 2007 г. в силу вступили ФЗ №109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и ФЗ №110, внесший изменения в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Это повлекло коренные изменения: разрешительная регистрация трудовых мигрантов была заменена на уведомительную, а прибывающие из стран с безвизовым режимом въезда трудовые мигранты смогли самостоятельно, без участия работодателя получать разрешения на работу. В 2007 г. также произошло резкое увеличение квот на иностранную рабочую силу — до 6 млн человек, что позволило легализоваться всем желающим мигрантам. За два года нововведений

³ Троицкая О.В. Миграционная дилемма России // Pro et Contra. 2012. Т. 16, №3. С. 48.

⁴ Троицкая О.В. Количество вместо качества: почему иммиграция несет России больше проблем, чем возможностей // Россия в глобальной политике. 2011. №5. URL: www.globalaffairs.ru/number/Kolichestvo-vmesto-kachestva-15355 (дата обращения: 23.11.2015).

⁵ Федеральный закон от 31.05.2002 №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»; Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

число легализовавших пребывание и трудовую деятельность мигрантов возросло более чем вдвое⁶.

Логическим последствием данной либеральной политики должно было стать значительное сокращение теневой занятости. Однако либеральный политический тренд оказался непоследовательным: с финансово-экономическим кризисом 2008–2009 гг. произошел поворот назад к ограничительной политике. Количество трудовых квот сократилось: 4 млн в 2009 г., 1,9 млн в 2010 г., 1,7 млн в 2011 г.⁷. В силу вступили поправки, ограничившие возможность законной трудовой деятельности и увеличившие наказание для мигрантов и их работодателей за нарушение миграционного законодательства.

Однако тренд на отказ от либерального подхода также был непоследователен. В тот же период начинают работать два упрощающие легальный доступ на российский рынок труда механизма. Во-первых, с июля 2010 г. для работы по найму физические лица должны были приобретать так называемые патенты, доступные в безвизовом порядке. Однако для трудоустройства у юридических лиц сохранялась необходимость получения разрешения на работу в рамках квот. Введение патентов позволило значительному числу мигрантов законно оформить свою трудовую деятельность: с июля по декабрь 2010 г. около 157 тыс. иностранцев купили патент, в 2011 г. — более 862 тыс., в 2012 г. — более 1 млн 289 тыс., в 2013 г. — 1 млн 534 тыс. человек⁸. Во-вторых, в законодательстве появилась категория высококвалифицированных мигрантов, которым предоставляются специальные преференции для пребывания и трудоустройства в России.

Таким образом, при реформировании миграционного законодательства наблюдались колебания между ограничительной и либеральной логикой. Эксперты отмечают, что преобладают ограничительные тенденции: за 2013 г. было принято 30 поправок в сфере миграционного законодательства, большинство из которых имели характер ограничений и запретов⁹.

Политика последних лет

В 2012 г. была принята «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.». Этот документ стал официальным признанием необходимости привлечения иностранных работников для социально-экономического и демографического развития России. Концепция могла бы способствовать последовательному реформированию миграционного законодательства, созданию привлекательных условий и понятных правил пребывания и трудоустройства иностранных работников. Однако и после принятия концепции законодательные изменения нередко противоречат ее сути и характеризуются непоследовательностью.

Например, в 2013 г. в силу вступили правила, закрывающие трудовым мигрантам въезд в РФ не только за нарушения в миграционной сфере, но и в случае любых двух административных нарушений, совершенных в течение трех лет¹⁰.

⁶ Флоринская Ю.Ф., Мкртчян Н.В., Малева Т.М., Кириллова М.К. Миграция и рынок труда. М., Институт социального анализа и прогнозирования, 2015. С. 83. URL: www.hse.ru/pubs/share/direct/document/141960730 (дата обращения: 20.11.2015).

⁷ Там же. С. 85.

⁸ Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции. №26/2015. Гл. ред. И.С. Иванов. М., 2015. С. 29. URL: <http://russiancouncil.ru/common/upload/WP-Kyrgyzstan-26-Rus.pdf> (дата обращения: 20.11.2015).

⁹ Там же. С. 29.

¹⁰ Федеральный закон от 15.08.1996 №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Примечательно, что данные санкции были распространены на мигрантов, прибывших до их введения.

В 2014 г. был изменен срок временного пребывания в России иностранцев из безвизовых стран. Он был ограничен суммарно 90 сутками на протяжении 180 суток. Данное правило не распространяется на тех, кто успел получить документы, разрешающие продлить пребывание в РФ¹¹.

Параллельно принимаются также нормы, упрощающие миграционные правила для мигрантов из стран ближнего зарубежья. Главной новацией стало введение с января 2015 г. системы патентов вместо системы квот для иностранных граждан из безвизовых стран¹². Покупка патента на трудовую деятельность позволяет работать как у физических, так и у юридических лиц. Стоимость патента определяется субъектами РФ по своему усмотрению и становится аналогом НДФЛ. Патент действует в том регионе, в котором выдан, и снижает зависимость работника от работодателя. Однако новый порядок оформления патента значительно сложнее того, который действовал с 2010 г. для работы у физических лиц. Для получения патента необходимо предоставить обширный список документов: заявление на выдачу патента, удостоверяющий личность документ, миграционную карту, медицинское освидетельствование об отсутствии ряда заболеваний, полис добровольного медицинского страхования, документы о постановке на миграционный учет по месту пребывания и сертификат о владении русским языком, знаниями истории и основ законодательства России¹³. Кроме того, перед оформлением патента трудовой мигрант должен получить ИНН и пройти обязательную дактилоскопию. Такое большое количество дополнительных условий, выполнение которых требует денежных и временных затрат, снижает ценность патента как альтернативы коррупционной системе квотирования и заставляет мигрантов нарушать миграционное и трудовое законодательство¹⁴.

Влияние интеграции в рамках ЕАЭС

В рамках евразийской интеграции преобладает либеральная логика в миграционной сфере, хотя вопросы сотрудничества по формированию единого рынка труда ЕАЭС до конца не проработаны, а прогнозы развития миграционных процессов не определены. Однако вступление в силу Договора о ЕАЭС заложило основу для упрощения правил пребывания и трудоустройства граждан стран-участниц на территории друг друга. Особую актуальность это приобрело после присоединения к ЕАЭС Армении и Киргизии — доноров рабочей силы.

Рассмотрим вступившие в силу нормы. Формально граждане стран интеграционного объединения могут в полной мере воспользоваться упрощенной процедурой трудоустройства. Прибывшие в Россию или другое государство ЕАЭС трудовые мигранты могут рассчитывать на получение работы без учета ограничений по защите национального рынка труда. Таким образом, теперь они фактически приравнены к гражданам России в праве на работу. Для осуществления трудовой деятельности в России трудовым мигрантам не нужно приобретать патент. Чтобы работать у юридических или физических лиц, им достаточно в течение 30 дней с

¹¹ Федеральный закон от 28.12.2013 №389-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»».

¹² Федеральный закон от 24 ноября 2014 №357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и отдельные законодательные акты РФ».

¹³ Официальный сайт УФМС России по г. Москве. URL: www.77.fms.gov.ru/document/12955 (дата обращения: 23.11.2015).

¹⁴ Флоринская Ю.Ф., Мкртчян Н.В., Малева Т.М., Кириллова М.К. Указ. соч. С. 87.

даты въезда заключить с работодателем трудовой или гражданско-правовой договор, длительность действия которого и будет определять срок пребывания в России трудовых мигрантов и членов их семей. Трудовые отношения между работодателем (заказчиком услуг) и трудящимся государства-члена регулируются Договором о ЕАЭС, национальным законодательством страны трудоустройства и условиями самого трудового или гражданско-правового договора. При досрочном расторжении договора по истечении 90 дней с даты въезда в Россию трудовой мигрант в течение 15 суток имеет право заключить новый договор без выезда за пределы России¹⁵.

Договор о ЕАЭС регламентирует вопросы признания документов об образовании (п. 3 ст. 97). При трудоустройстве в России граждан из государств — участников союза признаются документы об образовании без проведения процедур по признанию документов. Это правило не распространяется на занятия медицинской, фармацевтической, педагогической и юридической деятельностью. Для допуска к этим видам деятельности необходимо пройти процедуру признания документов, установленную в государстве трудоустройства. Трудовые мигранты из ЕАЭС освобождены от сдачи экзаменов по русскому языку, истории и основам законодательства России.

Также изменилось социальное обеспечение трудящихся (за исключением пенсионного), которое теперь фактически приравнено к социальному обеспечению граждан России (п. 3 ст. 98). Пенсионное обеспечение определяется нормами законодательства государства постоянного проживания и международными договорами между государствами-членами. Трудовой стаж, приобретенный на территории государства трудоустройства, должен засчитываться в общий трудовой стаж.

Доходы трудящегося, полученные на территории государства трудоустройства, облагаются налогами в соответствии с международными договорами и законодательством государства трудоустройства.

Существенно изменилось медицинское обслуживание трудящихся и членов их семей. Теперь они имеют право на бесплатную скорую медицинскую помощь (в экстренной и неотложной формах) в том же порядке, что и граждане России. Данная помощь должна оказываться вне зависимости от наличия медицинского страхового полиса. Возмещение затрат на оказание экстренной и неотложной медицинской помощи происходит за счет средств бюджетной системы России.

Определенные преференции есть и для детей трудящихся, проживающих совместно с ними на территории России. Так, дети трудовых мигрантов имеют право на место в дошкольных учреждениях и право на получение образования в соответствии с российским законодательством.

Таким образом, миграционный режим для трудовых мигрантов из ЕАЭС значительно упрощен. Однако создание формально благоприятных условий для пребывания и трудоустройства и декларирование возможности свободного передвижения рабочей силы в рамках союза не устраняют множество ограничений по практической реализации такой возможности. Существуют внутренние и внешние факторы, противодействующие созданию единого рынка труда. Сохраняются различия в интересах стран — импортеров и экспортеров рабочей силы. На данном этапе сложно оценить реальное влияние либерализации миграционного режима на изменение миграционных потоков.

¹⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в Астане 29.05.2014). URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_law_163855 (дата обращения: 20.11.2015).

* * *

Либерализацию миграционной политики России по отношению к государствам ЕАЭС можно охарактеризовать в качестве дифференцированного подхода к миграционным потокам при сохранении преобладания ограничительных регуляторов. Представляется целесообразным дифференцировать требования к мигрантам в зависимости от целей и сроков их пребывания. Требования по отношению к иностранцам, стремящимся получить вид на жительство или гражданство, должны быть абсолютно иными, чем по отношению к маятниковым мигрантам. При реформировании миграционного режима акцент должен делаться не на принятии новых ограничительных и запретительных поправок, а на снижении бюрократизации и коррупционности существующих правил.

«Санкционные войны» России и Европейского союза: влияние на корпоративную интеграцию**

В экономических отношениях России и Европейского союза (ЕС) особую роль играет корпоративный уровень интеграционного взаимодействия. На фоне непростого политического климата, который ухудшился с началом украинского кризиса, связи компаний, их совместные проекты и инвестиции становятся единственной опорой для выстраивания отношений. Однако так называемые санкционные войны, последовавшие за политическими разногласиями, значительным образом затронули этот уровень отношений России и ЕС, но не нанесли ему непоправимого урона. Более того, они доказали его абсолютную безальтернативность.

Корпоративная интеграция: теоретические подходы

В научной литературе прослеживается два подхода к понятию корпоративной интеграции. Первый подход (наиболее распространенный) используется в литературе по менеджменту, где термин «корпоративная интеграция» выступает как синоним слияний и поглощений компаний, а также процессов во внутрифирменном пространстве. Второй подход предполагает использование этого термина в рамках исследований мировой экономики в той их части, которая касается интеграционных связей государств. Именно с этой точки зрения мы будем рассматривать корпоративную интеграцию в настоящей работе.

В русскоязычной литературе¹ исследователей, занимающихся данной тематикой, чаще всего называют представителями корпорационализма. По их мнению, корпорации играют ключевую роль в межгосударственных интеграционных процессах. Будучи заинтересованными в расширении рынков сбыта, выравнивании условий ведения бизнеса и свободном перемещении рабочей силы, транснациональные компании лоббируют снятие торговых и прочих экономических барьеров между государствами. Это позволяет им оптимально использовать ресурсы и конкурентные преимущества.

Российские исследователи Б. Хейфец и А. Либман² понимают под корпоративной интеграцией взаимодействие через границы государств во внутрифирменном пространстве и сопряженные с этим миграционные процессы, а также совместные действия компаний, не связанные с изменением структуры собственности. К последним относятся техническое взаимодействие, совместные НИОКР, кооперация в сфере маркетинга и др. Е.Ю. Винокуров и А.М. Либман

* Невская Анастасия Алексеевна — младший научный сотрудник ЦЕИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ №15-18-30069 «Кризис миропорядка: ответы экспертного сообщества».

¹ Например, см.: *Плотников В.А.* Тенденции в развитии политической интеграции в Евразийском регионе: теоретико-методологический аспект // *Управленческое консультирование*. 2013. №10. С. 120–126; *Шаталова Т.Н., Галушко М.В.* Производственная интеграция как фактор повышения конкурентного потенциала предприятия // *Вестник ОГУ*. 2007. №5. С. 65–68.

² *Хейфец Б.А., Либман А.М.* Корпоративная интеграция: альтернатива для постсоветского пространства. М.: ЛКИ, 2008. С. 9–10.

относят к «интеграции снизу» торговые связи, инвестиционное взаимодействие и миграционные потоки³.

При анализе феномена корпоративной интеграции необходимо помнить о дихотомии самого понятия интеграции. В общепринятом понимании⁴ ее рассматривают одновременно как процесс сближения и взаимопроникновения элементов, так и как конечный результат этого процесса, обладающий новыми свойствами по отношению к сумме свойств элементов, создавших новую систему.

Если рассматривать корпоративную интеграцию в качестве процесса, то можно выделить три основные ступени ее развития между двумя или более государствами: торговые контракты компаний; проекты, основанные на совершении прямых зарубежных капиталовложений и реализуемые силами одной компании, и, наконец, совместные проекты двух или более компаний из соответствующих государств. Интеграционная составляющая содержится на всех трех стадиях и возрастает с переходом к каждой последующей.

Выбор формы взаимодействия с иностранным контрагентом во многом зависит от отрасли, в которой занята компания. Так, представители наиболее высокотехнологичных отраслей чаще предпочитают экспорт или производственную кооперацию прямому инвестированию, а капиталоемкие предприятия одинаково интенсивно осуществляют торговую и инвестиционную экспансию⁵.

В качестве результата интеграционного взаимодействия компаний можно рассматривать состояние, когда компании из двух или более рассматриваемых стран взаимодействуют более чем в половине секторов экономики; в интеграционное взаимодействие включены как крупные, так и средние и мелкие компании; в результате взаимодействия происходит значительное сближение практик ведения бизнеса, законодательных, регулятивных и прочих норм, санитарных и фитосанитарных стандартов. Кроме того, важными элементами корпоративной интеграции являются налаженные каналы лоббирования компаниями обеих сторон своих интересов в правящих структурах друг друга, наличие совместных проектов на территории третьих стран, активное передвижение рабочей силы между соответствующими государствами.

Отношения России и ЕС: баланс формального и фактического

Экономические отношения России и ЕС представляют собой яркий пример дисбаланса в развитии формальной и корпоративной интеграции. Хотя в период с начала 2000-х гг. и вплоть до кризиса на Украине политический диалог шел, а цели формальной интеграции ряда сторон экономической жизни заявлялись на официальном уровне, сколько-нибудь значительных результатов достигнуто не было. С началом кризиса в 2014 г. формальные контакты полностью сошли на нет.

Отсутствие прогресса в развитии формальной интеграции сторон еще в докризисный период можно объяснить различием целей России и ЕС. Российский исследователь Н. Кондратьева пишет: «Евросоюз заявляет о намерении развивать доверительные равноправные отношения с Россией, реальные же его цели — обезопасить себя от угроз, которые гипотетически могут исходить от восточного соседа, но при этом продвинуться на российский рынок. Россия, де-юре

³ *Винокуров Е.Ю., Либман А.М.* Евразийская континентальная интеграция. СПб.: Центр интеграционных исследований, 2012. С. 41–58.

⁴ Например, см.: Большой энциклопедический словарь. Под ред. А.М. Прохорова. М.: БРЭ. СПб.: «Норинт», 1997. С. 317.

⁵ *Caves R.* Multinational Enterprise and Economic Analysis. New York: Cambridge University Press, 1996. P. 31–32.

ориентированная на экономическую интеграцию, фактически же нуждается в политических решениях ЕС»⁶.

Несмотря на эти сложности, экономические связи России и ЕС в докризисный период развивались стремительно: рост оборота взаимной торговли с 2003 до 2013 гг. в среднем составлял 15% в год, а в некоторые годы доходил до 40%. Первая пятерка стран — получателей прямых инвестиций из России, а также основных прямых инвесторов в российскую экономику в предсанкционный период (2013 г.) также полностью состояла из стран ЕС.

Развитие «интеграции снизу» между Россией и ЕС имеет ряд объективных оснований: помимо географической близости и отраслевой взаимодополняемости экономик, нарастанию корпоративных связей способствует естественный ход экономического развития региона. Компании из стран ЕС, освоив рынок присоединившихся к Евросоюзу в 2004–2007 гг. стран Центральной и Восточной Европы, вышли на российский рынок подготовленными к взаимодействию с российскими партнерами. Российские компании получили опыт интернационализации в странах СНГ, и в середине 2000-х — начале 2010-х гг. с успехом начали экспансию на рынки ЕС.

«Санкционные войны»

Кризис вокруг Украины, поставивший отношения России и Запада на грань новой холодной войны, не мог не сказаться на отношениях отдельных экономических субъектов. Если на ранних этапах кризиса большинство экспертов не считали его существенным фактором для дальнейшего развития связей бизнеса России и ЕС⁷, то уже летом 2014 г. стало понятно, что и на этом уровне потерь не удастся избежать.

Наиболее болезненное воздействие на корпоративную интеграцию оказали такие решения властей ЕС, как введение ограничений против российского финансового сектора, против экспорта в Россию продукции двойного назначения, а также технологий и высокотехнологичной продукции, используемой в энергетической сфере, в частности при нефтедобыче на арктическом шельфе. Российские контрсанкции, связанные с запретом на ввоз большинства видов продукции агропромышленного комплекса из всех стран, присоединившихся к санкциям (то есть против всех стран — членов ЕС), нанесли значительный удар по самому низшему уровню корпоративного взаимодействия — связям мелких фермерских хозяйств⁸. К этому добавилась резко возросшая конкуренция и снижение закупочных цен (сильнее всего — на молочную продукцию), что стало причиной разорения значительного числа мелких хозяйств, особенно в прибалтийских странах⁹.

Динамика экономических показателей взаимодействия России и ЕС отражает изменения в политических отношениях сторон. В начале 2014 г. доля ЕС во внешнеторговом обороте России снизилась, хоть и незначительно, а в 2015 г. стала падать ускоряющимися темпами (см. табл. 1). Сильнее всего просел экспорт из

⁶ Кондратьева Н.Б. Россия и ЕС: трудный путь интеграции рынков // Что Россия ждет от Европейского союза? Под ред. Н.Б. Кондратьевой. М.: Ин-т Европы РАН: Рус. сувенир, 2013. С. 54–61.

⁷ Например, см.: Интервью с Комиссаровым А. Иностранцы готовы развивать проекты в Москве, несмотря на политику // Коммерсант FM. 23.05.2014. URL: www.kommersant.ru/doc/2478874 (дата обращения: 18.11.2015).

⁸ О введенных мерах и их влиянии на хозяйственную жизнь России и ЕС см. Клинова М., Сидорова Е. Экономические санкции и их влияние на хозяйственные связи России с Европейским союзом // Вопросы экономики. 2014. №12. С. 67–79.

⁹ Подробнее о ситуации в Эстонии см. Невская А.А. Динамика и перспективы торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества России и Эстонии в условиях кризиса // Балтийский регион. 2015. №2(24). С. 50–66.

стран ЕС в Россию, что связано с российскими контрсанкциями и общим снижением покупательной способности российского населения.

Таблица 1.
Внешняя торговля России и ЕС, млрд долл. США¹⁰

	Оборот	Экспорт	Импорт	Доля в обороте, %
Январь–декабрь 2013 г.	304,9	206,9	134,2	49,6
Январь–декабрь 2014 г.	310,5	212,9	118,5	48,2
Сентябрь–декабрь 2013 г.	106,2	71,0	35,2	49
Сентябрь–декабрь 2014 г.	93,7	61,9	31,8	46,0
Январь–июль 2014 г.	206,7	144,0	62,7	49,3
Январь–июль 2015 г.	127,4	92,9	34,5	46,0

Источник: Федеральная таможенная служба России.

Инвестиционные связи обычно медленнее реагируют на конъюнктурные изменения, чем торговые потоки. Тем не менее взаимные прямые инвестиции России и ЕС оказались зависимы от политического климата и общеэкономической картины. Вследствие ухудшения прогноза для российской экономики прямые иностранные инвестиции (ПИИ) из стран ЕС в Россию заметно снизились, а российские инвестиции в ЕС, наоборот, возросли (см. табл. 2). В 2015 г. произошла постшоковая корректировка показателей инвестиционной активности. Долгосрочные последствия «санкционных войн» для взаимных прямых инвестиций России и ЕС, вероятно, проявятся с лагом в два-три года.

Таблица 2.
Взаимные ПИИ России и ЕС, млрд долл.

Год / квартал	Из ЕС в Россию	Из России в ЕС
2013		
I	36,6	5,6
II	5,7	-1,2
III	9	5
IV	7	8,8
Всего	58	18,2
2014		
I	8	11,3
II	8	8,4
Изменение относительно I полугодия 2013 г.	-63%	447%
III	-1,1	7,4
IV	-7,3	8,9
Всего	7,6	36
Изменение относительно II полугодия 2013 г.	-153%	118%
Изменение относительно 2013 г.	-87%	98%

Источник: Центральный Банк России.

¹⁰ При интерпретации статистических данных необходимо помнить о курсовых колебаниях в течение рассматриваемого периода. Так, если данные в таблице перевести в доллары США (как они и представлены ФТС), то прирост взаимной торговли в обоих направлениях в 2014 г. будет отрицательным. В евро прирост оборота положительный, что связано с сильным падением курса этой валюты к доллару в 2014 г.

Реакция компаний и последствия для корпоративных интеграционных связей

Как и в случае с инвестициями, основной ущерб интеграционному сотрудничеству компаний России и ЕС от санкций проявится с определенным лагом. Как считают эксперты¹¹, затронуты окажутся не только крупные корпорации сырьевой ориентации с государственным участием, но и проекты более мелких фирм, основанные на технологическом сотрудничестве. Как было показано выше, именно такие компании создают канву корпоративной интеграции государств.

Большинство российских компаний отреагировали на начало «войны санкций» тем, что заняли выжидательную позицию относительно зарубежных проектов. Тем не менее все текущие проекты с контрагентами из ЕС были доведены до конца (см. табл. 3).

Таблица 3.
Некоторые инвестиционные проекты российских компаний в ЕС в 2014 г.

Компания	Объект инвестирования	Страна инвестирования	Сумма вложений, млн евро
LetterOne	RWE Dea AG	Германия	5100
«Роснефть»	Pirelli, 13% акций	Италия	552,7
«Роснефть»	16,67% акций НПЗ	Германия	300
Rasperia Trading Ltd (входит в группу «Базовый элемент»)	Strabag, 25% акций	Австрия	123
«Росатом»	Fennovoima, 34% акций	Финляндия	36

Источник: составлено автором.

Важным трендом среди российских компаний стала корпоративная миграция в страны ЕС, особенно ярко проявившаяся среди компаний ИТ-сферы.

Страны Восточной и Южной Европы оказались привлекательным направлением для производителей компьютерных игр (GameInsight перебралась в Литву), анимации (Toonbox перевела не только активы, но и офис и сотрудников на Кипр), программного обеспечения (Luxoft, имевшая до недавнего времени штаб-квартиру в России, хотя основная деятельность и крупнейшие клиенты компании давно находятся по всему миру). Решение о переводе штаб-квартир руководители компаний мотивируют тем, что в интересующих их странах ЕС стоимость квалифицированного персонала ниже, чем в России. Тем не менее самих высококвалифицированных сотрудников это обстоятельство не смущает — перевешивают такие факторы, как более комфортные условия жизни, социально-политическая и экономическая стабильность, возможность беспрепятственного передвижения между большинством развитых стран мира.

Приведенные примеры корпоративной миграции хотя и носят негативный для экономики нашей страны характер, в целом оказывают положительное влияние на корпоративную интеграцию России и ЕС. Переезжая в новые юрисдикции, российские компании заимствуют определенные практики поведения в бизнес-среде, профессиональные и технические стандарты продукции, которую они производят. Некоторые их сотрудники, поработав в новой штаб-квартире в ЕС, возвращаются в Россию, обогащая своим опытом российскую бизнес-среду.

¹¹ Kalotay K. The impact of the New Ruble Crisis on Russian FDI // Baltic Rim Economies — Bimonthly Economic Review. 2015. No 1. P. 31–32.

Происходит наращивание связей на низовом, человеческом уровне, которые не менее важны, чем формальные межправительственные переговоры.

Примеров корпоративной миграции в обратном направлении — из стран ЕС в Россию — значительно меньше. В этом контексте можно упомянуть лишь «Газпром» и «Газпромнефть», которые перевели в 2014 и 2015 гг. свои трейдинговые центры в Санкт-Петербург из Лондона и Вены соответственно. Причиной стало опасение замораживания счетов и ареста выручки.

Компании из ЕС, представленные в России гораздо шире, чем российские в странах Европейского союза, отреагировали на кризис неоднородно. Те из них, чья деятельность в нашей стране была напрямую затронута решениями Брюсселя, были вынуждены действовать в логике санкций. Однако подавляющее большинство продемонстрировало готовность и способность отстаивать свои интересы вопреки политически обусловленным действиям властей (см. табл. 4).

Таблица 4.
Некоторые компании из ЕС в России в период кризиса 2014–2015 гг.

Компания	Интересы в России	Реакция на санкции
Total / Франция	Разработка ряда нефтяных месторождений	Главы компании высказывались против введения санкций. Два проекта пришлось заморозить
BASF / Германия	Выручка в России составляет 1,3 млрд евро, имеет активы в нефтяной и химической промышленности, производстве электроэнергии	Все запланированные проекты, включая обмен активами с «Газпромом», были реализованы
ENI / Италия	Разработка ряда нефтяных месторождений, участвовала в строительстве трубопровода «Южный поток»	Остановлено участие в разработке нефти на шельфовом месторождении в Арктике
Bayer / Германия	Несколько химических заводов	Выручка возросла, в 2015 г. открыт новый завод в России
ИКЕА / Швеция	14 гипермаркетов, мебельный и лесоперерабатывающий заводы	Анонсировала планы по открытию новых гипермаркетов и капиталовложениям в размере 2 млрд евро в России

Источник: составлено автором.

Среди отказавшихся от сотрудничества с российскими компаниями были в основном предприятия, занимающиеся производством продукции двойного назначения и нефтегазовые компании, чьи проекты напрямую подпадали под санкции. Так, в прессе широко обсуждался отказ немецкого концерна Rheinmetall продолжить поставки оборудования для тренировочной базы российских войск в Нижнем Новгороде¹². Сотрудничество с российскими партнерами прекратили также Renault Trucks Defence (Франция) и Fincatieri (Италия), занимавшиеся разработками боевых машин пехоты и малой подводной лодки соответственно.

¹² Подробнее об этом см.: «Оборонсервис» нашел защиту // Коммерсантъ. №135. 02.08.2014. С. 2.

Остальные компании из ЕС предпринимали все усилия для сохранения существующих связей с российским бизнесом. Зачастую эти усилия приводили к изменению форматов взаимодействия, увеличивая его интеграционную составляющую.

Россия стала играть более важную роль в цепочках добавленной стоимости ряда компаний из стран ЕС. Производство в нашей стране стало более востребовано по двум причинам: вследствие российского эмбарго на ввоз продукции агропромышленного комплекса и в результате резкой девальвации российской валюты. В первом случае компании из ЕС были вынуждены локализовывать или резко наращивать производство в России, для того чтобы не потерять свою долю на рынке и налаженные связи в сфере маркетинга, сбыта и проч. Особенно сильно эта тенденция проявилась среди производителей молочных продуктов. Так, финская Valio в конце 2014 г. расширила ассортимент производимой в России продукции (в частности, компания арендовала мощности для производства сливочного масла). Увеличился ассортимент произведенных в России товаров и у немецкой Ehrmann¹³. Во втором случае фирмы из ЕС, имевшие производственные площадки в России, получив возможность почти на треть сократить издержки в связи с падением курса рубля, стали максимизировать прибыль, сосредоточивая максимально возможные объемы производства на российских площадках. Поставки с этих заводов стали совершаться в третьи страны по всему миру. Итальянская Candy поставляет бытовую технику, произведенную на ее заводе в Кирове, в страны Европы, Японию, Австралию и Новую Зеландию¹⁴. BSH Hausgerate GmbH (совместное предприятие Bosch и Siemens), которое и раньше экспортировало продукцию своих российских предприятий в третьи страны, в 2015 г. увеличило этот экспорт практически вдвое¹⁵. Подконтрольный французской Renault-Nissan АвтоВАЗ заявил о планах по наращиванию экспорта своей продукции в страны ЕС, в том числе через существующую дилерскую сеть компании Renault-Nissan. Производители парфюмерно-косметической промышленности — французская L'Oreal, нидерландская Unilever и шведская Oriflame — также увеличили экспорт своей продукции, произведенной в России, не только в страны СНГ, но и ЕС и страны Азии. Во всех перечисленных случаях роль российских площадок в цепочках добавленной стоимости компаний резко возросла.

«Санкционные войны» и напряженные двусторонние политические отношения способствуют возрастанию роли третьих стран как площадок для взаимодействия компаний из России и ЕС. Некоторые компании пытаются использовать третьи страны в качестве обходного пути доступа на российский рынок. Так, французская Total заявила о планах использовать китайские фонды для вложения порядка 15 млрд долл. в российские нефтегазовые проекты (в первую очередь «Ямал-СПГ»)¹⁶. Важный показатель качества интеграционного взаимодействия компаний — рост числа совместных проектов в третьих странах. В июне 2014 г. «Лукойл» приобрел у британской Bowleven Plc 37% участия в проекте по разработке нефти на

¹³ Санкции вынуждают Valio наращивать объемы производства в России // Agro.ru. Январь 2015. URL: <http://agro.ru/novosti/ekonomika-i-biznes/sanktsii-vynuzhdayut-valio-narashchivat-obemy-proizvodstva-v-rossii/> (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁴ Девальвация рубля открывает для российских производителей новые рынки // Ведомости. Август 2015. URL: www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/08/31/606810-devalvatsiya-rublya-otkrivaet-dlya-rossiiskih-proizvoditelei-novie-eksportnie-rinki (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁵ Там же.

¹⁶ Total Taps Chinese Banks to Fund Russian Project // The Wall Street Journal. March 2015. URL: www.wsj.com/articles/total-seeks-10-billion-to-15-billion-in-chinese-financing-for-russian-project-1427093833 (дата обращения: 18.11.2015).

шельфе Камеруна¹⁷. В марте 2015 г. британская BP и структура М. Фридмана LetterOne заключили соглашение о совместных инвестициях в размере 12 млрд долл. в разработку газовых месторождений Египта (в мае структуры М. Фридмана приняли решение о продаже части своей доли британскому партнеру)¹⁸. Российская инжиниринговая компания «Синтек», давно экспортирующая свои услуги партнерам из стран ЕС, стала активнее сотрудничать с ними в третьих странах. В июне 2015 г. между «Синтеком» и австрийским концерном Kronospan подписан контракт на выполнение электромонтажных работ на строящемся заводе по производству карбамидоформальдегидных смол в г. Могилев в Белоруссии¹⁹.

* * *

Политические события, остановившие формальный диалог России и ЕС, оказали противоречивое влияние на корпоративную интеграцию, хотя они, безусловно, привели к появлению дополнительных барьеров для взаимодействия компаний. Общий масштаб корпоративных связей практически не изменился: замороженными или отложенными оказалась лишь небольшая часть проектов, подпавших напрямую под санкции. Однако структура и формы корпоративной интеграции меняются. Российские компании стремятся перевести часть своих активов (а иногда и весь бизнес) в страны ЕС в качестве страховки на период экономического кризиса в России. Компании из стран ЕС стремятся максимально использовать возможности российского рынка в текущей ситуации: они ищут альтернативные пути доступа к наиболее выгодным проектам, а также наращивают использование российских производственных площадок. Значение последних в глобальных цепочках добавленной стоимости ТНК из стран ЕС возрастает.

Имеющиеся данные демонстрируют наличие более тесной взаимосвязи между политическими решениями властей и поведением экономических субъектов, чем это представлялось большинству экспертов до кризиса и в первые месяцы его развития. В связи с этим особую важность приобретает диалог бизнеса и власти как в пределах страны, так и на межгосударственном и надгосударственном уровне.

¹⁷ «Лукойл» завершил сделку по вхождению на шельф Камеруна // Пресс-релиз ОАО «Лукойл». Март 2015 г. URL: www.lukoil.ru/press.asp?div_id=1&id=4936&year=2015 (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁸ Фридман продал долю в египетских месторождениях BP // Ведомости. Май 2015. URL: www.vedomosti.ru/business/articles/2015/05/18/fridman-prodal-dolyu-v-egipetskih-mestorozhdeniyah-bp (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁹ Продолжение сотрудничества между ООО «Синтек» и Kronospan // Официальный сайт ООО «Синтек». Июнь 2015. URL: <http://sintec.ru/news/prodolzhenie-sotrudnichestva-mezhdu-ooo-sintek-i-kronospan/> (дата обращения: 18.11.2015).

Участие Японии в торгово-экономическом сотрудничестве в Тихоокеанской Азии**

В начале XXI в. возрастает роль Тихоокеанской Азии (ТА) в мировой экономике¹. По итогам глобального экономического кризиса 2008–2009 гг. экономики ТА восстанавливались быстрее, чем экономики США и Евросоюза, что позволило называть этот регион «мотором мирового экономического роста»².

Растет торгово-экономическое значение ТА и для Японии. Так, экспорт товаров из Японии в страны ТА с 2001 г. по 2014 г. увеличился в стоимостном выражении со 167 млрд до 382 млрд долл. Японский импорт из ТА за тот же период вырос со 165 млрд до 435 млрд долл. Доля ТА в торговле Японии занимает более 50%, увеличившись за рассматриваемый период примерно на 10 п.п.³.

Если рассматривать экспорт отдельных видов продукции, в экономики ТА в 2014 г. поступало 54,4% продукции японского машиностроения, 68,8% электронного и электрического оборудования, 60,5% оптической, фото- и медицинской техники. Япония импортировала из ТА 36,3% минерального топлива, 77,5% одежды, 51,2% морепродуктов. Таким образом, ТА — важнейший источник импорта, а также рынок сбыта японской продукции.

Развитие внутрирегиональной торговли стало ключом к экономическому успеху ТА и силой, сближающей экономики региона⁴. В этом отношении развитие внешнеэкономических связей Японии шло в русле региональных тенденций. В числе крупнейших торговых партнеров Японии в начале XXI в. были Китай, Республика Корея, Тайвань, Таиланд.

При этом за последние два десятилетия роль Китая в экономике ТА значительно возросла, в то время как роль Японии снизилась. В региональном объеме ВВП доля Японии сократилась с 54% в 2001 г. до 27% в 2014 г., тогда как доля Китая выросла с 17% в 2001 г. до 38% в 2014 г.⁵. Во внутрирегиональной торговле доля Японии в экспорте стран ТА упала с 24% в 2001 г. до 13% в 2014 г., а доля Китая выросла с 16% в 2001 г. до 33% в 2014 г.

В начале XXI в. Япония возлагает надежды на ТА как на источник будущего развития японской экономики в связи с ростом среднего класса в регионе, что будет способствовать увеличению спроса на высокотехнологичную продукцию. Кроме того, Япония ожидает роста потребности в инфраструктурных проектах, таких как строительство ирригационных сооружений, железных и автомобильных дорог, а

* Вода Кристина Рудольфовна — младший научный сотрудник Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ №15-18-30069 «Кризис миропорядка: ответы экспертного сообщества».

¹ Тихоокеанская Азия — политико-географическое и геоэкономическое понятие, включающее регион в Западной части Тихоокеанского бассейна от России на севере и Новой Зеландии на юге. См.: Тихоокеанская Азия: экономические и политические последствия глобального финансового кризиса. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 4.

² *Drysdale P.* Can Asia Go to the Next Round on Economic Integration? // East Asia Forum. 16.09.2013.

³ Данные Международного торгового центра // International trade center. URL: www.trademap.org (дата обращения: 25.12.2015).

⁴ *Wakashi R.* Vertical Intra-industry Trade and Economic Integration in East Asia // Asia economic papers. Tokyo: The Earth Institute at Columbia University and the Massachusetts Institute of Technology, 2007. P. 1.

⁵ Рассчитано по данным Всемирного банка. URL: data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/Z4-JP-CN?page=2&display=default (дата обращения: 25.12.2015).

также атомных электростанций для решения проблем энергообеспечения в регионе⁶.

Участие в финансовом взаимодействии

Несмотря на то что иена не имеет статуса резервной валюты, Япония обладает богатым опытом и возможностями в области финансового управления. Многие ключевые идеи по развитию регионального финансового сотрудничества исходят именно от Японии.

Во время Азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. Япония предложила создать Азиатский валютный фонд, однако тогда не получила поддержки от США и Китая. В 1998 г. Япония выступила с Новой инициативой Миядзавы по оказанию финансового содействия пострадавшим в результате кризиса странам региона. В 1999 г. участники саммита «АСЕАН плюс 3» (Япония, Китай, Южная Корея) поддержали создание региональных финансовых механизмов самопомощи и содействия. В 2000 г. увидела свет Чиангмайская инициатива, которая включает ряд двусторонних своп-соглашений о взаимном предоставлении в экстренных случаях финансовых средств для интервенции на валютный рынок. В разгар глобального экономического кризиса в мае 2009 г. Япония объявила о вкладе в Чиангмайскую инициативу 38,4 млрд долл. Аналогичную сумму внесли финансовые госучреждения Китая и Южной Кореи. В настоящее время в инициативе участвуют 14 стран, а общая сумма фондов с 2012 г. составляет 240 млрд долл.⁷

Кроме того, Япония является ведущей участницей Инициативы по созданию азиатского рынка бондов при поддержке Азиатского банка развития. Целью этой инициативы является снижение уязвимости финансовых систем региона⁸.

Что касается самого Азиатского банка развития (АБР), действующего уже более 50 лет, Япония наряду с США выступает в качестве его крупнейшего донора. Основной целью АБР, членами которого являются 67 стран, в том числе 48 азиатских, провозглашается сокращение бедности. На средства АБР финансируются проекты, направленные на развитие экономики и инфраструктуры в странах Азии.

Япония посредством проведения различных программ финансового содействия способствует поддержанию стабильной экономической ситуации в странах-реципиентах, развитию благоприятного климата для ведения бизнеса и продвижения продукции своих компаний.

АБР также занимается сбором и обработкой информации, в том числе многочисленных статистических данных по экономикам региона, ведет работу по оценке эффективности и разработке будущих программ.

Для совершенствования механизмов регулирования и контроля над финансовым взаимодействием страны «АСЕАН плюс 3» создали механизм «обзора и диалога в области экономической политики» (economic review and policy dialogue), в рамках которого проводятся заседания министров финансов (ежегодно) и заместителей министров экономики (дважды в год) стран региона. В 2008 г. по предложению Японии был создан исследовательский Институт экономик АСЕАН и Восточной Азии, провозглашенный азиатским аналогом ОЭСР.

⁶ Françoise N. Korea and Economic Integration in East Asia: the Way Forward // Korea's Role in Asian Integration. Washington: Korea economic institute of America publishing, 2012. P. 90.

⁷ Когда речь идет о среднесрочных займах, использование валютных свопов странами ТА обусловлено согласием участвовать в программе МВФ (страны могут получить 20% до согласия с МВФ и 80% после). Данное условие связано с отсутствием механизмов наблюдения в ТА, которыми обладает МВФ.

⁸ Asian Bonds Online. URL: asianbondsonline.adb.org (дата обращения: 25.12.2015).

Интеграционные процессы в Тихоокеанской Азии

Авторы монографии «Дисбалансы транстихоокеанского пространства» указывают на разноформатное и разноростное протекание процессов экономической интеграции в ТА. Первая характеристика означает наличие различных интеграционных форматов параллельно с работой форума Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), охватывающего практически все страны региона. Попытки зафиксировать преференциальные отношения в торговой и инвестиционной сферах предпринимались или предпринимаются одновременно в рамках АСЕАН, в форматах «АСЕАН плюс Китай» (зона свободной торговли АСЕАН — КНР официально существует с 2010 г.), «АСЕАН плюс 3», «АСЕАН плюс 6» (страны ассоциации плюс Австралия, Новая Зеландия, Китай, Индия, Республика Корея и Япония), так называемого Регионального всеобъемлющего экономического партнерства. Идут трехсторонние консультации по созданию многосторонней зоны свободной торговли между Японией, Южной Кореей и КНР (СВА-3)⁹. В октябре 2015 г. завершились переговоры по созданию Транстихоокеанского партнерства с участием десяти стран региона.

Параллельно ведущие экономики вовлечены в большое количество двусторонних соглашений, предусматривающих взаимные преференции в торгово-экономической сфере, о свободной торговле (free trade agreements), об экономическом партнерстве (economic partnership agreements).

Вторая из названных характеристик означает, что интеграционные мероприятия проходят с разной скоростью в зависимости от формата интеграционной группировки и области конкретных мероприятий. В разноростном варианте проходит и либерализация торговых и инвестиционных режимов стран региона — в соответствии с взятыми ими на себя добровольными обязательствами¹⁰.

Многосторонние экономические форматы с участием Японии

Япония заинтересована участвовать в определении норм и правил ведения торгово-экономической деятельности в регионе. Для этого Япония ведет переговоры по формированию торгово-инвестиционных режимов как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

В начале XXI в. Япония активно включилась в процессы по созданию зон свободной торговли в ТА: к 2015 г. было заключено 13 преференциальных торгово-экономических соглашений с ее участием¹¹. Первое подобное соглашение было подписано с Сингапуром в 2000 г. За ним последовали соглашения с Малайзией (2004 г.), Филиппинами (2006 г.), Индонезией, Таиландом, Брунеем (2007 г.), Вьетнамом (2008 г.), а также с АСЕАН (2008 г.).

Важной особенностью японских преференциальных соглашений является включение в них наряду с торговыми аспектами также инвестиционных правил, принципов защиты интеллектуальной собственности, охраны труда и др.¹². Япония заинтересована в том, чтобы конкурентные преимущества ее экономики не были подорваны низкими стандартами в этих областях, существующими в некоторых

⁹ Дисбалансы транстихоокеанского пространства. Под ред. Михеева В.В., Швыдко В.Г. ИМЭМО РАН. М.: Магистр, 2014. С. 25.

¹⁰ Там же.

¹¹ Asia Development Bank. Asia Regional Integration Center. URL: aric.adb.org/fta-all (дата обращения: 25.12.2015).

¹² Соглашения, заключаемые Японией со странами ТА, получили название «соглашений об экономическом партнерстве», в отличие от большинства соглашений в ТА, носящих название «соглашений о свободной торговле».

странах ТА. Поэтому наряду с торгово-инвестиционными аспектами соглашения, заключаемые Японией, включают общие правила, регулирующие производство и распространение продукции.

В XX в., особенно во второй его половине, развитие экономического сотрудничества между Японией и странами Азии происходило в соответствии с концепцией «стаи летящих гусей». Эта концепция описывает разделение труда между Японией и странами ТА, когда при помощи прямых инвестиций более трудоемкие производства переносились в страны с более низкими издержками, тогда как в самой Японии они заменялись на более капиталоемкие и технологичные¹³.

Концепция «стаи летящих гусей» сменилась в начале XXI в. на «фрагментарную модель» вертикальной специализации производств, когда не только прямые инвестиции, но и промышленные полуфабрикаты поступают из Японии в страны, где осуществляется сборка готовой продукции и затем ее экспорт в третьи страны. Транснациональные корпорации из Японии фрагментируют циклы производств, размещая их в странах ТА с наиболее низкими трудовыми и транспортными издержками¹⁴. Таким образом, ко второму десятилетию XXI в. страны региона оказались соединены сетью производственных связей. Широкое распространение в начале XXI в. преференциальных соглашений призвано снизить издержки на перемещение товаров и капитала, а также гармонизировать принципы экономического взаимодействия¹⁵.

Рассмотрим некоторые многосторонние торгово-экономические форматы с участием Японии в Тихоокеанской Азии.

Зона свободной торговли «АСЕАН плюс 3» и Соглашение о всеобъемлющем экономическом партнерстве в Восточной Азии

Начало институционализации экономической интеграции в Тихоокеанской Азии с участием Японии было положено созданием в 1997 г. механизма сотрудничества АСЕАН с Японией, Китаем и Республикой Корея «АСЕАН плюс 3»¹⁶.

На саммите в 2002 г. в докладе Группы по изучению будущего Восточной Азии была сформулирована идея создания зоны свободной торговли с участием государств «АСЕАН плюс 3». Впоследствии Китай предложил сформировать рабочую группу экспертов для комплексного изучения этого предложения. Она была создана в 2004 г. решением министров экономики стран — участниц «АСЕАН плюс 3». Доклад под названием «Навстречу Восточноазиатской зоне свободной торговли: модальность и дорожная карта» был представлен на встрече министров экономики «АСЕАН плюс 3» в августе 2006 г. и затем обсуждался на саммите в 2007 г. Согласно «дорожной карте», формирование Восточноазиатской зоны свободной торговли должно быть автономным процессом, но при этом учитывать все существующие или формируемые зоны свободной торговли в регионе. Доклад строился на предпосылке о том, что соглашение о создании Восточноазиатской зоны свободной торговли будет сначала подписано государствами «АСЕАН плюс 3», а другие страны смогут присоединиться к нему позднее¹⁷.

¹³ Костюнина Г.М. Активизация интеграционных инициатив в Восточной Азии и интересы России // Внешнеэкономические связи. 2008. URL: www.eer.ru/statistics/7613.html (дата обращения: 25.12.2015).

¹⁴ Wakashi R. Op. cit. P. 6.

¹⁵ Chong Y. East Asia Integration and Japan's Regional Policy // The Japan Forum on International Relations, Inc. 2010. P. 16.

¹⁶ Shimizu K. Regional economic cooperation and FTA // East Asian regionalism from a legal perspective. New York.: Routledge, 2009. P. 13.

¹⁷ Целищев И.С. Восточная Азия: новая волна роста и структурная трансформация. М.: ИМЭМО РАН, 2012. С. 70.

Япония выдвинула альтернативную идею Соглашения о всеобъемлющем экономическом партнерстве в Восточной Азии между 16 странами — участницами «АСЕАН плюс 3», а также Индией, Австралией, Новой Зеландией, то есть членами «АСЕАН плюс 6». По инициативе Токио на втором Восточноазиатском саммите в 2007 г. было принято предложение приступить к изучению этого вопроса на уровне экспертов. В июне того же года начались заседания рабочей группы под председательством Японии. Доклад был представлен четвертому Восточноазиатскому саммиту в Таиланде в 2009 г.

В докладе были определены основные положения будущего сотрудничества: экономическая кооперация, содействие торговле и инвестициям, либерализация торговли и инвестиций. В области экономической кооперации объединение 16 стран могло бы координировать совместные проекты, уже осуществляемые в регионе. Возможные приоритетные сферы сотрудничества включали: обучение кадров (начиная с работников госучреждений), передачу технологий, развитие информационно-коммуникационной и транспортной инфраструктуры, энергетику и защиту окружающей среды, а также развитие сельских районов, поддержку малых и средних предприятий. Предлагаемые меры по содействию торговле и инвестициям подразумевали разработку единых правил происхождения товара, унификацию технических стандартов производства продукции, охрану прав интеллектуальной собственности, согласованную политику поощрения конкуренции и т.д.¹⁸. Активные переговоры в этом формате продолжались до 2010 г., не принося существенных результатов, после чего были приостановлены.

Региональное всеобъемлющее экономическое партнерство

В 2012 г. на саммите АСЕАН была запущена новая многосторонняя инициатива — Региональное всеобъемлющее экономическое партнерство (РВЭП). Новое соглашение задумывалось как попытка объединить в одно целое соглашения о свободной торговле, подписанные этой организацией с Китаем, Японией, Южной Кореей, Индией, Австралией и Новой Зеландией. РВЭП провозглашалось открытым для других участников, у которых есть соглашение о свободной торговле с АСЕАН¹⁹.

По состоянию на конец 2015 г. состоялось 10 раундов переговоров по РВЭП, в которых принимали участие 16 стран. Первоначально были выделены три основных направления переговоров: торговля товарами, торговля услугами, инвестиции. Позднее были созданы еще четыре рабочие группы, рассматривающие вопросы интеллектуальной собственности, конкуренции, экономического и технологического сотрудничества, разрешения споров. Кроме того, проведены рабочие семинары по вопросам электронной торговли и др. В 2015 г. стороны достигли договоренности об устранении тарифов на импорт 65% товаров и намерении довести это значение до 80% в течение 10 лет. Переговоры по РВЭП планируются завершить к концу 2016 г.

Соглашение о свободной торговле Японии, Китая и Республики Корея

В конце первого десятилетия XXI в. активизировалось обсуждение соглашения о свободной торговле между Японией, Китаем и Южной Кореей. В мае 2010 г. начались совместные исследования возможности создания трехсторонней зоны свободной торговли. Через два года, в 2012 г., стороны подписали Трехсторонний

¹⁸ Там же. С. 73.

¹⁹ Дисбалансы транстихоокеанского пространства... С. 127.

договор о продвижении и защите инвестиций и начали переговоры о соглашении о свободной торговле²⁰.

Первое заседание официальных представителей трех стран, на котором обсуждался данный проект, а также процедурные вопросы будущих переговоров, прошло в марте 2013 г. в Сеуле. На следующем раунде, состоявшемся в августе 2013 г. в Шанхае, было решено создать 15 рабочих групп для обсуждения вопросов торговли товарами, услугами, инвестирования, проблем конкуренции, интеллектуальной собственности, электронной торговли, а также экологии, государственных закупок, продуктов питания и др.²¹. Таким образом трехстороннее сотрудничество выходит за рамки исключительно торгово-экономического взаимодействия и включает обсуждение проблем экологии, энергетики, некоторые вопросы безопасности, а также культурный обмен.

При этом трехстороннее сотрудничество — ключевой элемент для развития многосторонних региональных форматов в ТА как в экономике, так и в политике. Без соглашения между Японией, Китаем и Южной Кореей невозможно ни создание зоны свободной торговли «АСЕАН плюс 3», ни заключение соглашения о свободной торговле «АСЕАН плюс 6», ни подписание РВЭП.

Транстихоокеанское партнерство

Соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (ТТП) предполагает значительное сокращение тарифов на торговлю товарами и услугами (по большинству позиций снижение тарифов доходит до 100%) и высокую степень синхронизации торгово-экономических политик стран Тихоокеанской Азии, Северной и Южной Америки²².

По составу участников ТТП является расширенным вариантом существующего Соглашения о Транстихоокеанском стратегическом экономическом партнерстве²³. Зарождение ТТП восходит к предложению США, сделанному в 1998 г. Австралии, Новой Зеландии, Чили и Сингапуру о создании преференциального торгового соглашения. В 2001 г. между Новой Зеландией и Сингапуром было подписано двустороннее соглашение. Участие в дальнейших переговорах Чили и Брунея привело к созданию на саммите министров торговли АТЭС в 2004 г. «партнерства четырех».

В 2009 г. на встрече лидеров экономик АТЭС президент США Б. Обама объявил о намерении участвовать в переговорах по вступлению в Транстихоокеанское партнерство. Это заявление привлекло внимание к данному формату других региональных игроков: в переговорах о вступлении в ТТП стали участвовать в общей сложности 12 стран.

В 2012–2015 гг. переговоры по ТТП проходили в рамках 21 рабочей группы, которые занимались обсуждением таких аспектов, как мобильность бизнеса, таможенные процедуры, конкуренция, сотрудничество, электронные торги, защита окружающей среды, финансовые услуги, государственные закупки, инвестиции, защита авторских прав, охрана труда, проверка происхождения товара, доступ на

²⁰ The fifth trilateral summit meeting among the People's republic of China, the Republic of Korea and Japan. 13.05.2012. URL: www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit1205/joint_declaration_en.html (дата обращения: 25.12.2015).

²¹ Japan, China, S. Korea agree to expand scope of trilateral FLA talks // Kyodo news. 02.08.2013. URL: <http://english.kyodonews.jp/news/2013/08/239047.html> (дата обращения: 25.12.2015).

²² На момент окончания переговоров в октябре 2015 г. в них участвовали 12 стран: Австралия, Бруней, Вьетнам, Канада, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Перу, Сингапур, США, Чили, Япония.

²³ Данный формат получил название Partnership 4 — «партнерство четырех», в которое входят Чили, Новая Зеландия, Сингапур и Бруней.

рынки, юридические вопросы, санитарный и фитосанитарный контроль, технические препятствия торговле, телекоммуникации, бонусы и вознаграждения и др.

Существует два основных стимула для вступления стран в ТТП. Первый заключается в экономической выгоде, получаемой странами при облегчении доступа на рынки партнеров и сокращении транзакционных издержек, что может привести к увеличению объемов торговли и росту экономического сотрудничества между ними. Второй стимул носит стратегический характер и заключается в развитии данного формата как платформы для создания транстихоокеанской экономической архитектуры.

Наибольшую экономическую выгоду от нового формата получают страны, до сих пор не имеющие преференциальных соглашений с США: Вьетнам, Новая Зеландия, а также Япония.

В октябре 2010 г. японский премьер-министр Н. Кан объявил об участии Японии в переговорах по предварительным условиям заключения соглашения о ТТП в качестве наблюдателя. Была создана рабочая группа по участию Японии в интеграционных форматах, исследовавшая возможные выгоды от вступления в ТТП. В ходе работы группы проходили дискуссии с представителями производственного сектора, сельскохозяйственных, рыболовных организаций, фармацевтического сектора, обществ защиты труда и прав потребителей и др. Результаты работы группы в 2010 г. показали, что Япония не получит значительной выгоды от вступления в ТТП в краткосрочной перспективе. Ее рекомендации заключались в том, чтобы продолжить сбор информации и консультации с участниками переговорного процесса. Окончательного решения о вступлении в новый формат принято не было.

В поддержку вступления в ТТП высказались представители японского бизнеса, ориентированного на экспорт. Ведущей организацией, лоббировавшей участие Японии в партнерстве, стала «Кэйданрэн» (Федерация экономических организаций). Однако главным фактором, сдерживавшим вступление Японии в ТТП, стала неготовность некоторых сфер японской экономики к большей либерализации. Это относится прежде всего к сельскохозяйственному и финансовому секторам, а также национальному рынку труда.

Сельское хозяйство Японии защищено высокими пошлинами. Так, таможенные сборы на импортный рис составляют 778%, на пшеницу — 252%²⁴. Высокие пошлины и особая организация отрасли, где закупками и сбытом материалов, продукции, а также кредитованием занимаются сельскохозяйственные кооперативы, защищают многие товарные позиции японского сельского хозяйства от конкуренции со стороны импорта.

Согласно докладу рабочей группы правящей Либерально-демократической партии (ЛДП) Японии от 2013 г., сельское хозяйство Японии может потерять на отмене пошлин около 3 трлн иен (31,25 млрд долл.)²⁵.

В марте 2013 г. администрация премьер-министра С. Абэ объявила об официальном начале переговоров о вступлении в ТТП. Абэ смог заручиться поддержкой со стороны США, когда на встрече лидеров двух стран в феврале 2013 г. Б. Обама подтвердил, что для вступления в переговоры Японии не требуется предварительного заявления о сокращении пошлин на все товарные группы.

Партийная элита ЛДП и партия «Комэйто» возложили всю ответственность за осуществление проекта по вступлению в ТТП на правительство и лично на Абэ. В самой ЛДП сложилась группа депутатов, противодействующая участию в

²⁴ Yamashita K. Tariffs on agricultural products // Canon Institute for Global Studies Publication. URL: www.canon-igs.org/en/column/macroeconomics/20130314_1779.html (дата обращения: 25.12.2015).

²⁵ NHK World. 16.03.2013.

партнерстве. В 2013–2015 гг. представители сельскохозяйственных кооперативов неоднократно протестовали против вступления в ТТП, выходя на демонстрации в Токио и других городах Японии. Главное требование протестующих — сохранить защиту уязвимых отраслей — сельского, лесного и рыбного хозяйства²⁶.

С одной стороны, правительство старалось учесть интересы представителей сельскохозяйственной отрасли. На переговорах о вступлении в ТТП японские переговорщики стремились добиться исключений в списке товаров и услуг, на которые отменяются таможенные пошлины. В 2013 г. правительство определило пять товарных групп, по которым необходимо получить уступки от остальных участников переговоров²⁷. С другой стороны, меры, принятые правительством в 2014–2015 гг. по реформированию японского сельскохозяйственного сектора, включая сокращение полномочий Центрального союза сельскохозяйственных кооперативов, свидетельствовали о намерении довести переговоры о ТТП до завершения, несмотря на то что это предполагает значительное сокращение импортных пошлин на сельхозпродукцию.

Наконец, в октябре 2015 г. Япония и другие 11 стран объявили о завершении переговоров о создании ТТП. Приветствуя соглашение, Абэ назвал его «значительным достижением не только для Японии, но для будущего всего Азиатско-Тихоокеанского региона».

По оценкам аналитиков, Японии удалось выторговать выгодные для себя условия доступа на рынки автомобильной продукции. Вместе с тем Япония обязалась сократить тарифы на 81% на импорт 2328 видов продукции сельскохозяйственной, лесной и рыбной промышленности. Сокращение тарифов на упомянутые ранее «чувствительные» виды продукции составит 30%. Согласно анализу японского Министерства сельского, лесного и рыбного хозяйства, в результате вступления в силу ТТП значительного роста импорта, равно как и существенного снижения цен на сельхозпродукцию, не произойдет. Однако в полной мере оценить воздействие ТТП на японское сельское хозяйство будет возможно лишь спустя продолжительный период времени, который потребует для снижения тарифов²⁸.

* * *

Япония — важнейшая экономика в ТА — в начале XXI в. сталкивается с обострением конкуренции за право устанавливать правила, нормы и процедуры международной торгово-экономической деятельности. При этом возможность влияния Японии на ключевые процессы снижается по объективным причинам: ведущую роль в формировании новой архитектуры экономического взаимодействия в регионе играют другие крупнейшие игроки — США и Китай. В связи с этим вступление Японии в ТТП помимо экономической выгоды имеет важную политическую и стратегическую составляющую: это возможность не отстать от процессов региональной интеграции, а также укрепить свои позиции в конкуренции за экономическое лидерство в ТА.

²⁶ Rally staged in Tokyo to protest Japan's entry into TPP talks // Japan Times. 13.03.2013.

²⁷ Пять позиций: рис, говядина и свинина, молочная продукция, пшеница, растения для приготовления подсластителей.

²⁸ *Mulgan A.G.* What does the TPP mean for Japan's agriculture sector // East Asia Forum. 19.11.2015. URL: www.eastasiaforum.org/2015/11/19/what-does-the-tpp-mean-for-japans-agricultural-sector (дата обращения: 25.12.2015).

США и Япония в Транстихоокеанском партнерстве: преодоление разногласий?

В октябре 2015 г. завершились переговоры по расширению Транстихоокеанского партнерства (ТТП) — крупнейшей зоны свободной торговли (ЗСТ) в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР). К Сингапуру, Новой Зеландии, Чили и Брунею, которые уже являются членами ТТП, должны присоединиться США, Австралия, Канада, Мексика, Перу, Малайзия, Вьетнам и Япония. Предполагается, что соглашение ТТП охватит широчайший спектр вопросов по либерализации торговли, экономическому развитию, конкурентоспособности, содействию предпринимательской деятельности (в том числе малых и средних компаний) и деятельности государственных предприятий. Совокупный ВВП 12 экономик-участниц составит почти 40% мирового; 3/4 этой экономической мощи обеспечивается двумя странами — США и Японией.

Экономические отношения США и Японии

Экономические системы США и Японии в значительной мере интегрированы через торговлю товарами и услугами и тесно связаны потоками капитала. Зависимость от экспорта товаров на американский рынок — характерная черта японской экономики (впрочем, как и многих других экономик АТР). Также нельзя забывать и о военно-политическом аспекте взаимодействия двух стран.

В 2014 г. Япония была четвертым по величине рынком сбыта американских товаров (на первом месте Канада, на втором — Мексика, на третьем — Китай) и четвертым по величине импортером товаров в США (на первом месте Китай, на втором — Канада, на третьем — Мексика)¹. Американский импорт товаров из Японии составлял в 2014 г. 134 млрд долл. США. Основными категориями импорта в 2014 г. были транспортные средства (легковые автомобили и автозапчасти), транспортное оборудование, машинное оборудование и электрооборудование².

Экспорт американских товаров в Японию более диверсифицирован. В 2014 г. он составил 67 млрд долл.³ Главными экспортными категориями в 2014 г. были машинное оборудование, оптические и медицинские приборы, продукция авиационной промышленности, транспортное оборудование, электрооборудование, продукция химической промышленности и сельскохозяйственная продукция⁴.

В двусторонней торговле преобладают товары высокотехнологичных отраслей промышленности, однако также можно говорить о дисбалансе, который в таком виде скорее характерен для торговли между развитой и развивающейся страной. Так, Япония импортирует из США большие объемы сельскохозяйственных товаров, сырье и другие продукты с низкой добавленной стоимостью, а США из Японии — продукты с высокой добавленной стоимостью. Это привело к

* Чудинова Ксения Олеговна — младший научный сотрудник Института США и Канады РАН.

¹ United States Department of Commerce // United States Census Bureau URL: www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1412yr.html (дата обращения: 05.09.2015).

² Foreign Trade 2015 // Japan Foreign Trade Council. URL: www.jftc.or.jp/research/pdf/ForeignTrade2015/chapter2.pdf (дата обращения: 05.09.2015).

³ United States Department of Commerce // United States Census Bureau. URL: www.census.gov/foreign-trade/balance/c5880.html (дата обращения: 05.09.2015).

⁴ Foreign Trade 2015 // Japan Foreign Trade Council. URL: www.jftc.or.jp/research/pdf/ForeignTrade2015/chapter2.pdf (дата обращения: 05.09.2015).

отрицательному сальдо торгового баланса США с Японией, которое в 2014 г. составило 67 млрд долл., а также экономическому конфликту между странами⁵.

Объем двусторонней торговли услугами за последнее десятилетие вырос, но все еще остается относительно скромным: в 2007 г. он составлял 66 млрд долл., а в 2012 г. — 76 млрд долл.⁶. В 2014 г. экспорт американских услуг в Японию равнялся 47 млрд долл., импорт — 31 млрд долл. Большую часть американского импорта составляют роялти и лицензионные платежи, другие частные услуги (бизнес, профессиональные и технические услуги), транспортные услуги. Американский экспорт частных услуг в Японию включает те же категории — роялти и лицензионные платежи, бизнес, профессиональные и технические услуги, финансовые услуги, а также путешествия⁷.

Наряду с торговлей товарами и услугами прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и портфельные инвестиции также определяют двусторонние экономические отношения. Японские инвестиции в США начали быстро увеличиваться со второй половины 1980-х гг., когда в результате резкого роста курса иены (после подписания Плазского соглашения) целесообразной стала замена части экспорта размещением производственных мощностей за рубежом. С 1998 до 2012 гг. прямые иностранные инвестиции США в Японии более чем удвоились. Увеличение инвестиций было в значительной степени результатом приобретения американскими фирмами японских предприятий на грани банкротства. В 2014 г. американские прямые инвестиции в Японии составили 108,1 млрд долл., однако значительно уступали японским прямым инвестициям в США (372 млрд долл.). Объем американских ПИИ в Японии значительно меньше суммы американских инвестиций в экономику других стран⁸. Основные направления работы американских инвесторов в Японии — финансы и страхование, торговля, обрабатывающая промышленность, связь.

Кроме прямых инвестиций, значительное движение капитала происходит между США и Японией в форме портфельных инвестиций. В конце 2012 г. американские инвесторы владели 429,4 млрд долл. в акциях, выпущенных японскими корпорациями, и 45,7 млрд долл. в японских облигациях. Японские инвесторы владели акциями американских корпораций на сумму 319,8 млрд долл. и облигациями американских корпораций на сумму 337,3 млрд долл.⁹.

Японские инвесторы — ведущие иностранные держатели американских государственных ценных бумаг; их роль возросла за последние несколько лет. На июнь 2014 г. японцы вложили 1,917 млрд долл. в американские ценные бумаги (китайские инвесторы — 1,817 млрд долл.)¹⁰.

Большой проблемой для США долго оставалось проведение Японией политики по защите своего рынка от некоторых продуктов американского экспорта (характерный пример — ограничение импорта говядины). Несмотря на низкие средние ставки тарифов, уровень проникновения иностранных промышленных

⁵ *Cooper W.H.* U.S. — Japan Economic Relations: Significance, Prospects, and Policy Options // United States — Japan Economic Relations. Prospects and Policies. Nova Publishers, 2013. P. 1–26.

⁶ Pacific Partners: Japan's Economic Importance to the United States. // U.S. — Japan Business Council. URL: www.usjbc.org/files/2012/07/PacificPartners_FINAL.pdf (дата обращения: 05.09.2015).

⁷ International Data // Bureau of Economic Analysis. URL: www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=62&step=9&isuri=1&6210=4#reqid=62&step=7&isuri=1&6221=40&6220=1,2,3&6210=4&6200=172&6224=&6211=212&6223=&6222=0&6231=1 (дата обращения: 05.09.2015).

⁸ U.S. International Trade in Goods and Services // Bureau of Economic Analysis. URL: www.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm (дата обращения: 05.09.2015).

⁹ Survey of Current Business. July 2013 // Bureau of Economic Analysis. URL: https://bea.gov/scb/pdf/2013/07%20July/0713_international_investment_position.pdf (дата обращения: 12.03.2014).

¹⁰ Report On Foreign Portfolio Holdings Of U.S. Securities At End-June 2014 // U.S. Department of Treasury. URL: www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0042.aspx (дата обращения: 05.09.2015).

товаров на японский рынок остается низким по сравнению с нормами ОЭСР, особенно в основных для японского экспорта секторах, таких как автомобильная промышленность, электронная промышленность и машиностроение. Многочисленные нетарифные барьеры (нормативы, уникальные стандарты продукции, длительные согласования) и другие меры затрудняют выход иностранных компаний на японский рынок.

Одним из «камней преткновения» остается рынок сельхозпродукции. Хотя Япония в больших объемах импортирует данную продукцию, защита отрасли с помощью высоких или запретительных пошлин, контролируемых правительством механизмов импорта, уникальных санитарных и фитосанитарных нормативов, идущих вразрез с международными стандартами и нормами, а также другие барьеры в значительной мере ограничивали возможности США и других иностранных производителей поставлять высококачественные и недорогие продукты питания¹¹. Если ТТП вступит в силу, часть этих барьеров будет ликвидирована.

Внутриполитические аспекты вступления в ТТП

И Япония, и США включились в гонку за создание ЗСТ со своими партнерами довольно поздно — только в начале 2000-х гг. Однако Америка быстро начала наверстывать упущенное. Масштабные и быстрые изменения, происходящие в Азиатско-Тихоокеанском регионе, ставят перед США необходимость активнее участвовать в региональных процессах, стараясь устанавливать для них свои правила, иначе Америка рискует уступить свои позиции в регионе Китаю. Администрация президента Б. Обамы выбрала расширение взаимодействия со странами АТР одним из приоритетных направлений американской внешней политики. США поддерживают идею ТТП, поскольку его заключение может стимулировать переход к долгосрочной цели АТЭС — Азиатско-Тихоокеанской зоне свободной торговли. В то же время Демократическая партия предпочитает многосторонние соглашения о свободной торговле двусторонним. Мьянма не входит в число предполагаемых участников ТТП, а Китай, согласно американской политике относительно ТТП, будет приглашен к участию уже после установления основных правил приема новых государств в ЗСТ¹².

То, что переговоры о расширении ТТП, к удивлению многих скептиков, наконец завершились, является большим достижением администрации Обамы и лично президента США.

Присоединение Японии к ТТП — предмет горячих дебатов в японском обществе в последние годы. После кризиса начала 1990-х гг. экономика Японии страдает хронической дефляцией и низкими темпами роста. Положение ухудшили мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. и последствия землетрясения и цунами 2011 г.

Премьер-министр С. Абэ провозгласил одним из приоритетов своей администрации ускорение темпов экономического роста и борьбу с дефляцией. Абэ предложил экономическую программу, в рамках которой предполагалось проведение структурных реформ для повышения конкурентоспособности экономики (что было частично реализовано). Открытие рынков и либерализация до того защищенных тарифными и нетарифными ограничениями отраслей также является, с точки зрения

¹¹ Hitting the Mark: Third Arrow Reforms for Dynamic and Sustainable Growth // U.S. — Japan Business Council. URL: www.usjbc.org/files/2012/07/Policy-Statement-USJBC_FINAL_5-6-15.pdf?3b48a2 (дата обращения: 15.10.2013).

¹² 2011 JETRO Global Trade and Investment Report // Japan External Trade Organization (JETRO) Overseas Research Department. URL: www.jetro.go.jp/en/reports/white_paper/trade_invest_2011.pdf (дата обращения: 12.05.2012).

нынешней администрации, одним из способов ускорить экономический рост.

Правительство Абэ поставило цель увеличить долю торгового оборота, который регулируется двусторонними, групповыми или многосторонними торговыми соглашениями, с 19 до 70% от общего торгового оборота Японии к 2018 г. Эта цель, без сомнений, амбициозна. Ключом к увеличению потенциала экономического роста Японии через соглашения свободной торговли является не только глобальный охват этих соглашений, но также обеспечение того, чтобы в них были утверждены самые высокие стандарты регулирования торговли и инвестиций. Также необходимо достижение между странами-участницами согласия в отношении полной ликвидации тарифных и нетарифных мер, ограничивающих торговлю промышленными и сельскохозяйственными товарами и услугами¹³.

Несмотря на плюсы присоединения к соглашению, в Японии существуют как лоббирующие присоединение к ТТП силы (в том числе премьер-министр Абэ и большая часть крупного бизнеса), так и резко осуждающие данную инициативу силы (традиционно японские фермеры). Но большая часть производителей все же поддерживает присоединение к зоне свободной торговли в надежде, что это увеличит темпы экономического роста Японии. Значение имеет и политическая и экономическая конкуренция с Китаем и Республикой Корея, и давление, которое на Японию оказывали США. Успешное принятие Японией ТТП даст сигнал международным инвесторам о том, что Япония становится более открытой для иностранных производителей и идет по пути либерализации торговли.

Некоторые результаты переговоров о ТТП для США и Японии

Когда Япония готовилась присоединиться к переговорам, администрация Обамы определила ряд задач, которые Японии необходимо решить для «укрепления доверия» с Америкой. Данные вопросы были камнем преткновения в двусторонних отношениях в течение многих лет и условием поддержки Соединенных Штатов присоединения Японии к партнерству. В число этих вопросов входили следующие: ограничение импорта американской говядины, доступа на японский рынок для американских производителей автомобилей, страховых компаний и логистических компаний. Все эти проблемы были в значительной мере решены¹⁴. К примеру, Япония готова обеспечить американским страховым компаниям открытый доступ к торгово-распределительной сети «Почты Японии» и возможность конкурировать с «Почтой Японии» на равных условиях. Также будет создана совместная рабочая группа по отмене избыточного регулирования для американских компаний. Будет улучшен доступ к госзакупкам (хотя полная прозрачность в данной области едва ли достижима)¹⁵.

Однако США, когда дело доходит до сокращения тарифов, не лидируют среди стран ТТП: ключевые сектора экономики США, такие как автомобильная промышленность, продолжают защищаться. Так, в рамках ТТП автомобильной промышленности США удалось достичь компромисса с Японией — крупнейшим экспортером автомобилей: 25-процентный тариф на грузовики сохраняется (в длительной перспективе предполагается его понижение)¹⁶.

¹³ Hitting the Mark...

¹⁴ Cooper W.H., Manyin M.E. Japan Joins the Trans-Pacific Partnership: What Are the Implications? // Congressional Research Service. URL: www.fas.org/sgp/crs/row/R42676.pdf (дата обращения: 11.06.2015).

¹⁵ The Trans-Pacific Partnership. Bilateral U.S. — Japan Outcomes // United States Trade Representative. URL: <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Summary-US-Japan-Motor-Vehicle-Trade-Non-Tariff-Measures.pdf> (дата обращения: 10.11.2015).

¹⁶ Freund C., Oliver S. PIIE Chart: US Auto Tariffs Under TPP // Peterson Institute for International Economics. URL: <http://blogs.piie.com/trade/?p=516> (дата обращения: 17.11.2015).

США предусмотрели разные уровни защиты для различных партнеров ТТП. Для шести из них все тарифы на продукцию автопрома отменяются единомоментно (хотя следует отметить, что в случае Канады и Мексики тарифы были снижены до нуля в предыдущих соглашениях). Для четырех стран отмена тарифов вступит в силу через 10 лет. Для Японии же доступ на автомобильный рынок США будет открыт лишь спустя 25 лет после вступления соглашения в силу (через 25 лет будут отменены все тарифы на ввоз японских автомобилей, через 30 лет — грузовиков), что исключает данный рынок из процесса либерализации двусторонней торговли. На практике это может не повлиять на японских автопроизводителей, поскольку большинство уже имеют производственные мощности в США.

В то же время в ходе двусторонних переговоров, шедших параллельно с переговорами о ТТП, в которых участвовали все экономики-участницы, было достигнуто соглашение с Японией о снятии нетарифных барьеров, препятствующих импорту американских автомобилей на японский рынок. В рамках данной договоренности будет увеличена степень «прозрачности» регулирования отрасли, Япония примет некоторые американские производственные стандарты, будет введен новый механизм решения споров¹⁷.

Анализ графика ликвидации тарифов показывает довольно справедливый компромисс между Соединенными Штатами и Японией. Обе страны уже относительно открыты для торговли, около 60% тарифов ниже 5% барьера. Примерно 2/3 более высоких тарифов (все тарифы выше 5% и ряд специфических тарифов) будут отменены каждой из стран, как только соглашение вступит в силу¹⁸.

Соглашение может значительно увеличить американский экспорт сельскохозяйственной продукции (экспорт обеспечивает примерно 20% всех доходов фермерских хозяйств в США). На большую часть этой продукции сразу будет распространяться беспошлинный режим. Более 50% товаров (по стоимости) будут ввозиться в Японию беспошлинно сразу после вступления соглашения в силу. Сюда входят виноград, клубника, орехи, лактоза, некоторые фруктовые соки и большая часть кормов для животных. Япония является крупнейшим экспортным рынком для говядины из США с годовым объемом продаж, который в 2014 г. превышал 1,6 млрд долл. Японские тарифы в размере 38,5% на импорт американской говядины будут снижены до 9%. Несмотря на тарифные барьеры, в Японию экспортируется примерно треть от общего объема экспорта свинины из США, объем продаж составляет почти 2 млрд долл. В соответствии с соглашением о ТТП Япония в течение 11 лет ликвидирует 80% тарифов на импорт свинины и сильно сократит оставшиеся тарифы. Калифорнийские вина облагаются тарифом в 58% при импорте в Японию, а объем продаж составляет 86,5 млн долл. в год. Тарифы на импорт вина будут снижены до нуля¹⁹.

* * *

США добились завершения переговоров о создании масштабной зоны свободной торговли в АТР в рамках Транстихоокеанского партнерства — это, безусловно, победа американской дипломатии, хотя окончательно подвести черту

¹⁷ The Trans-Pacific Partnership. Bilateral U.S. — Japan Outcomes // Unites States Trade Representative. URL: <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Summary-US-Japan-Motor-Vehicle-Trade-Non-Tariff-Measures.pdf> (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁸ Freund C., Oliver S. TPP Tradeoffs: The United States and Japan // Peterson Institute for International Economics. URL: <http://blogs.piie.com/trade/?p=500> (дата обращения: 20.11.2015).

¹⁹ Fact Sheet: How TPP Opens Markets for Made in America Exports // Unites States Trade Representative. URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2015/october/fact-sheet-how-tpp-opens-markets-made> (дата обращения: 20.11.2015).

можно будет только после ратификации соглашения всеми странами-участниками. ТТП устанавливает единые правила для 12 экономик, в том числе США и Японии, и должно серьезно повлиять на различные отрасли их производства. Участие Японии в ТТП позволит американским производителям (к примеру, производителям автомобилей) наконец получить более полный доступ к японскому рынку (в том числе путем снятия нетарифных ограничений).

Россия выражает заинтересованность в более полном сотрудничестве и интеграции со странами и объединениями региона. Планируется расширение взаимодействия Евразийского экономического союза с интеграционными группировками в АТР. Идет речь о развитии масштабных совместных инфраструктурных проектов, о создании транспортного коридора Азия — Европа. Большое значение придается сотрудничеству в энергетической сфере.

Дебаты в США по политическим аспектам Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства**

Запущенная в 2010 г. Национальная экспортная инициатива Б. Обамы — одна из наиболее амбициозных программ американского президента: она включает Транстихоокеанское партнерство (ТТП) и Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП). Вместе они охватывают половину земного шара и самые мощные экономики мира. Вокруг согласования проектов разворачивается масштабная дискуссия.

Дебаты и процесс согласования Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства имеют ряд особенностей. Во-первых, процесс переговоров серьезно отягощен евробюрократией: страны Евросоюза не могут договориться между собой о спорных вопросах, поэтому переговоры с США также замедляются. Это, по мнению аналитиков, указывает на весомые шансы провала проекта. Во-вторых, в ЕС наблюдается мощное противостояние гражданского общества ТТИП. В США аналогичные процессы отсутствуют, поскольку население не так хорошо осведомлено о ТТИП, как, например, о ТТП. В-третьих, внутриамериканские переговоры о ТТИП проходят в условиях «перетягивания каната власти¹» между президентом и конгрессом: выступающие против ТТИП однопартийцы Обамы заигрывают с радикальными республиканцами Движения чаепития, стремящимися ограничить власть президента.

Особенности Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства

Обама в своем обращении к нации 11 февраля 2013 г. предложил начать переговоры о создании широкомасштабной зоны свободной торговли с Евросоюзом. В случае успешного заключения ТТИП станет крупнейшим региональным соглашением в истории, на которое придется более 40% мирового ВВП.

Эксперты по-разному оценивают экономические последствия ТТИП для Евросоюза. Сторонники соглашения говорят о его положительном влиянии на экономический рост ЕС, тогда как противники утверждают, что ТТИП выгодно исключительно крупным транснациональным корпорациям: снизятся стандарты потребительских товаров (так, жесткие правила ЕС для генетически модифицированных продуктов перестанут действовать) и защиты окружающей среды; упадет заработная плата и вырастет безработица; соглашение негативно отразится на поступательном развитии европейской интеграции. Беспокойство вызывают также вопросы информационной безопасности. Противники ТТИП уверены в негативном влиянии на государственный суверенитет, ведь компании смогут подавать в суд на государства, если те препятствуют их коммерческой

* *Борисова Александра Романовна* — научный сотрудник ЦСАИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФ №15-18-30069 «Кризис миропорядка: ответы экспертного сообщества».

¹ *Журавлева В.Ю.* Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011.

деятельности². Политические круги и представители гражданского общества ЕС недовольны секретностью переговоров. Пресса пестрит обвинительными статьями. Еврокомиссия не предоставляет информацию о ходе переговоров ни национальным правительствам стран-членов, ни депутатам Европарламента. Вероятно, это происходит из-за желания избежать длительных и деструктивных дебатов, однако все попытки повысить прозрачность переговоров иными способами наталкиваются на недоверие, а дебаты продолжаются.

В США сложилась совсем иная политико-психологическая картина восприятия ТТИП. Американцы склонны больше доверять Европе как давнему стратегическому партнеру. Поэтому шаги по более тесному переплетению экономик не вызывают противоречивых чувств. США видят в ТТИП следующие преимущества, а также связывают с соглашением достижения следующих целей³.

- Торговля товарами. Необходимо сократить тарифы и пошлины для торговли в области сельского хозяйства и промышленной продукции (для товаров двойного назначения возможен переходный период). Эти меры облегчат выход американских фермеров на рынок ЕС; улучшится положение американских компаний других секторов, которые получают те же права по доступу на рынки ЕС, что и компании стран, имеющих торговые соглашения с ЕС (Чили, Мексика, Южная Корея, Южная Африка).

- Торговля текстильной промышленностью и одеждой. Помимо снижения пошлин задача ТТИП — предотвратить попадание подделок и товаров ненадлежащего качества из стран третьего мира на рынки США.

- Нетарифные барьеры и нормативно-правовое регулирование. Цель — сократить или снять нетарифные барьеры, которые препятствуют экспорту Соединенных Штатов, предоставляют несправедливые преимущества товарам ЕС или иначе влияют на торговлю (например, санитарные и фитосанитарные ограничения, не подкрепленные научными исследованиями, необоснованные технические торговые барьеры и т.п.). Ряд существующих нетарифных барьеров призван гарантировать безопасность потребителей, в случае их отмены безопасность будут обеспечивать другие механизмы — большая прозрачность производства продуктов, разработка совместных стандартов на базе принципов ВТО.

- Определение происхождения товаров должно быть возможно с частичным использованием интернета как для крупных компаний с длинной цепочкой поставщиков, так и для мелких, которые не могут позволить себе дорогостоящие услуги консалтинговых компаний.

- Торговля услугами. Ставится цель упростить доступ американских сервисных компаний на рынки ЕС, в особенности компаний финансового сектора. Для этого должны быть унифицированы правила инвестирования, а также выработаны новые по вхождению компаний на финансовый рынок ЕС.

- Электронная торговля и информационно-коммуникационные технологии. Планируется облегчить электронную торговлю товарами и услугами, включая ликвидацию пошлин или других препятствий, усложняющих доставку купленных в интернете товаров, а также упростить пересечение границ для информационных потоков.

² Investor-State Dispute Settlements (ISDS).

³ U.S. Objectives, U.S. Benefits in the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Detailed View // Office of the United States trade representative. March 2014. URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/March/US-Objectives-US-Benefits-In-the-TTIP-a-Detailed-View#> (дата обращения: 18.11.2015).

- Регулирование инвестиций. Цель — защитить права американских инвесторов в ЕС, используя юридические нормы и практики США, а также выработать механизмы решения споров между американскими инвесторами и странами ЕС — участниками партнерства.

- Таможенные ограничения. Нужно обеспечить более легкие условия торговли, включая устранение неоправданных процессуальных препятствий и укрепление таможенного сотрудничества. Это поможет снизить временные издержки, тем самым удешевить продукты, а также включить все расходы в конечную цену продукта заранее и снизить риск подделки.

- Госзаказ. Необходимо расширение доступа на рынки госзаказа ЕС для американских компаний.

- Трудовое законодательство. Задача — достижение взаимных договоренностей с ЕС в соответствии с международными правами.

- Защита окружающей среды. Планируется достигнуть соглашения с ЕС, учитывающего цели и приоритеты США, а также добиться высоких стандартов, которые смогли бы служить примером другим странам.

- Защита прав интеллектуальной собственности. Необходимо достигнуть соглашения с ЕС, учитывающего цели и приоритеты американских изобретателей, производителей, бизнесменов, фермеров, рабочих.

- Регулирование работы госпредприятий. Нужно установить надлежащие, повсеместно соблюдающиеся и гарантирующие прозрачность правила торговли и ведения бизнеса госпредприятий.

- Малый и средний бизнес. Ставится цель повысить экспорт малых и средних предприятий.

- Борьба с коррупцией. Задача — повысить прозрачность торговых и инвестиционных режимов ЕС и стран-членов благодаря изменению законодательства, а также интенсифицировать сотрудничество в борьбе с коррупцией.

- Улаживание споров. Нужно сделать процедуру улаживания споров максимально честной, прозрачной, быстрой, включающей выявление проблем на ранней стадии развития и консультации с западноевропейскими партнерами.

В заявляемых США целях не единожды подчеркивается первостепенное значение собственных приоритетов. Но большинство стандартов США либо ниже аналогичных западноевропейских, либо устанавливаются по другому принципу. Так, например, в ЕС нельзя применять вещества без научного доказательства их безвредности, в то время как в США допустимы любые, пока их токсичность научно не доказана.

Европейские скептики озабочены также последствиями либерализации рынка образования и здравоохранения ЕС, приходом на него американских компаний, а также ростом безработицы из-за невольного изменения трудового законодательства в результате принятия ТТИП. Вызывают озабоченность также и такие вопросы, как использование ГМО, пестицидов и антибиотиков в пищевой промышленности, облегчение законодательства в области доступа к личной информации в Интернете.

В сфере банковского дела существует опасность возвращения к докризисной (до 2008 г.) практике финансового регулирования. В США более жесткий, нежели в ЕС финансовый контроль — результат проводимой на протяжении обоих сроков правления президента Обамы антикризисной политики. В случае вступления США в

торговое партнерство с ЕС, утверждают противники ТТИП⁴, где регулятивные меры не столь жесткие, банкиры могут вновь получить большие полномочия.

Большие полномочия получают и иностранные инвесторы, которые согласно правовому инструменту ISDS (Investor-State Dispute Settlements) смогут инициировать процесс решения спора с принимающим государством, которое, по их мнению, ущемляет права их компании. Таким образом, страны — члены ЕС, имеющие зачастую более высокие стандарты в обозначенных пунктах, рискуют испытать вмешательство во внутренние дела, что вызывает неприятие с точки зрения демократической морали.

Проект ТТИП и политико-психологическая борьба в США

Во внутренней политике США происходит любопытный процесс формирования коалиций. Непримиимые враги начинают «дружить против». Главным двигателем в политической борьбе США против ТТИП становятся профсоюзы. В условиях турбулентности предвыборного года, подобное положение вещей ставит судьбу самого партнерства под вопрос.

Негласно ТТП является противовесом растущей китайской экономике, хотя еще в 2008 г. была объявлена стратегия «разворота в Азию». Как европейские оппозиционеры опасаются падения условий труда вследствие еще более тесной интеграции с США, так профсоюзы в Соединенных Штатах опасаются конкуренции со стороны таких стран, как Вьетнам, Бруней или Малайзия. В частности, это является одной из причин, почему общественное мнение больше сосредоточено на ТТП, нежели ТТИП. На психологическом уровне людям комфортнее при мысли о тесной кооперации со старым трансатлантическим партнером, нежели с незнакомыми партнерами из Азии.

Профсоюзы в США заметно уменьшились в размерах по сравнению с пиком 1970-х гг. Однако они по-прежнему являются движущей силой Демократической партии, мобилизующей электорат на уровне гражданского общества. При этом традиционное крыло Республиканской партии поддерживает ТТП и ТТИП. Казалось бы, сочетание выступающего за инициативу демократического президента и республиканского большинства в обеих палатах парламента должно дать зеленый свет обоим партнерствам. Однако кризис разделенного правления препятствует и в этом случае. Чтобы преодолеть эту проблему и ускорить процесс принятия решений, Обама выступил с инициативой предоставления президенту права заключения с иностранными государствами торговых соглашений, которые не могут быть изменены американскими законодателями. В этом случае функции конгресса сведутся к одобрению либо отклонению проекта целиком, без возможности внесения поправок⁵.

Один из самых влиятельных профсоюзов США — AFL-CIO — прекратил финансирование Демократической партии, употребив все средства на борьбу с ТТП. В результате сформировалась коалиция Движения чаепития, стремившегося лишить президента хоть какого-то влияния, и его однопартийцев, недовольных лишением финансирования.

Потеряв поддержку Движения чаепития, республиканцы лишились большинства в конгрессе и были вынуждены обратиться к тем демократам, которые поддерживали инициативу партнерства. Тогда демократы согласились голосовать за

⁴ Williams L. What is TTIP? And six reasons why the answer should scare you // Independent, 12.10.15. URL: www.independent.co.uk/voices/comment/what-is-ttip-and-six-reasons-why-the-answer-should-scare-you-9779688.html (дата обращения: 18.11.2015).

⁵ Fast-track authority.

«фаст трэк»⁶ только в случае поддержки республиканцами профсоюзной инициативы по расширению защиты и переквалификации рабочих, которые пострадали в результате образования новых торговых зон и партнерств⁷. Неожиданно для всех AFL-CIO призвал демократов голосовать против «Программы помощи в повышении конкурентоспособности на рынке» (Trade Adjustment Assistance) — собственной инициативы, дабы потопить увязанный с нею «фаст трэк», а значит, ТТП и ТТИП. Это был ясный посыл президенту и конгрессу, которым, в свою очередь, пришлось разделить связанные между собой две инициативы и протасовать через республиканский конгресс инициативу «фаст трэк». Таким образом, Обама бросил вызов источнику финансирования собственной партии, вступив в противодействие со своими соратниками. Программа помощи в повышении конкурентоспособности на рынке тоже была одобрена. Ее пришлось привязать к другому проекту, пользовавшемуся поддержкой большинства конгресса.

* * *

Процесс согласования по ТТИП перенесен с конца 2015 г. на 2016 г. При дальнейшем противостоянии ЕС, а также жесткой предвыборной борьбе в США судьба партнерства, в отличие от его азиатского аналога, остается туманной. Вероятнее всего, Обама уже не удастся подписать соглашение о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве в силу временного фактора, однако поддержка республиканского конгресса ТТИП гарантирует, что новый избранный президент США продолжит работу в данном направлении.

⁶ «Ускоренное продвижение» — механизм, в соответствии с которым президент может предъявить конгрессу США на рассмотрение пакет международных торговых соглашений как единое целое.

⁷ Trade Adjustment Assistance Program.

Новые подходы к устойчивому развитию

*Растольцев С.В.**

Новые цели ООН в области устойчивого развития: некоторые аспекты**

Помощь развитию уже более полувека является неотъемлемой частью мировой политики. Ее концептуальные основы и институты претерпевали изменения под давлением экономического развития, углубления интеграционных и региональных процессов, а также благодаря росту числа участвующих акторов. На формирование современного представления о помощи развитию повлияли четыре процесса: складывание механизма иностранной неправительственной помощи, создание «государства благосостояния», установление системы ООН и реализация плана Маршалла¹.

Институт помощи развитию внес существенный вклад в формирование современной мировой политики. Принятые в сентябре 2015 г. «Цели ООН в области устойчивого развития» (ЦУР) знаменуют новый этап, который характеризуется усилением социально-экономической составляющей, а также размыванием границ между инструментами помощи развитию и привычным форматом взаимодействия между странами. Новый подход позволит лучше согласовывать разные форматы взаимодействия между развитыми и развивающимися странами, а также внутри группы развивающихся. Не менее важно и то, что целеполагание осуществляется не только в отношении развивающихся, но и в отношении развитых стран, поскольку ряд препятствующих устойчивому развитию проблем в XXI в. стоит и перед развитыми странами — борьба с расслоением общества, рациональное использование ресурсов, защита окружающей среды. В то же время новые цели ООН, как и предыдущие, представляют собой благие намерения, реализация которых, учитывая трудности претворения в жизнь «Целей развития тысячелетия» (ЦРТ, 2000–2015 гг.), остается под большим вопросом.

Вехи становления помощи развитию

Появление целостной концепции помощи развитию иностранным государствам относится к середине XX в. Однако институт помощи развитию стал складываться еще в начале XX в.: в 1910 г. в развитых странах насчитывалось 300 неправительственных организаций (НПО), осуществлявших помощь другим государствам². Изначально данные НПО были сосредоточены на кратковременной гуманитарной помощи, реализация более сложных и долгосрочных проектов в области здравоохранения, образования и сельского хозяйства стартовала в межвоенный период.

* *Растольцев Сергей Владимирович* — младший научный сотрудник ЦМБ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФГФ по проекту №15-07-00061а.

¹ *Thérien J.-Ph.* Debating Foreign Aid: Right versus Left // *Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23, No. 3. P. 452.

² *Smith Br.H.* More Than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid. Princeton University Press, 1990. P. 31–38.

Стимулом к дальнейшей трансформации института помощи развитию стала дискуссия и выработка концепции государства всеобщего благосостояния (welfare state) в 1930–1940-х гг. В основе идеи государства всеобщего благосостояния лежала идея равенства как фундаментальной составляющей любого демократического государства, равенство же должно было гарантироваться государственным вмешательством. Помощь развитию стала играть схожую роль в глобальном масштабе: благодаря ей все государства должны были получить равные (экономические) возможности, что, в свою очередь, гарантировало бы функционирование международных отношений на основе демократических принципов и равное участие всех государств в решении общих вопросов. Поэтому ряд авторов рассматривает помощь развитию как проекцию принципов государства всеобщего благосостояния на международные отношения³, а инструмент помощи развитию — как подспорье распространению идеи социальной политики в глобальном масштабе⁴. Подтверждением того, что идеи социального государства и равенства продолжают оставаться неотъемлемой частью концепции помощи развитию, являются несколько из новых целей.

Институционализацией концепции помощи развитию как части внешней политики и международных отношений стало создание системы ООН (1945 г.) и Всемирного банка (1945 г.) после Второй мировой войны, к которым примкнула созданная чуть позже Организация европейского экономического сотрудничества (1948 г., с 1961 г. переименована в Организацию экономического сотрудничества и развития, ОЭСР). Хотя создание системы ООН отвечало экономическим интересам ведущих держав и устремлениям США укрепить свое влияние в мировой экономике, оно также стало практической реализацией полученного благодаря горькому опыту двух мировых войн понимания, что продвижение сотрудничества в экономической и социальной сферах — залог мирного существования, помощь же развивающимся странам представляется его неотъемлемой частью. Следуя данной логике, устав ООН можно рассматривать как источник международного права в области развития⁵, а Всемирный банк — как институт, преследующий цель создать равные возможности для всех участников мирового сообщества.

Таким образом, идея помощи развитию стала одной из наиболее оригинальных политических инноваций прошлого столетия. Никогда прежде в истории одни страны не оказывали столь значимой и систематической поддержки другим, не требуя, как считают некоторые исследователи, взамен каких-либо уступок⁶. С конца 1940-х гг. до начала XXI в. развитые страны выделили около 1 трлн долл. США на сотрудничество в целях развития⁷. В политическом контексте помощь развитию составила одну из основ взаимодействия Север — Юг, что

³ *Pratt Cr.* Humane internationalism: its significance and its variants // *Internationalism Under Strain: The North-South Policies of Canada, the Netherlands Norway, and Sweden.* Ed. Cr. Pratt. Toronto: University of Toronto Press, 1989. P. 13–22; *Noel A., Therien J.-Ph.* From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid // *International Organization.* 1995. Vol. 49, No 3. P. 523–553.

⁴ *Deacon B., Hulse M., Stubbs P.* *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare.* London: Sage, 1997.

⁵ *Mingst K.A., Karns M.P.* *The United Nations in the Post-Cold War Era.* Boulder, CO: Westview, 2000. P. 121.

⁶ *Fieldhouse D.K.* *The West and the Third World.* Oxford: Blackwell, 1999. P. 227; *Lumsdaine D.H.* *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime (1949–1989).* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. P. 216.

⁷ *Dollar D., Pritchett L.* *Assessing Aid — What Works, What Doesn't and Why.* A World Bank Policy Research Report. Published for the World Bank: Oxford University Press, 1998. P. 2.

позволяет рассматривать ее как составную часть обычного (то есть не закрепленного в документах) международного права⁸.

Другая идея, которая наравне с равенством и социальным государством повлияла на становление помощи развитию, — получение экономической выгоды донорами в долгосрочной (а порой и в краткосрочной) перспективе от помощи развивающимся странам. Подтверждением служил экономический успех западно- и южноевропейских стран в послевоенный период и расширение взаимовыгодных экономических связей между ними и США, связанный с запуском плана Маршалла в 1947 г. План Маршалла продемонстрировал, насколько международное экономическое вмешательство в развитие зарубежных стран может быть выгодно как донорам, так и реципиентам. Успех плана Маршалла объясняется не только помощью как таковой, но и тем, что в ходе его реализации общественные интересы удалось поставить над интересами отдельных инвесторов или государств⁹. Эта установка также стала неотъемлемой частью концепции помощи развитию.

Таким образом, основы современного механизма помощи развитию были заложены в конце 1940-х гг., а в 1950–1960-х гг. помощь развитию стала одним из основных институтов международного сотрудничества между развитым Севером и развивающимся Югом.

Начиная с 1960-х гг. ключевой площадкой по обсуждению, концептуализации и координации помощи развитию стала ОЭСР, в рамках которой в 1960 г. был создан Комитет содействия развитию¹⁰. В 1970-х гг. в дискуссиях о концепции развития в рамках этого комитета стали появляться идеи об основных социальных и экономических правах. В дальнейшем в течение 1980-х гг. основные дебаты о помощи развитию оказались сосредоточены на структурных преобразованиях этого механизма. В 1990-х гг. с окончанием холодной войны эти дебаты получили дальнейшее развитие вместе с акцентом на развитии человеческого потенциала¹¹, в частности, искоренение бедности.

Отсутствие значимого экономического успеха развивающихся стран Юга, несмотря на несколько десятилетий активной политики помощи, а также неудовлетворительный экономический рост постсоциалистических стран в 1990-х гг., которым в этот период оказывалась активная поддержка, заставил критически переосмыслить концепцию помощи развитию, на которую в предшествовавшее десятилетие серьезно повлияли либеральные идеи. Согласно последним развитие рыночных институтов в сочетании с либерализацией внешней торговли — достаточное условие для преодоления экономического отставания. Однако практика доказала, что это не гарантирует сокращения бедности или решения других проблем.

Изменение подхода нашло свое отражение в докладе ОЭСР «Создавая XXI век: вклад сотрудничества в целях развития» (1996 г.)¹², который пропагандирует более социально-ориентированный подход. Доклад основывался на итогах ряда конференций ООН начала 1990-е гг. В нем зафиксировано три приоритетных направления: сокращение бедности, социальное развитие и окружающая среда. Для каждого направления были сформулированы цели, которое

⁸ *Zamora St.* Economic relations and development // The United Nations and International Law. Ed. Chr. C. Joyner. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 264.

⁹ *Escobar A.* Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World. Princeton University Press, 1995. P. 33.

¹⁰ The DAC. 50 Years, 50 Highlights. Highlight 1. OECD, 2010.

¹¹ *Stokke O.* Foreign aid: what now? // Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges. Ed. O. Stokke. London: Frank Cass, 1996. P. 86.

¹² *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation.* OECD. Paris, 1996. URL: www.oecd.org/dac/2508761.pdf (дата обращения: 25.12.2015).

предлагалось достичь к 2015 г. Перечислим самые амбициозные: уменьшение в два раза числа живущих за чертой бедности, обеспечение всех детей начальным школьным образованием, сокращение на 2/3 младенческой смертности.

Доклад 1996 г. стал новацией в истории помощи развитию. Никогда ранее страны-доноры не соглашались на совместную реализацию столь масштабной программы действий. Также цели помощи развитию никогда прежде фиксировались в едином стратегическом документе, который был бы поддержан столь обширным числом стран на столь высоком уровне¹³. Доклад ОЭСР 1996 г. придал новый стимул обсуждению глобальных целей развития, что позволило к 2000 г. достичь консенсуса в рамках ООН о «Целях развития тысячелетия», которые были рассчитаны на 15 лет и которым в 2015 г. пришли на смену «Цели в области устойчивого развития», рассчитанные до 2030 г.

Принципиальная новизна сформулированных в 2015 году целей

Особенностями новых «Целей в области устойчивого развития» в сравнении с прежними «Целями развития тысячелетия» является их комплексный и детализированный характер. Новые цели развития включают все прежние цели (хотя формулировки и изменились), но охватывают больше областей: борьба с бедностью и голодом, защита окружающей среды, борьба с неравенством и вопросы безопасности. В результате расширительного подхода к целеполаганию число целей увеличилось с 8 до 17 (см. табл.). Даже краткая формулировка последних детальнее, однако если учитывать 169 подцелей, разработанных для оценки продвижения стран, а также 230 индикаторов для проверки их достижения, то можно заключить, что проработка политики вышла на принципиально иной уровень.

Принципиальное отличие новых ЦУР состоит в том, что зафиксированные в них цели актуальны не только для развивающихся, но также и для развитых стран. Если ранее развитые страны рассматривались лишь как доноры, а значительная составляющая успеха достижения поставленных ЦРТ зависела именно от их усилий, то, согласно новым ЦУР, ситуация изменилась: цели являются общими как для развитых, так и для развивающихся стран, а их достижение зависит не только от действий доноров, но и подразумевает в равной степени действия национальных правительств, будь то страны с высоким или низким уровнем благосостояния.

Данное принципиальное отличие ЦУР знаменует переход к новой концепции помощи развитию. Новая модель ЦУР 2015 г. провозглашает намного более высокие стандарты развития, к которым необходимо стремиться всему человечеству, то есть как развивающимся, так и развитым странам. Она также подразумевает отход от субъектно-объектной модели, в которой страны-доноры — субъекты, а страны-реципиенты — объекты помощи, и переход к смешанной концепции, согласно которой одни страны оказывают помощь другим, а те берут больше ответственности за собственное развитие.

Такие изменения диктуются ростом числа акторов помощи развитию. Помощь перестала проходить по географическому направлению с севера на юг, напротив, некоторые из еще недавних реципиентов (и остающихся ими по сей день) стали донорами, например Китай. Это увеличило число участников помощи развитию. Также их число увеличилось за счет роста некоммерческих организаций и появления филантропов (как Билл Гейтс), которые оперируют огромными суммами. Все это означает, что помощь развитию требует иного уровня согласования, которое не

¹³ *Thérien J.-Ph.* Debating Foreign Aid: Right versus Left // *Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23, No. 3. P. 458.

может более осуществляться исключительно на межгосударственном уровне. Аналитики говорят о принципиальном усложнении схемы.

Таблица 1.

«Цели развития тысячелетия» и «Цели в области устойчивого развития»

«Цели развития тысячелетия» (2000–2015 гг.)	«Цели в области устойчивого развития» (2016–2030 гг.)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ликвидировать абсолютную бедность и голод. 2. Обеспечить всеобщее начальное образование. 3. Содействовать равноправию полов и расширению прав женщин. 4. Сократить детскую смертность. 5. Улучшить охрану материнского здоровья. 6. Бороться с ВИЧ/СПИДом, малярией и прочими заболеваниями. 7. Обеспечить экологическую устойчивость. 8. Сформировать всемирное партнерство в целях развития. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах. 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства. 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте. 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех. 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек. 6. Обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех. 7. Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех. 8. Содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех. 9. Создание прочной инфраструктуры, содействие обеспечению всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций. 10. Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними. 11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов. 12. Обеспечение рациональных моделей потребления и производства. 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями. 14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития. 15. Защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия. 16. Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях. 17. Укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

Источник: официальный сайт ООН.

Вместе с увеличением числа акторов, ростом благосостояния и углублением экономических связей между странами изменился и характер помощи. Во-первых, новые доноры — в первую очередь страны БРИКС — не придерживаются подхода официальной помощи развитию (ОПР), разработанного ОЭСР, и нередко трактуют помощь шире. Во-вторых, если в начале осуществления политики помощи развитию объемы официальной помощи были значительными при сравнении с другими

формами сотрудничества, то в XXI в. на развитие стран большее влияние оказывают прямые иностранные инвестиции, перевод денежных средств родственниками, а также порядок торговли и доступ к финансовым рынкам. Так, в период с 2000 по 2012 гг. доля официальной помощи развитию в общем потоке поддержки сократилась с 23 до 18%, также сократилась доля льготных кредитов (с 11 до 8%); относительно неизменными остались экспортные кредиты (2 и 1% соответственно), прямые иностранные инвестиции (29 и 28% соответственно). В то же время выросла доля других финансовых документов, таких как долговые обязательства (с 14 до 17%), гранты частных лиц-филантропов (с 1 до 4%), а также перевод денежных средств мигрантами из-за рубежа на родину (с 20 до 24%)¹⁴.

Данные изменения нашли свое отражение непосредственно в самих целях и в Аддис-Абебской программе действий (13–16 июля 2015 г.), на которую ЦУР опираются, а также в пересмотре порядка статистического учета помощи развитию ОЭСР: был введен новый показатель «совокупный объем официальной поддержки устойчивого развития», в который в той или иной мере включаются приведенные выше финансовые потоки.

Напомним, что термин «официальная помощь развитию» был сформулирован ОЭСР в конце 1960-х гг. Согласно официальному определению, ОПР относится к помощи от стран-доноров, состоящих в комитете по помощи развитию ОЭСР, странам — получателям ОПР¹⁵, а также многосторонним институтам развития, которая:

- предоставляется официальными структурами, включая государства и местные правительства или их исполнительные органы;
- предоставляется для содействия экономическому развитию и процветанию как главная цель;
- при ее предоставлении соблюдаются определенные финансовые условия (если это заем, то он должен содержать минимум 25% грантовой составляющей и считаться по ставке дисконтирования, не превышающей 10%)¹⁶.

Характеристика новых целей

Старые цели концентрировались в основном на острых социальных проблемах, в первую очередь незащищенных слоев населения (женщин, детей — этому посвящены четыре из восьми целей). Новые же не только включают в себя старые, причем в расширительной трактовке¹⁷, но также акцентируют внимание на проблемах рационального использования энергии и ресурсов, содействия устойчивому экономическому росту, индустриализации, производству и ответственному потреблению, обеспечения социального равенства и безопасности, сохранения и защиты водных ресурсов и экосистем суши, а также доступа к правосудию и эффективному управлению.

¹⁴ Steense S. The Future of Development Finance: Modernising Measures and Instruments. OECD, 2015. URL: www.oecd.org/dac/stats/documentupload/the%20future%20of%20development%20finance.pdf (дата обращения: 25.12.2015).

¹⁵ Список стран — получателей ОПР регулярно пересматривается. См.: www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm; Текущий список см.: www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf; Историю списка стран-получателей см.: www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistssofarrecipientcountries.htm (дата обращения: 25.12.2015).

¹⁶ Is It ODA? Factsheet — November 2008. URL: www.oecd.org/investment/stats/34086975.pdf (дата обращения: 25.12.2015).

¹⁷ Например, в отличие от ЦРТ, которые провозглашают задачу обеспечить всеобщее начальное образование, в ЦУР включена цель обеспечить всеохватное и справедливое образование на всех ступенях и для всех возрастов.

Изменились и параметры оценки эффективности новых целей. В новых ЦУР по сравнению с прежними ЦРТ число целевых подзадач возросло с 21 до 169. При этом если в ЦРТ у каждой цели выделялось от одного до пяти такого рода показателей, то в ЦУР каждая цель раскрывается через 5–19 подцелей. А мониторинг должен проходить на основе рекомендованных 230 показателей. Таким образом, в каждой из целей (как тех, которые были перенесены из ЦУР в ЦРТ, так и совершенно новых) теперь учитывается большее число показателей, то есть механизм оценки показателей развития значительно усложнился.

Так, например, для оценки достижения первой цели ЦРТ (ликвидация крайней нищеты и голода) были изначально сформулированы две подзадачи: первая — сократить вдвое за период 1990–2015 гг. долю населения, имеющего доход менее 1,25 долл. США в день, вторая — сократить вдвое за период 1990–2015 гг. долю населения, страдающего от голода; в 2007 г. к ним был добавлен еще один показатель — обеспечение полной и производительной занятости и достойной работы для всех, в том числе женщин и молодежи¹⁸. Аналогичная цель закреплена в ЦУР 2015 г., но сформулирована более глобально: повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах. Ее реализация включает семь подцелей, среди которых наиболее амбициозные — это пункт 1.1 (к 2030 году ликвидировать крайнюю нищету для всех людей во всем мире¹⁹) и пункт 1.2 (к 2030 г. сократить долю мужчин, женщин и детей всех возрастов, живущих в нищете во всех ее проявлениях, согласно национальным определениям, по крайней мере наполовину). Другие целевые показатели ставят задачи по установлению систем социальной защиты, обеспечению равных прав на экономические ресурсы, повышению защищенности малоимущих, мобилизацию ресурсов для развития программ и созданию стратегических механизмов по ликвидации нищеты²⁰.

В свою очередь, задача сокращения голода, которая входила в состав ЦРТ в качестве второго целевого показателя первой цели, в новых ЦУР выделена как отдельная цель (вторая) со своими собственными восемью подцелями.

С другой стороны, третья цель новых ЦУР — обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте — включает сразу три цели прежних ЦРТ 2000 г., касающихся сокращения детской смертности, улучшения охраны материнского здоровья и борьбы с ВИЧ/СПИД, малярией и прочими заболеваниями. Эти три цели включены в состав подцелей новой цели номер 3 (общее их число достигает 13). Кроме достижения трех вышеперечисленных подцелей поставлена задача к 2030 г. уменьшить смертность от неинфекционных заболеваний, улучшить профилактику и лечение зависимостей, сократить вдвое число смертей и травм в результате дорожных происшествий, обеспечить всеобщий охват услугами здравоохранения.

Наибольшее развитие как по целям, так и по подцелям получила сфера экологии. В прежних ЦРТ была поставлена одна цель (седьмая) — обеспечить экологическую устойчивость, в рамках которой были выделены три (позднее четыре) целевых показателя, среди которых включение принципов устойчивого развития в политику, сокращение к 2015 г. вдвое доли населения, не имеющего доступа к чистой питьевой воде, достижение улучшений в жизни как минимум 100 млн жителей трущоб к 2020 г., а также сокращение потерь биологического разнообразия (эта задача была включена позднее).

¹⁸ URL: www.un.org/ru/millenniumgoals/poverty.shtml (дата обращения: 25.12.2015).

¹⁹ В настоящее время крайняя нищета определяется как проживание на сумму менее чем 1,25 долл. США в день.

²⁰ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года. С. 18. URL: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R (дата обращения: 25.12.2015).

В свою очередь, в новых ЦУР в области защиты окружающей среды можно выделить сразу четыре цели: обеспечение рациональных моделей потребления и производства; принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями; сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития; защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия. Для достижения этих целей в ЦУР-2030 сформулированы 38 подзадач. Таким образом, в области экологии можно отметить почти четырехкратный рост конкретных целевых показателей по сравнению с прежними ЦРТ.

Итак, в отличие от прежних целей новые содержат более детальные подцели, которые должны служить ориентирами для развития при решении глобальных проблем для всех стран мира — как развивающихся, так и развитых.

Включение всех старых целей в новые свидетельствует о том, что ни одну из прежних целей полностью выполнить не удалось. Однако на их основе сформулирован целый ряд новых задач, а также включены новые цели со своими подцелями. Это создает определенную опасность, поскольку, еще не достигнув полностью прежних целей (хотя и добившись в реализации некоторых из них положительных результатов²¹), страны в рамках ЦУР уже поставили себе более высокую планку, которую подавляющему большинству взять не удастся в обозримом будущем.

Дело в том, что закрепленные в ЦУР стандарты настолько высоки, что на сегодняшний день всего несколько стран в мире близки к соответствию им: незадолго до принятия новых целей вышел доклад с результатами стресс-теста по странам ОЭСР, который показал, что только Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия и Швейцария успешны по всем 17 показателям ЦУР, тогда как остальные страны отстают²². Среди 17 целей серьезным вызовом для развитых стран стали следующие: устойчивый рост и занятость для всех, рациональное потребление, предотвращение изменения климата и равенство в доходах.

Таким образом, новые цели формируют комплексную модель развития для всего мира. Ниже мы остановимся на военном аспекте.

Военная составляющая

Вопросы безопасности стали темой в общей дискуссии о помощи развитию с 1990-х гг. Дело в том, что внутригосударственные конфликты, которые по статистике начали превалировать над межгосударственными еще в период холодной войны, разрушали жизненный уклад, прежде всего наиболее уязвимых групп населения. В период холодной войны помощь развитию часто оказывалась в зависимости от геостратегических целей крупных держав, тогда как цель предотвращения конфликтов и преодоления их последствий оставалась второстепенной. В 1990-е гг. была предпринята попытка изменить положение: была выдвинута концепция безопасности человека²³, в рамках которой устанавливалась взаимосвязь между безопасностью и бедностью. Бедность стала рассматриваться одновременно и как причина, и как следствие отсутствия безопасности в развивающихся странах²⁴.

²¹ Отчет ООН 2015.

²² *Kroll Chr. Sustainable Development Goals: Are the Rich Countries Ready?* Bertelsmann Stiftung, 2015. URL: www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_NW_Sustainable-Development-Goals_Are-the-rich-countries-ready_2015.pdf (дата обращения: 25.12.2015).

²³ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002* (New York: UNDP, 2002), ch. 4.

²⁴ Speech by Secretary of State for International Development Hilary Benn at the Centre for Global Development, Washington DC, 23 June 2004.

Последнее десятилетие XX в. показало, что стабилизации и выхода страны из кризиса можно добиться, только если одновременно осуществляется борьба с бедностью и урегулирование конфликта, а также поддерживается формирование местных институтов, стабилизирующих регион в постконфликтный период. Однако на практике реализовать эту задачу оказалось чрезвычайно сложно. Ведь, как правило, острые конфликтные ситуации требуют немедленного вмешательства, и доноры быстро предоставляют гуманитарную и медицинскую помощь, посылают миротворческие силы. Хотя это помогает деэскалации, но зачастую подрывает жизнеспособность местных институтов, которые остаются малоэффективными на фоне всеобъемлющей иностранной помощи. Нередко местные органы власти оказываются зависимыми от помощи доноров, поскольку механизм помощи в критических и конфликтных ситуациях становится моделью для взаимодействия доноров и реципиентов²⁵. Препятствует долгосрочному устойчивому развитию и то, что доноры прибегают к эффективным в краткосрочной перспективе мерам, которые, однако, не работают на длительную перспективу. После свертывания программ помощи государства-реципиенты нередко оказываются не в состоянии поддерживать прежний уровень обеспечения населения, что ставит под вопрос восстановление после конфликта и повышает вероятность повторной его эскалации.

Кроме того, анализ программ показал, что зачастую несколько стран или организаций предоставляют стране-реципиенту в постконфликтный период один и тот же вид помощи, то есть дублируют друг друга. Это перегружает реципиентов сложными бюрократическими процедурами и длительными переговорами. Бесполезная трата ресурсов происходит отчасти из-за требований доноров, чтобы помощь предоставлялась согласно их собственным правилам; некоторым удалось навязать их даже организациям, то есть изменить многосторонние механизмы (ООН, Всемирного банка, Всемирной организации здравоохранения и др.). Однако в то же время доноры все реже прибегают к многосторонним каналам: многие предпочитают выделять большую часть средств на постконфликтное восстановление в двустороннем порядке. Минус этого тренда — не только растут бюрократические издержки, но нет и единой цели предоставления помощи. Так, например, один донор может своими программами преследовать цель национальной безопасности, но выбранные меры могут препятствовать достижению таких целей, как защита прав человека или устойчивое развитие, которые стоят на повестке дня у других оказывающих данной стране помощь государств. Доноры часто не согласовывают приоритеты не по причине нехватки понимания или отсутствия информации, а вполне сознательно, поскольку и в сфере помощи развитию между странами есть конкуренция.

Парадоксальным образом несогласованность механизмов помощи, особенно в конфликтной ситуации, может создавать больший риск, чем отсутствие помощи в целях развития. После трудного поиска согласия между различными агентами помощи для обеспечения безопасности на рубеже XX–XXI вв., который имел весьма ограниченный успех, акцент был поставлен не на конкретных программах помощи развитию, а на достижении императивов в области глобальной и региональной безопасности²⁶. Это, однако, не привело к помощи по предотвращению конфликтов и постконфликтному восстановлению в полное соответствие с обеспечением безопасности человека и устойчивого развития.

Поэтому до сих пор в контексте помощи развитию вооруженные конфликты не были выделены как особая проблема, препятствующая развитию, ни в прежних ЦРТ, ни новых ЦУР.

²⁵ Woods N. The Shifting Politics of Foreign Aid // *International Affairs*. 2005. Vol. 81, No. 2. P. 394.

²⁶ Ibid. P. 396.

Показательно, что изначально в «Декларации тысячелетия ООН» 2000 г., на основе которой впоследствии были сформулированы восемь ключевых «Целей развития тысячелетия», вопросам мира и конфликтов был посвящен целый раздел — «Мир, безопасность и разоружение». Государства — участники ООН пообещали приложить усилия к освобождению народов от бедствий войн, будь то внутри государств или между государствами²⁷, в частности путем повышения эффективности инструментов, необходимых ООН «для предотвращения конфликтов, мирного разрешения споров, проведения операций по поддержанию мира, постконфликтного миростроительства и реконструкции»²⁸. Для этого среди прочего предполагалось предпринять согласованные действия по ликвидации оружия массового поражения, незаконного оборота стрелкового оружия и легких вооружений, а также исключить неблагоприятное воздействие санкций для невинных в конфликтах групп населения²⁹. Однако в итоге тема конфликтов не получила развития в основных ЦРТ 2000 г.

Конфликты в основном продолжают рассматриваться как часть проблемы бедности и слабого экономического роста. В вышедшем в 2015 г. отчете по итогам ЦРТ проблема конфликтов упоминается в качестве одного из вызовов в рамках борьбы с бедностью. В частности, отмечается, что беспрецедентное число насильственно перемещенных лиц (к концу 2014 г. — около 60 млн человек) создает серьезное препятствие для борьбы с бедностью³⁰.

В новых ЦУР 2015 г. тема конфликтов включена в общий контекст связанных с неустойчивым развитием государств проблем. Так, в программной резолюции «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» указывается, что обострение конфликтов ставит под угрозу достигнутые в предыдущие десятилетия успехи в области устойчивого развития. Конфликты представляются таким же фактором, как и глобальные угрозы здоровью людей, стихийные бедствия, экстремизм, гуманитарные кризисы и насильственные перемещения людей³¹. Кроме того, отмечается, что страны, находящиеся в состоянии конфликта и преодолевающие его последствия, находятся в особо уязвимом положении и заслуживают особого внимания. Государства — участники ООН признали, что страны, пребывающие в ситуации конфликта и постконфликтном состоянии, испытывают серьезные трудности в достижении прочного мира и устойчивого развития³². Тем не менее, как и в прежних ЦРТ 2000 г., тема конфликтов не получила развития ни в одной из 17 сформулированных целей и 169 подцелей.

* * *

Насколько эффективными окажутся новые «Цели в области устойчивого развития», покажет время. Однако их набор и детализация в 169 подцелях и 230 индикаторах свидетельствует о том, что мировое сообщество выработало единый вектор развития. Следование ему каждой отдельной страны зависит от ее политической воли, но зафиксированные цели насущны для каждой, даже самой экономически успешной страны.

²⁷ 55/2. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. П. 8.

²⁸ Там же. П. 9.

²⁹ Там же.

³⁰ The Millennium Development Goals Report 2015. P. 23. URL: [www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (дата обращения: 25.12.2015).

³¹ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. П. 14.

³² Там же. Пп. 22, 42, 56, 64.

Международная интеграция в сфере поддержки экспорта

Государственная поддержка экспорта играет существенную роль в развитии конкурентоспособности национальных экономик, поскольку меры финансирования экспорта, которые предоставляются на условиях, отличных от рыночных, создают наиболее выгодные условия для компаний. Именно тот факт, что государственное финансирование экспорта искажает условия конкуренции на мировых рынках, является причиной тому, что меры государственной поддержки экспорта находятся в центре внимания международных организаций — Всемирной торговой организации (ВТО) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). ВТО закрепляет общий запрет на применение экспортных субсидий, а ОЭСР детально определяет возможные условия государственного финансирования экспорта.

ОЭСР еще в середине прошлого века взяла пальму первенства в вопросе регулирования деятельности государственных институтов системы поддержки экспорта — экспортно-кредитных агентств. Первые экспортно-кредитные агентства стали появляться после Первой мировой войны, однако расцвет их деятельности приходится на период после Второй мировой войны, когда финансовая поддержка экспорта в виде долгосрочных кредитов оказала существенное содействие восстановлению национальных экономик. В конце 1940-х — начале 1950-х гг. Япония утвердила широкий перечень программ страхования и финансирования для поддержки внутренней экономики и восстановления внешней торговли. Германия, Италия и Австрия также стали предоставлять экспортерам кредиты, гарантии и страховые продукты¹. Однако уже к 1955 г., когда экономики принимавших участие в войне стран в значительной степени были восстановлены, Совет Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС) — предшественницы ОЭСР — обратился к правительствам в целях прекращения искусственной поддержки экспорта, в том числе предоставления экспортных кредитов, поскольку они существенно влияли на конкуренцию.

В рамках ОЭСР в 1963 г. был создан специальный орган, работа которого полностью была посвящена вопросам официальной поддержки экспортных кредитов — Отдел экспортных кредитов, который в настоящее время получил название Рабочей группы по экспортным кредитам и кредитным гарантиям (ЭКГ) и функционирует в рамках одного из самых старых комитетов ОЭСР — Комитета по торговле.

В 1970-е гг. из-за серьезных колебаний цен на нефть и существенного увеличения объемов поддержки экспорта некоторые страны — члены ОЭСР начали неофициальные переговоры. Их целью было не допустить кредитную гонку и сформировать единый подход к экспортному финансированию. Развитые страны видели выход из сложившейся ситуации в принятии «джентльменского соглашения», определяющего правила экспортного финансирования.

* *Коваль Александра Александровна* — научный сотрудник ВАВТ Минэкономразвития России, эксперт клуба «Россия — ОЭСР ВАВТ».

¹ *Krauss R.M.* The role and importance of export credit agencies. URL: www.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall2011/Raquel.pdf (дата обращения: 22.11.2015).

Первые шаги по поиску компромиссного решения были сделаны в кулуарах Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка (ВБ) в 1974 г., когда была достигнута предварительная договоренность о минимальной процентной ставке (7,5%) в отношении экспортного финансирования. Обсуждение необходимости сокращения экспортного финансирования было продолжено на встречах в рамках МВФ, ОЭСР и G5². В июне 1975 г., на встрече Совета министров стран ОЭСР, участники пришли к выводу о необходимости принятия для промышленно развитых стран соглашения о единых правилах финансовой поддержки экспорта. В результате на экономическом саммите в ноябре 1975 г. в Рамбуйе (Франция) была принята декларация, в которой «главы государств и правительств Франции, Федеративной Республики Германии, Италии, Японии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и США объявили: “Мы намерены активизировать наши усилия по достижению скорейшего завершения переговоров, касающихся экспортных кредитов”». Страны — участницы ЭКГ ОЭСР к 1977 г. (за исключением Австрии и Новой Зеландии) сделали заявление в одностороннем порядке о выравнивании экспортно-кредитной политики в соответствии с практиками, применяемыми в других странах-членах.

В 1978 г. в ЭКГ была сформирована группа, участниками которой стали представители Канады, ЕС, Швеции и США. Целью деятельности группы стало обобщение односторонних заявлений членов ЭКГ и изложение их в едином документе. Итоговый текст был одобрен и вступил в силу в 1978 г. Первоначальными участниками документа, получившего название «Соглашение по экспортным кредитам с официальной поддержкой»³, стали Австралия, Канада, Европейское экономическое сообщество (предшественник ЕС), Финляндия, Греция, Япония, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Швейцария и США.

Принятое в 1978 г. международное соглашение с учетом большого числа изменений действует и сегодня. Наиболее существенные изменения были внесены в текст соглашения в 1983 г., когда был определен порядок расчета минимальных справочных коммерческих процентных ставок CIRР, и в 1999 г., когда страны-участницы согласовали позицию в отношении страновой классификации риска и категоризации стран для целей договоренности. Целью проведения классификации стран является установление минимальных ставок страховых премий по сделкам, поддерживаемым в соответствии с договоренностью ОЭСР. За исключением стран ОЭСР и стран еврозоны с высоким уровнем доходов, государства классифицируются в соответствии со страновым кредитным риском (от 0 до 7) на основе проведенной количественной оценки риска, базирующейся на опыте оплаты кредитов, финансовом положении и экономической ситуации, а также на основе качественной оценки, проводимой экспертами ОЭСР.

В настоящее время в качестве приложений к договоренности действуют пять секторальных соглашений, ключевое из которых — «Секторальная договоренность по гражданской авиации» — носит самостоятельный характер. «Секторальная договоренность по гражданской авиации» включает ключевых игроков авиарынка, за исключением Китая и России, присоединение которых к секторальному соглашению секретариат ОЭСР видит в качестве приоритетной

² *Moravcsik A. Disciplining trade finance: the OECD Export Credit Arrangement // International Organization. 1989. Vol. 43, Iss. 01. P. 173–205.*

³ Соглашение по экспортным кредитам с официальной поддержкой TAD/PG(2013)11. URL: <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ListnoGroupView.aspx?order=cote> (дата обращения: 22.11.2015).

задачи развития международного сотрудничества в отношении вопросов официальной поддержки экспортных кредитов.

Соглашение ОЭСР является гибким, не имеющим юридически обязательной силы документом в руках стран-участниц, которые могут изменять его без обязательства следования процедурам принятия решений, установленных ОЭСР, или процесса ратификации⁴. Соглашение по экспортным кредитам с официальной поддержкой обеспечивает глобальную конкуренцию посредством стимулирования развития рыночных факторов (качества и цены товаров и услуг).

Несмотря на то что в самом тексте договоренности отмечается, что она является «джентльменским соглашением», то есть актом мягкого права (soft law), ее роль в регулировании мер по государственной поддержке экспорта в мировой экономике нельзя недооценивать. Как отмечает глава правового департамента ОЭСР Никола Бонуччи, особый статус договоренности приобрела ввиду как минимум трех причин.

1) Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам ВТО⁵ предусматривает ссылку на положения о договоренности в качестве исключения из общего запрета на экспортные субсидии. Таким образом, каждое государство — член ВТО, которое действует в рамках правил, установленных договоренностью, даже не будучи формально ее участником, соблюдает обязательства в рамках ВТО.

2) Применение норм договоренности обязательно для стран — членов ЕС, поскольку это установлено на уровне права ЕС. «Регламент (ЕС) 1233/2011 Европейского парламента и Совета от 16 ноября 2011 г. о применении принципов в области официально поддерживаемых экспортных кредитов»⁶, который является актом непосредственного действия, устанавливает обязательство по соблюдению требований договоренности ОЭСР для всех государств — членов ЕС.

3) Необходимость соблюдения положений договоренности всеми странами — участницами ВТО (даже если страна непосредственно не участвует в договоренности) была подтверждена Органом по разрешению споров ВТО при рассмотрении дела между Канадой и Бразилией в отношении программы экспортного финансирования бразильского гражданского самолетостроения ProEX (Programa de Financiamento ÀS Exportações). В результате рассмотрения спора Бразилия присоединилась к «Секторальной договоренности по гражданской авиации»⁷.

Договоренность, изначально разработанная в качестве инструмента мягкого права в значении, которое этому понятию придал лорд МакНейр⁸, с течением времени приобрела значение общепризнанного международного стандарта. «Джентльменское соглашение», определяющее правила предоставления государственного экспортного финансирования, если и не является в полном смысле слова юридически обязывающим документом, то, безусловно, может

⁴ *Coppens D.* WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures: Balancing Policy Space and Legal Constraints. Cambridge University Press, 2014. P. 351.

⁵ Соглашение ВТО по субсидиям и компенсационным мерам. URL: www.rgwho.com/wto.asp?id=3668&doc_id=2108 (дата обращения: 22.11.2015).

⁶ Регламент (ЕС) 1233/2011 Европейского парламента и Совета от 16 ноября 2011 года о применении принципов в области официально поддерживаемых экспортных кредитов. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011R1233> (дата обращения: 22.11.2015).

⁷ OECD, 2011. Smart Rules for Fair Trade: 50 years of Export Credits, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111745-en> (дата обращения: 22.11.2015).

⁸ *McNair D.* The Functions and Differing Legal Character of Treaties // British Yearbook of International Law, 1930. P. 100.

рассматриваться в качестве политически обязывающего документа. Страны — участницы договоренности высоко оценивают ее роль, отмечая, что «Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам ВТО» обеспечивает «убежище» (safe harbor) для основных типов экспортных кредитов (экспортных кредитов, гарантий, страхования и субсидирования процентной ставки), если они предоставляются на условиях, соответствующих договоренности ОЭСР.

Таким образом, в настоящее время сложилась ситуация, при которой узкий круг участников договоренности (восемь государств и ЕС⁹) обладает возможностью влиять на мировые правила государственной поддержки экспорта, которых должны придерживаться все государства — члены ВТО.

⁹ Европейская комиссия представляет государства — члены ЕС на основании учредительных договоров ЕС. При этом непосредственными участниками договоренности среди государств — членов ЕС являются Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция и Великобритания (15 стран). Статус наблюдателей договоренности имеют такие государства — члены ЕС, как Чехия, Венгрия и Польша.

Развитие рынка облачных технологий

На рынке информационных технологий происходят значительные изменения: сформировался сервис облачных технологий. Облачные технологии — это предоставление пользователям повсеместного и удобного сетевого доступа к вычислительным ресурсам (сетям, серверам, системам хранения, приложениям и т.п.). Важное свойство этих сервисов — высокая скорость предоставления и возвращения мощностей (мгновенная эластичность): пользователям не нужно тратить недели на покупку серверов, их установку и настройку. Доступ к облачным ресурсам возможен с любых устройств: телефонов, планшетов, ноутбуков и т.п.

В 2015 г. большинство облачных центров обработки данных были сосредоточены в Северной Америке и Европе (185 и 125 соответственно): в Германии — 19, во Франции — 19, в Нидерландах — 14, в Испании — 12, в Швейцарии — 12, в России — всего 5 (см. табл.). Однако следует отметить, что для пользователей неважно, где находятся используемые ими сервера.

Таблица.

Расположение облачных серверов, шт.

Северная Америка	185
Европа	125
Дальний Восток	33
Австралия, Новая Зеландия	19
Ближний Восток	17
Южная Америка	13
Индия	11
Африка	6
Россия	5

Источник: данные исследовательского центра Data Center Research.

Особенность облачных сервисов состоит в том, что они не являются дискретными: клиент может воспользоваться сервисом не полностью, а лишь его частью. Например, можно купить подписку не на год, а на полгода или на несколько часов (последнюю модель предлагают не все компании). Эта особенность позволила создать новые способы монетизации облачных продуктов и трансформировало бизнес-модели компаний.

На текущий момент программное обеспечение как сервис (Software as a service — SaaS) занимает большую часть мирового облачного рынка: 70% выручки (39,8 млрд долл.)¹. SaaS — это предоставление доступа к приложениям, работающим в облачной инфраструктуре, через веб-интерфейсы или интерфейсы программ. Клиенты не управляют инфраструктурой облака, а имеют доступ только к

* Щедрина Анна Михайловна — аспирантка кафедры «Бизнес-информатика» Финансового университета при правительстве РФ.

¹ Облачные вычисления (мировой рынок). Аналитическое агентство TADVISER. URL: www.tadviser.ru (дата обращения: 10.11.2015).

пользовательским настройкам приложения. На долю SaaS в России в 2014 г. пришлось 89% выручки (около 11,7 млрд руб.)².

Остальную часть рынка делят инфраструктура (Infrastructure as a service — IaaS) и платформа как сервис (Platform as a service — PaaS): доходы от данных услуг в 2014 г. в мире составили 8,7 млрд и 8,1 млрд долл. соответственно. IaaS — это предоставление клиентам вычислительных ресурсов (систем обработки, хранения, сетей передачи данных), в которых потребитель может развернуть и запустить программное обеспечение. Потребитель не управляет базовой инфраструктурой облака, но имеет контроль над операционными системами, системами хранения и развернутыми приложениями и, возможно, ограниченно контролирует выбор сетевых компонентов (например, хост с сетевыми экранами). PaaS — это модель, при которой пользователь получает доступ к использованию информационно-технологических платформ: операционных систем, СУБД, средств разработки и тестирования. В данной модели вся инфраструктура, включая сети, серверы и системы хранения целиком управляются провайдером, а пользователи имеют только контроль над развернутыми приложениями. В качестве примеров PaaS можно назвать Microsoft Azure (платформа дает возможность разрабатывать приложения, а также хранить данные на серверах) и Google App Engine (сервис хостинга сайтов и web-приложений на серверах Google с бесплатным именем). На российском рынке в 2014 г. силы распределились иначе: доля IaaS превысила PaaS и составила 9% против 2%.

Незначительное доминирование услуги SaaS в мире объясняется тем, что большую часть клиентов составляют физические лица и сотрудники компаний, которые пользуются приложениями. В то время как доля разработчиков, для которых предназначены услуги PaaS, среди пользователей облачных услуг меньше. Более широкому использованию IaaS препятствуют технологические барьеры: для таких систем, как ERP и CRM, нередко недостаточен объем, большинство систем управления базами данных (СУБД) не имеют достаточного функционала для быстрого масштабирования в облака. Только в 2014 г. появились возможности динамического подключения к СУБД дополнительных вычислительных ресурсов из облаков. Однако полный переход систем на такие СУБД займет время.

Согласно прогнозам IDC, к 2018 г. инвестиции на рынке облачных технологий составят 127,5 млрд долл., а рост отрасли — 22,8%, что в шесть раз превышает прогнозируемый рост глобального ИТ-рынка. По данным аналитического агентства IKS-Consulting, объем рынка облачных услуг в России к 2018 г. будет оцениваться в 32 млрд руб., а среднегодовые темпы роста в период с 2013 по 2018 гг. составят 27%. Доминирующими продуктами останутся SaaS-решения, а доля сегмента IaaS не превысит 10%.

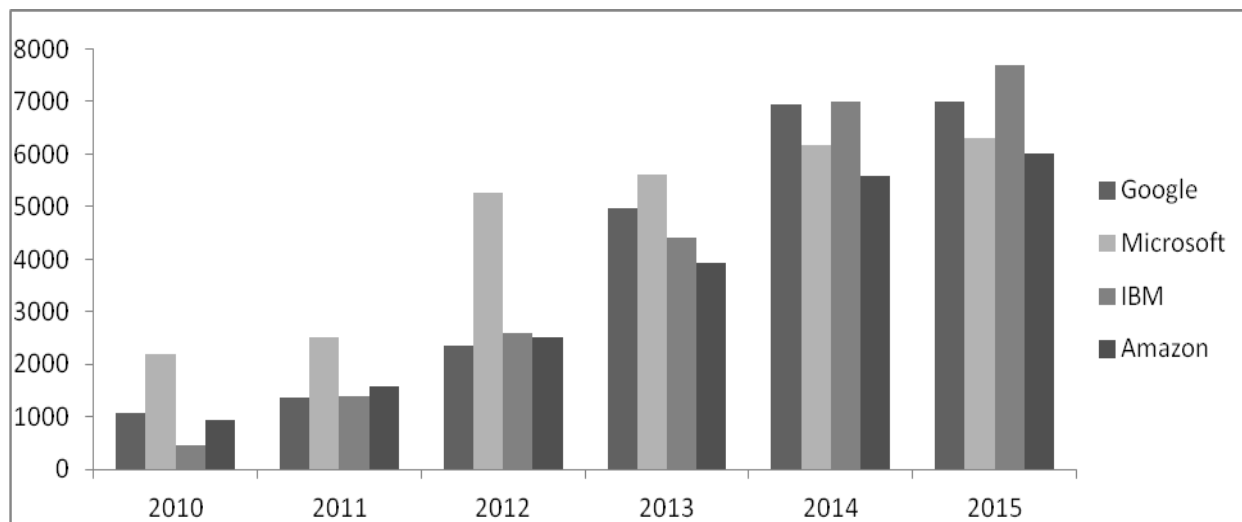
Динамический рост повлияет на отрасль: появятся новые игроки, а действующие постараются укрепить позиции. Компании конкурируют не только товарами и сервисами, но и бизнес-моделями: одни делают ставку на индивидуальный подход к клиентам, другие разрабатывают новые способы монетизации доходов. Так, например, Microsoft недавно распространяла лицензии своего программного обеспечения через партнеров, а сейчас предлагает пользователям целую экосистему устройств и сервисов. К этой же бизнес-модели постепенно пришли компании Apple и Google.

Доход компаний от продажи облачных сервисов стабильно растет (см. рис. 1). Рост дохода связан с увеличением числа пользователей. Все больше компаний

² Облачные сервисы (рынок России). Аналитическое агентство TADVISER. URL: www.tadviser.ru (дата обращения: 10.11.2015).

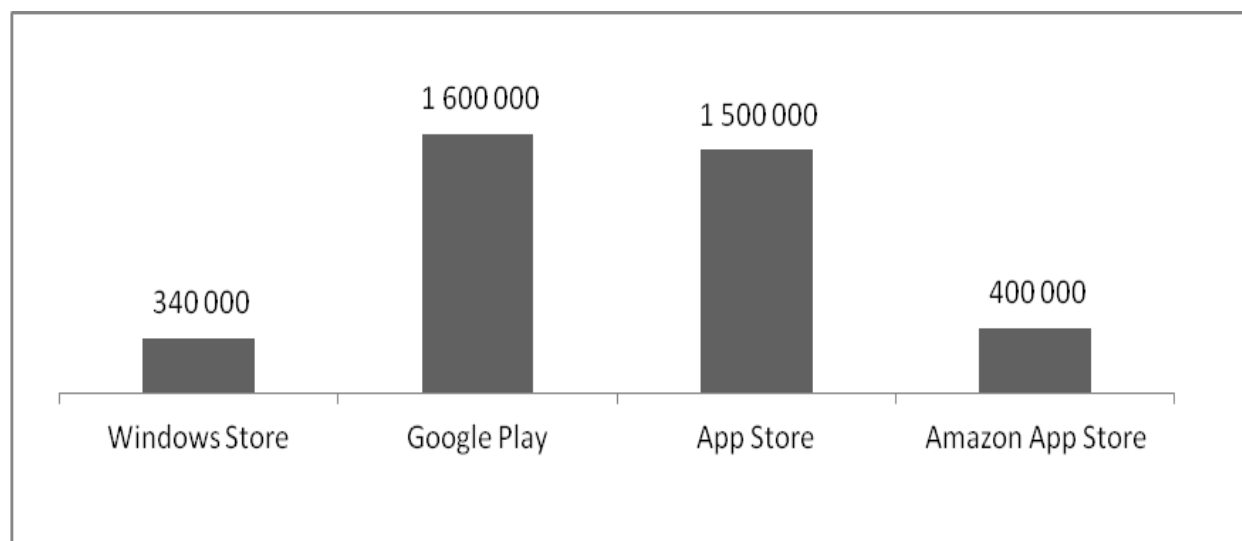
стремятся найти альтернативы традиционному информационно-техническому обеспечению. Также активность пользователей растет благодаря доступности и непрерывному развитию таких платформ, как Windows Store, Google Play и App Store (см. рис. 2).

Рисунок 1.
Доходы компаний от реализации облачных сервисов, млн долл., 2010–2015 гг.



Источник: годовые отчеты компаний Google, Microsoft, IBM и Amazon.

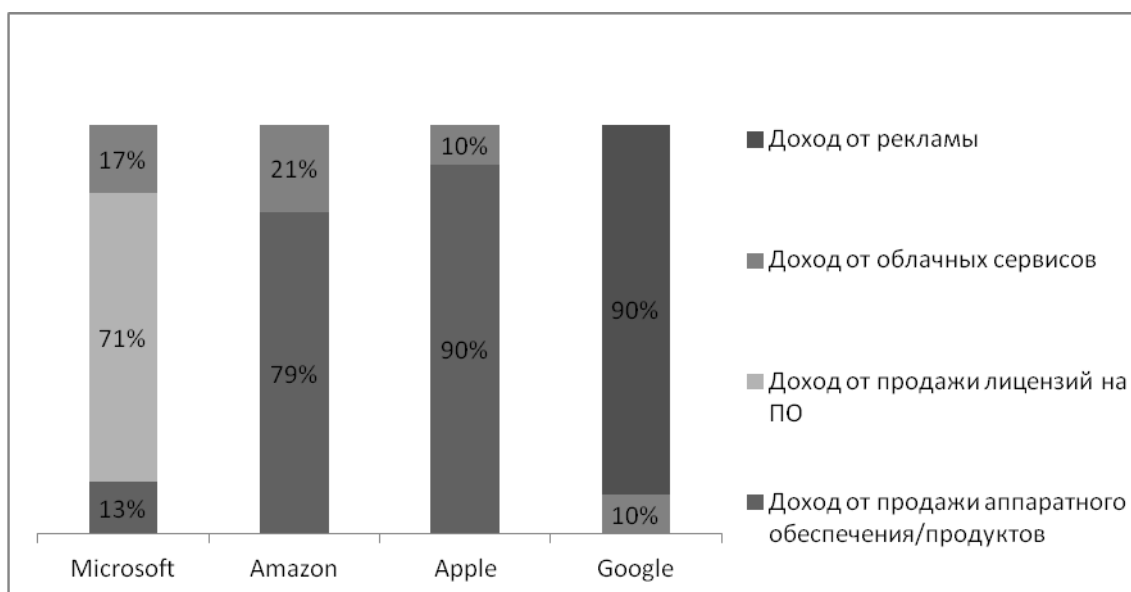
Рисунок 2.
Количество доступных на платформе приложений, июнь 2015 г., шт.



Источник: Number of apps available in leading app stores as of July 2015. Информационное агентство Statista Inc.

На рынке облачных технологий для некоторых игроков облачные сервисы — основной продукт (например, CRM-система Salesforce), для других — дополнительный сегмент (см. рис. 3).

Рисунок 3.
Статьи дохода компаний



Источник: годовые отчеты компаний Google, Microsoft, IBM и Amazon.

Компания Microsoft старается переориентировать пользователей на онлайн-сервисы; основные продукты компании — Office 365, Dynamics CRM (конкурент Salesforce), Microsoft Azure (конкурент Amazon Web Services). В 2015 г. доход компании от облачных сервисов, по оценкам экспертов, составил 6,3 млрд долл.³

Неожиданным стал рост на рынке облачных сервисов компании Amazon, ведь изначально она была создана как интернет-сервис по продаже товаров массового спроса. В 2006 г. Amazon представила облачный сервис Amazon Web Services — это инфраструктура платформ для аренды файловых хостингов, серверов и вычислительных мощностей. На данный момент Amazon — лидер на рынке поставщиков инфраструктуры как сервиса.

IBM пытается оспорить лидерство. Компания опубликовала данные в Business Insider, согласно которым, если сложить все ее доходы от облачных сервисов за последние 12 месяцев, общая сумма составит 7,7 млн долл., что превышает аналогичный показатель Amazon. IBM предлагает все виды облачных сервисов (инфраструктуру, платформы и программное обеспечение), используя при этом различные виды бизнес-моделей — публичное, частное и гибридное облако. Модель гибридных облаков подразумевает, что компании покупают традиционное аппаратное и программное обеспечение, устанавливают его в собственных центрах хранения и обработки данных, однако в любой момент могут подключиться к облаку IBM, если им понадобятся дополнительная память или мощности. Для компаний, которые считают, что риски полного перехода к облакам слишком высоки, существует модель частного облака, когда облачная инфраструктура функционирует только для одной организации.

Основной доход компании Google по-прежнему формирует реклама, однако Google старается догонять облачных конкурентов Amazon, IBM, Microsoft. Годовой доход Google от не связанных с рекламой сервисов составляет 7 млрд долл., однако это не только облачный бизнес. Облачные технологии для Google, как и для многих

³ Amazon, Microsoft, IBM and the cloud gang: Comparing the revenue. Between the Lines. URL: www.zdnet.com/article/amazon-microsoft-ibm-and-the-cloud-gang-comparing-the-revenue (дата обращения: 25.10.2015).

других компаний, несмотря на стремительный рост, все еще остаются убыточными. Однако компании вкладывают в них, поскольку понимают, что инвестируют в будущее.

Хотя существует несколько моделей развертывания облачных сервисов (частное, публичное и гибридное облако), все большую популярность набирает рынок гибридной инфраструктуры. Клиенты предпочитают комбинацию эффективно работающих традиционных ИТ, частных облаков, доступа к программному обеспечению как сервису и возможностям публичных облаков, а также чтобы решения доставлялись еще быстрее, чем прежде. Учитывая такие пожелания, руководство компании HP прекратило работу с публичными облаками с января 2016 г. Компания делает ставку на частные облака, а для работы с облачным программным обеспечением продолжит инвестировать в существующую платформу HP Helion OpenStack. Как и прежде, HP будет помогать клиентам строить и внедрять облачные среды. Поэтому компания планирует развивать систему партнерских взаимоотношений и внедрять публичные облака. HP дает клиентам возможность создавать приложения на основе HP Helion OpenStack и HP Helion Development Platform, а для тех клиентов, которым требуется доступ к широкомасштабным публичным облакам, HP заручилась поддержкой Amazon web Services.

* * *

Стратегии крупных игроков рынка указывают на наличие вариантов распространения и развертывания облачных сервисов, которые зависят от выбора той или иной бизнес-модели. Во-первых, перед компаниями стоит задача выбрать, какие продукты станут основным источником дохода: инфраструктура, платформы или приложения как сервис. Во-вторых, им необходимо определиться с моделью развертывания: можно предлагать публичные, частные или гибридные облака. Пока не ясно, какая из моделей окажется эффективнее, поэтому игроки вынуждены действовать методом проб и ошибок.

Сотрудничество с ОЭСР — дополнительные возможности для России

Сотрудничество России с одной из самых закрытых и малочисленных международных экономических организаций — ОЭСР — началось еще в конце 1980-х — начале 1990-х гг., когда изменился вектор политико-экономического развития нашей страны, был взят курс на рыночную экономику. С этого момента Россия стала активнее взаимодействовать со странами Западной Европы и США, которые были членами этой организации. Активная фаза сотрудничества с ОЭСР приходится на 2006–2014 гг. Именно в 2006 г. была начата подготовка подписанной в 2007 г. «дорожной карты» о присоединении России к ОЭСР¹, а в 2009 г. подписан ответный меморандум России о приведении национального законодательства в соответствие требованиям ОЭСР². В этот период было начато взаимодействие органов государственной власти с рабочими органами ОЭСР. В марте 2014 г. в связи с международной политической обстановкой процесс присоединения России к ОЭСР был приостановлен по инициативе Совета организации³.

Многими экспертами шаг ОЭСР по приостановке процесса присоединения России был воспринят как разрушение мифа о политическом нейтралитете этой международной площадки. Следует напомнить, что ОЭСР вот уже на протяжении полувека считается одной из самых политически нейтральных международных организаций, чья деятельность, учитывая ее научно-экспертный характер форума, не связана с вопросами финансирования проектов, как, например, деятельность Всемирного банка или МВФ. Акты ОЭСР, в отличие от актов ВТО, в большинстве своем несут рекомендательный характер.

Позволим себе не согласиться со столь резкой оценкой экспертов, поскольку ряд факторов указывает на то, что даже в сложных международных условиях ОЭСР остается дружественной России организацией и максимально, насколько позволяют условия, далекой от политики. Поэтому взаимодействие с ОЭСР должно оставаться приоритетом в сфере нашей внешнеэкономической деятельности. Основным аргументом в пользу того, что ОЭСР остается дружественной, является то, что, несмотря на ее тесное сотрудничество со многими субъектами международного права, которые приостановили взаимодействие с Россией или наложили на нее санкции, ОЭСР приостановила лишь процесс присоединения, но не взаимодействия. При этом большинство стран — членов ОЭСР — развитые страны, которые ввели против России санкции, в первую очередь члены ЕС, США. Более 70 организаций участвуют в качестве наблюдателей в комитетах ОЭСР и ее рабочих группах. Около 30 организаций принимают участие в отдельных органах ОЭСР в качестве

* *Левашенко Антонина Давидовна* — старший научный сотрудник ВАВТ Минэкономразвития России, руководитель клуба «Россия — ОЭСР ВАВТ».

¹ Дорожная карта присоединения России к Конвенции об учреждении ОЭСР. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreignEconomicActivity/economic_organization/russiaoecd/ (дата обращения: 24.11.2015).

² Меморандум о позиции России в отношении нормативных правовых актов ОЭСР. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreignEconomicActivity/economic_organization/russiaoecd/ (дата обращения: 24.11.2015).

³ URL: www.oecd.org/newsroom/statement-by-the-oecd-regarding-the-status-of-the-accession-process-with-russia-and-co-operation-with-ukraine.htm (дата обращения: 24.11.2015).

полноправных членов. Часть из этих организаций приостановила полностью или частично процесс взаимодействия с Россией (Всемирный банк, ЕС, МВФ и пр.).

Сравним последствия возникшей геополитической обстановки в развитии международных отношений России с другими международными организациями. Так, Организация Североатлантического договора 6 марта 2014 г. временно приостановила проведение гражданских и военных встреч с российской стороной, а также заявила об отказе планирования совместных военных миссий. Спустя несколько месяцев — 30 мая 2014 г. — организация отозвала ассоциированное членство российского парламента в Парламентской ассамблее НАТО, а 7 августа 2014 г. было прекращено сотрудничество с Российской Федерацией.

Также поступил и Совет Европы, который 25 мая 2014 г. отменил все запланированные в Российской Федерации мероприятия, а спустя месяц — 10 апреля 2014 г. — Россия была лишена права голоса, ее представителям было запрещено занимать руководящие должности в Парламентской ассамблее Совета Европы.

«Большая восьмерка» 18 марта 2014 г. отменила саммит, который должен был пройти в июне в Сочи, а спустя несколько дней — 25 марта — организация приостановила участие России.

Аналогичную историю развития получило взаимодействие России с ведущими международными финансовыми институтами. США, Канада и Европейский союз — основные крупные акционеры группы ВБ, ЕИБ, ЕБРР. Решение о финансировании в этих институтах принимается путем голосования (действует принцип абсолютного большинства). Таким образом, к страновым санкциям добавились и «организационные», поскольку страны, наложившие на Россию санкции, практикуют негласную договоренность о голосовании против финансирования российских проектов ключевыми международными финансовыми организациями. Например, 25 июля 2014 г. США (Директива 1⁴ и Директива 2⁵ в соответствии с АО-13662 от 16 июля 2014 г.) и Канада (документ SOR-2014-54 «Специальные экономические меры в отношении России») заявили о дополнительных санкциях против России, которые сводятся к отказу от поддержки российских проектов в институтах Всемирного банка. При этом в соответствии с уставом Всемирного банка данный международный финансовый институт не вправе вмешиваться в политическую ситуацию в мире, поэтому никакого официального заявления по этому вопросу не было.

ОЭСР, в отличие от названных организаций, не приостановила процесс взаимодействия. Более того, к моменту приостановления хода присоединения России к ОЭСР были получены положительные заключения о готовности России к членству в организации от семи из 22 рабочих органов организации, мнение которых обязательно для присоединения в соответствии с «дорожной картой»⁶ (комитеты по налогам, здравоохранению, труду, судостроению, рыболовству, конкуренции, научно-технологической политике). Россия представлена (в качестве ассоциированного члена или наблюдателя) в рабочих органах ОЭСР, чье согласие обязательно для присоединения (45% органов), и в рабочих органах ОЭСР, чье мнение так или иначе будет учитываться Советом ОЭСР при принятии решения (40% органов). Официально участие России в рабочих органах ОЭСР

⁴ Директива 1 Министерства финансов США. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreignEconomicActivity/economic_organization/russiaoecd/ (дата обращения: 24.11.2015).

⁵ Директива 2 Министерства финансов США. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreignEconomicActivity/economic_organization/russiaoecd/ (дата обращения: 24.11.2015).

⁶ Дорожная карта присоединения России к Конвенции об учреждении ОЭСР. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreignEconomicActivity/economic_organization/russiaoecd/ (дата обращения: 24.11.2015).

приостановлено не было. Более того, неформальный характер деятельности ОЭСР дает России возможность продолжить участие в проектах, способствующих решению национальных задач России (например, проект NAES в области экономической политики, PISA и PIAAC в области образовательной политики), а также использовать правовые инструменты ОЭСР (рекомендации, декларации, решения и пр.), способствующие совершенствованию деловой среды и улучшению инвестиционного климата.

Доказательством того, что Россия продолжает оставаться для ОЭСР одним из основных партнеров, является также регулярная подготовка тематических отчетов по России (например, обзор ОЭСР по малому и среднему бизнесу и предпринимательству в России⁷, обзор системы налогообложения энергетической отрасли в России⁸, обзор территориального развития в России⁹ и пр.).

Правда, в 2015 г. должен был быть опубликован очередной экономический обзор по России (последний был опубликован в 2013 г., обзор публикуется каждые два года), но он так и не вышел. Обзор экономического развития страны — особый инструмент ОЭСР, который формирует представление международного сообщества об успехах и проблемах страны. Решение о публикации очередного экономического обзора принимается Советом. С одной стороны, отказ ОЭСР в формировании экономического обзора по России демонстрирует охлаждение отношений, с другой стороны, несет в себе позитивный аспект. Ухудшение экономической обстановки в России, валютный кризис, снижение инвестиционной активности, структурный кризис российской экономики — факторы последних двух лет, отражение которых в таком авторитетном издании, как экономический обзор ОЭСР, не оказало бы никакого положительного эффекта на экономическую динамику.

Весной 2015 г. А. Гурриа, генеральный секретарь ОЭСР, был переизбран на новый пятилетний срок. В своей развернутой речи о будущем развитии ОЭСР (май 2015 г.), которая фактически является планом будущей работы организации, Гурриа впервые с марта 2014 г. официально отметил значимость России для ОЭСР и выразил намерение продолжить взаимодействие с нашей страной: «В соответствии с решением стран-членов, мы (ОЭСР) будем продолжать техническое сотрудничество с Россией и будем ожидать от членов решения о будущем взаимодействии на политическом уровне».

Стоит отметить, что термин «техническое сотрудничество» не имеет четкого значения и под ним следует понимать взаимодействие в различных формах с рабочими органами ОЭСР: участие в работе комитетов, групп, конференциях, круглых столах, сборе статистики, написании обзоров, реализацию совместных проектов и пр.

«Решение о будущем взаимодействии на политическом уровне» означает принятие решения о возобновлении процесса присоединения, поскольку последнее решение в отношении России было принято в марте 2014 г. и касалось приостановки именно процесса присоединения. Процесс взаимодействия с ОЭСР на политическом уровне (посредством решения) не был приостановлен. Переизбрание Гурриа — событие, которое окажет позитивное влияние на взаимодействие России с данной

⁷ Обзор ОЭСР по МСП и предпринимательству в России. URL: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/russian-federation-key-issues-and-policies_9789264232907-en#page1 (дата обращения: 24.11.2015).

⁸ Обзор ОЭСР системы налогообложения энергетической отрасли в России. URL: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/taxing-energy-use-2015/russian-federation_9789264232334-9-en#page1 (дата обращения: 24.11.2015).

⁹ Обзор ОЭСР территориального развития в России. URL: www.oecd.org/russia/oecd-territorial-reviews-the-krasnoyarsk-agglomeration-russian-federation-9789264229372-en.htm (дата обращения: 24.11.2015).

организацией, так как он занимал пост генерального секретаря на протяжении всего процесса присоединения. Также важно, что министерская встреча 2015 г. ОЭСР прошла при участии Колумбии, Латвии, Коста-Рики и Литвы, а также Бразилии, Китая, Индии, Индонезии и Южной Африки, Аргентины, Гонконга (Китай), Казахстана, Марокко, Мьянмы, Перу и Сенегала. Это означает, что ОЭСР продолжает политику активного взаимодействия со странами-нечленами.

ОЭСР предлагает разнообразные формы для сотрудничества: проектная деятельность, участие в принятии и/или изменении правовых инструментов организации, обмен данными, в том числе статистическими и пр. Например, летом 2015 г. была сформирована экспертная группа в рамках Комитета по цифровой экономике ОЭСР с целью принятия рекомендации по персональным медицинским данным, куда Россия была приглашена.

Важно учитывать, что ОЭСР — дополнительная площадка для России по сотрудничеству с такими странами, как США и члены ЕС, в сравнительно нейтральных сферах: в области охраны окружающей среды (посредством участия в инициативе по Водному правительству, в платформе знаний о «зеленом» росте совместно с ООН (ЮНЕП), Всемирным банком, Глобальным институтом «зеленого» роста, в международной научно-технической платформе по низкоуглеродной энергетике, в программе местного развития и занятости в регионах); в сфере экономического развития и содействия развитию для помощи развивающимся странам, выполнения целей устойчивого развития (участие России в проекте о новых подходах и экономических вызовах, в сети ОЭСР по окружающей среде и развитию сотрудничества, присоединение к Центру по содействию развитию ОЭСР); в сфере инклюзивного роста и устойчивого развития (участие в круглом столе по устойчивому развитию).

России следует использовать разработанные ОЭСР механизмы в целях решения задач, обозначенных в государственных программах. Необходимо рассмотреть возможность присоединения к инициативам, где статус члена не является обязательным, но участие в которых позволит решить национальные стратегические задачи. Например, участие России в инициативе ОЭСР по цепочкам добавленной стоимости будет способствовать повышению конкурентоспособности отраслей национальной экономики и развитию экспорта. Обсерватория ОЭСР инноваций в государственном секторе служит «картой» инноваций, позволяет сравнивать передовой опыт стран, оценивать влияние инноваций на эффективность работы государственного сектора. Участие России в работе Обсерватории ОЭСР позволит осуществлять обмен опытом и получить доступ к инновационным механизмам государственного управления, успешно реализуемым в других странах. Проект ОЭСР «Доверие и бизнес» направлен на борьбу с корпоративными правонарушениями (в том числе преступлениями) и совершенствование ответственности ведения деловой практики. Работа России в рамках проекта должна способствовать соблюдению компаниями основ корпоративного управления, поиску путей совершенствования межведомственной кооперации и повышению эффективности международного сотрудничества в целях улучшения корпоративного управления. Участие будет способствовать улучшению деловой среды и инвестиционного климата.

Содержательное сотрудничество с ОЭСР по отдельным приоритетным направлениям (охрана окружающей среды, оборот химических веществ, налоги, международные инвестиции, международная торговля, в том числе экспортное кредитование, корпоративное управление, государственное управление и борьба с коррупцией) должно быть продолжено независимо от хода присоединения в целях решения задач повышения конкурентоспособности российской экономики и

обеспечения устойчивого социально-экономического развития. Укрепление сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией является не просто приоритетной задачей России, но и международным обязательством, поскольку Россия с 2012 г. — участник Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций (1997 г.). В условиях приостановления процесса присоединения России к ОЭСР представляется необходимым дополнение государственной программы «Развитие внешнеэкономической деятельности» содержательными индикаторами, которые демонстрировали бы эффективность взаимодействия органов государственной власти с рабочими органами ОЭСР по приоритетным направлениям: количество проведенных совместных мероприятий / исследований, внедрение инструментов ОЭСР и (или) лучшего опыта стран-членов, участие в проектах и др.

Необходимо продолжение сотрудничества с рабочими органами ОЭСР, осуществляющими администрирование и мониторинг основных правовых инструментов ОЭСР, независимо от факта присоединения России к таким актам, как «Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок», «Декларация ОЭСР по международным инвестициям и многонациональным предприятиям», «Кодекс по либерализации движения капитала», «Кодекс по либерализации текущих невидимых операций», «Соглашение по экспортным кредитам с официальной поддержкой», «Принципы корпоративного управления», — в целях обеспечения участия России в выработке правил регулирования мировой экономики и международной торговли и получения положительных заключений о возможности присоединения России к ОЭСР в случае возобновления процесса присоединения. Таким образом, следует не только признать приоритет ОЭСР в системе международных связей России, но и активно использовать эту организацию в качестве дополнительной площадки для сотрудничества России с развитыми странами.

Страны Евросоюза в поисках концептуальной альтернативы социальному государству**

Вопрос о новых контурах развития социального государства в странах Европейского союза является одним из самых острых и обсуждаемых в европейской научной литературе. Безусловно, разговоры о том, что государство всеобщего благосостояния в том виде, в каком оно сейчас существует, нежизнеспособно, ведутся давно. Однако на фоне экономического кризиса рубежа 2000–2010-х гг., который для Евросоюза оказался наиболее глубоким и продолжительным, стало особенно заметно стремление к переосмыслению социального государства именно на концептуальном уровне, то есть приданию этому понятию нового содержания, а также к поиску концептов, которые могли бы прийти ему на замену.

В рамках данной работы будет предпринята попытка рассмотреть основные направления критики социального государства на современном этапе, проанализировать их аргументацию и выяснить, в какой мере предлагаемые подходы оказываются востребованными руководящими органами стран Евросоюза, ответственными за проведение социальной политики.

От социального государства к обществу участия

На протяжении 1990-х — большей части 2000-х гг., несмотря на обострившиеся дискуссии на уровне научного и экспертного сообщества, идея ликвидации социального государства и перехода к новой парадигме взаимоотношений государства и общества в большинстве стран ЕС находилась за скобками реальной политики, оставаясь уделом маргинальных партий и движений (особенно там, где задача построения государства всеобщего благосостояния провозглашена на конституционном уровне). Это вовсе не означает, что концепция социального государства не подвергалась критике, напротив, констатация того факта, что государство более не в состоянии обеспечить благосостояние для всех, давно стала общим местом в риторике правоконсервативных политиков. Однако в большинстве случаев речь велась не о демонтаже социального государства, а о его реформировании. Необходимость этого обосновывалась как объективными обстоятельствами (сокращение доли работоспособного населения, возрастание нагрузки на пенсионную систему, нехватка средств на финансирование социальных обязательств), так и идеологическими соображениями: социальное государство не выполняет в полной мере своей главной функции — обеспечения социальной справедливости путем перераспределения материальных благ при помощи государственных институтов.

Изменения произошли на исходе первого десятилетия XXI в. В условиях обострения бюджетных и долговых проблем придерживавшиеся неолиберального курса правительства стран ЕС стали проявлять интерес к концепциям, которые позволяли обосновать необходимость приведения социальной политики в соответствие с финансовыми возможностями государства. В связи с этим участились попытки явно или имплицитно отказаться от идеи социального

* *Квашнин Юрий Дмитриевич* — к.ист.н., завсектором исследований Европейского союза ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ №14-07-00048а «Трансформация концепции и практики социального государства в странах ЕС».

государства, вбросив в общественный дискурс новые идеологические конструкции или уже известные альтернативные концепции.

Примером такого подхода стал социально-экономический курс премьер-министра Франции Н. Саркози (2007–2012 г.), который выступал за «выработку нового социального контракта» на основании принципа «кто больше работает, тот больше получает»¹ и переход от государства всеобщего благосостояния к государству благосостояния трудящихся (*workfare state*). Краеугольным камнем должна была стать предложенная французским министром по европейским делам Л. Вокье реформа, в соответствии с которой получатели пособий должны выполнять общественные работы для компенсации расходов государства на их обеспечение. Это предложение не было осуществлено, но оно вызвало широкий резонанс во французских СМИ. Его автор был обвинен в том, что предложение в корне противоречит лежащей в основе французской системы помощи безработным идее социальной солидарности, согласно которой пособия — не компенсация отсутствия работы, а безвозмездная помощь наиболее уязвимым членам общества².

В Великобритании, где с приходом к власти в 2010 г. консерваторов (в коалиции с либерал-демократами) последовательно осуществлялся курс на сокращение социальных расходов, правительство Д. Кэмерона выдвинуло концепцию «большого общества»³. Эта концепция предполагала децентрализацию государственной власти, увеличение роли местных сообществ, поощрение благотворительности и волонтерских программ, но она напрямую не противопоставлялась социальному государству. На словах она была направлена на снижение роли бюрократии и предоставление больших возможностей самим гражданам⁴. Однако, хотя правительство и пыталось «развести» в общественном сознании концепцию «большого общества» с ужесточением фискальной политики, для многих комментаторов было очевидно, что первое является не более чем идеологическим прикрытием для последнего⁵. Точно так же эта концепция была воспринята большинством населения, поэтому во время избирательной кампании 2014 г., в которой тори вновь одержали победу, термин «большое общество» не использовался в правительственных заявлениях.

Еще одной громкой предложенной сверху инициативой стал озвученный в его тронной речи королем Нидерландов Виллемом-Александром (сентябрь 2013 г.) призыв к замене социального государства «обществом участия». Следует отметить, что в Нидерландах монарх является символом национального единства и, не обладая реальной властью, выполняет преимущественно церемониальные функции, а его речи по актуальным вопросам развития общества и государства согласуются с официальной точкой зрения правительства (а в ряде случаев — им же и пишутся). Следовательно, заявление Виллема-Александра следует рассматривать не как его частное мнение, а как избранный администрацией М. Рютте курс на замену концепции социального государства новым идеологическим конструктом.

¹ Трофимова О.Е. Эволюция французской модели социального государства // *Мировая экономика и международные отношения*. 2015. №5. С. 37.

² Welfare excesses are 'cancer' of French society, minister says. *France 24*, 12.04.2011. URL: www.france24.com/en/20110512-excesses-welfare-state-cancer-french-society-minister-wauquiez-rsa-ump (дата обращения: 18.11.2015).

³ Концепт «большое общество» возник как антитеза «большому правительству» (или «большому государству»), под которым понимается чрезмерное вмешательство государства в общественные (в том числе экономические) отношения.

⁴ Building the Big Society. Cabinet Office, 18.05.2010. URL: www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society (дата обращения: 18.11.2015).

⁵ Подробнее о дискуссии вокруг концепции «большого общества» см: *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?* Ed. Ishkanian A. Cheltenham, 2012. P. 151.

В начале своей тронной речи король констатировал, что в условиях экономического кризиса, сохранения многочисленных структурных проблем и ухудшающейся демографической ситуации «классическое государство благосостояния медленно, но верно превращается в общество участия», в котором все дееспособные граждане должны будут сами нести ответственность за свое будущее⁶. При этом, как подчеркнул Виллем-Александр, «в сегодняшнем сетевом и информационном обществе» граждане стали «более целеустремленными и независимыми, чем в прошлом», а следовательно, общественный запрос на социальное государство в его прежнем виде не столь высок, как раньше.

Речь Виллема-Александра помимо общих деклараций содержала конкретные меры по реформированию социальной политики в русле концепции «общества участия». Во-первых, это децентрализация предоставления общественных услуг, делегирование части функций социального государства муниципалитетам. С точки зрения правительства, такой подход позволит повысить эффективность социальной политики. Под словом «эффективность» в данном случае понимается переход к адресной системе оказания помощи тем гражданам, которые в ней действительно нуждаются, что позволит сократить обременительные для государства расходы на социальную защиту (в период с 2007 по 2012 гг. они возросли с 28,3 до 33,3% — это один из самых высоких показателей в Евросоюзе⁷). Во-вторых, была предложена серьезная ревизия системы ухода за престарелыми, предполагающая сокращение диапазона предоставляемых муниципалитетами услуг и переложение части соответствующей нагрузки с государства на семьи. В-третьих, в целях повышения занятости правительство планирует обязать бизнес брать на работу граждан с профессиональной нетрудоспособностью, которые должны будут составлять определенный процент от общего штата сотрудников.

Все обозначенные Виллемом-Александром меры — логическое продолжение того экономического курса, который проводился в Нидерландах с 2003 г., когда под давлением требований «Пакта стабильности и роста» правительство было вынуждено перейти к ограничительной бюджетной политике. За это время в стране произошли заметные изменения, в частности, был уменьшен максимальный срок получения пособий по безработице (с пяти лет до 38 месяцев), повышен пенсионный возраст, разработаны меры, направленные на стимулирование частичной занятости. Более того, сам термин «общество участия» в научной литературе использовался еще задолго до того, как он стал частью политического дискурса⁸.

Расчеты правительства на то, что население страны готово признать смерть социального государства, не оправдались. Согласно проведенному в октябре 2014 г. опросу общественного мнения, в пользу новой концепции «общества участия» высказались лишь 35% граждан⁹. Главная проблема этой концепции и неизменный повод для критики в ее адрес состоит в том, что она оказалась практически лишена позитивной повестки дня. Перекладывая функции социального государства на бизнес и на самих граждан, «общество участия» не предлагает им ничего взамен:

⁶ Het Koninklijk Huis. Speech from the Throne 2013. URL: www.koninklijkhuis.nl/globale-paginas/taalrubrieken/english/speeches/speeches-from-the-throne/speech-from-the-throne-2013 (дата обращения: 18.11.2015).

⁷ Eurostat. Expenditure on social protection, % of GDP. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1> (дата обращения: 18.11.2015).

⁸ Delsen L. From welfare state to participation society. Welfare state reform in the Netherlands, 2003–2011. NiCE Working Paper 12-103. May 2012. URL: www.ru.nl/economie/onderzoek/nice-working-papers/#2011 (дата обращения: 18.11.2015).

⁹ Support fades for 'participation society' as Dutch realise the impact. Dutch News, 28.10.2015. URL: www.dutchnews.nl/news/archives/2014/10/support-fades-for-participation-society-as-dutch-realise-the-impact (дата обращения: 18.11.2015).

возложение большей ответственности даже на словах не сочетается с предоставлением новых возможностей (например, снижением налогового бремени). Де-факто правительство признает, что «общество участия» лучше государства благосостояния только тем, что на первое у него есть необходимые средства, а на второе — уже нет. Поэтому в СМИ эта концепция чем дальше, тем больше приобретает негативное звучание, и перспективы ее использования весьма туманны.

Либертарианская критика и концепция безусловного основного дохода

Самыми старыми и последовательными критиками социального государства остаются сторонники либертарианских взглядов. На рубеже 2000–2010-х гг., когда страны ЕС были поражены долговым кризисом, а в США с новой силой вспыхнули дискуссии о «потолке» государственной задолженности, вышло множество публикаций, в которых доказывалось, что текущие проблемы вызваны излишними социальными расходами, и выдвигалась идея отказа от социального государства и возврата к принципам классического либерализма.

Безусловно, либертарианство было и остается преимущественно американским явлением. Несмотря на то что эта политическая философия имеет глубокие европейские корни (так, доказывая необходимость сокращения вмешательства государства в экономику, современные либертарианцы чаще всего апеллируют к экономистам австрийской школы), в странах ЕС она разделяется лишь небольшим процентом населения. В последние годы, однако, можно говорить о некотором росте интереса к данным идеям: в частности, в период с 2005 по 2015 гг. либертарианские партии были зарегистрированы в Германии, Италии, Бельгии и ряде других стран, а польский «Конгресс новых правых» и чешская Партия свободных граждан смогли провести своих кандидатов в Европарламент.

Большая часть публикаций либертарианских авторов — это не академические работы, а просветительские или, говоря точнее, пропагандистские статьи и монографии, публикуемые сотрудниками Института Катона, Института Гувера, Института Людвиг фон Мизеса и других мозговых центров. В этих работах воспроизводятся ставшие уже традиционными доводы против социального государства — поощрение иждивенчества, дискриминация прав налогоплательщиков (богатые должны оплачивать благополучие бедных), чрезмерные расходы на содержание бюрократического аппарата, отвечающего за социальную политику, а также его финансовая несостоятельность, связанная с ростом государственной задолженности и увеличением демографической нагрузки на пенсионную систему¹⁰. Однако новым в либертарианской мысли стала отнюдь не критика, а возрастающее стремление доказать, что на смену социальному государству могут прийти новые (или забытые старые) институты, которые не допустят социального взрыва и обеспечат нормальное развитие общества. Благодаря этому современное либертарианство в определенной степени сумело преодолеть былой догматизм и абсорбировать ряд концепций, которые на первый взгляд не имеют ничего общего с концепциями классического либерализма.

Можно выделить три направления исследований, в которых обосновывается принципиальная возможность отказа от социального государства и перехода к «свободному обществу». Первое из них — это исторические исследования, посвященные анализу социальных институтов, существовавших до государства благосостояния, а именно — благотворительных организаций и обществ взаимной

¹⁰ Например, см.: After the Welfare State. Ed. T. Palmer. Washington, DC, 2012. P. 5–15.

помощи. Среди таких работ наибольший резонанс вызвала монография Д. Бейто, в которой была выявлена роль общественных организаций в социальном обеспечении в США в период с 1890 по 1967 г.¹¹. Главный тезис, выдвигаемый автором, заключается в том, что многие из функций, которые сейчас считаются прерогативой социального государства, еще в первой половине прошлого века выполнялись (и довольно успешно) при помощи самоорганизации граждан. В качестве примеров он рассматривает такие направления деятельности обществ взаимопомощи, созданных на добровольных и взаимных началах, как организация детских домов, больниц и санаториев, страхование жизни и здоровья, помощь в случае стихийных бедствий, организация похорон. Очевидно, что расцвет обществ взаимной помощи в США во многом был связан с наличием в этой стране множества этнических групп (диаспор), в рамках которых, как правило, и формировались данные организации. Однако аналогичные организации работали и в европейских странах: так, в Великобритании в 1910 г. в них числилось 6,6 млн членов (для сравнения, в официально зарегистрированных профсоюзах — всего 2,5 млн)¹². В связи с этим либертарианские авторы утверждают, что переход к государственному регулированию социальной сферы был обусловлен не экономическими, а сугубо политическими факторами.

Второе направление исследований — это поиск уже в современном обществе негосударственных социальных институтов, способных заменить социальное государство. Наиболее обсуждаемые из них — это институты благотворительности, волонтерства и меценатства, которые, как предполагается, после ликвидации социального государства будут играть более заметную роль, чем в настоящее время (главный аргумент здесь состоит в том, что благодаря сокращению налогов у граждан высвободятся средства для участия в соответствующих проектах). Однако в последние годы в ряде эконометрических работ на основе различных «кейсов» был сделан контринтуитивный вывод об отсутствии взаимосвязи или даже наличии отрицательной корреляции между государственными социальными расходами и масштабами благотворительности¹³. В связи с этим многие современные либертарианцы, идя вразрез с известной максимой М. Фридмана («социальная ответственность бизнеса состоит в том, чтобы наращивать прибыль»), соглашаются с тем, что государство может поощрять участие бизнеса в социально-ориентированных проектах. То же относится и к физическим лицам: например, в программных установках Либертарианской партии США есть пункт о налоговых вычетах по расходам на благотворительность¹⁴.

В настоящее время в либертарианской среде возрос интерес к так называемой экономике совместного пользования (sharing economy) — экономической модели, основанной на совместном использовании товаров и услуг. Она представлена такими набирающими популярность сервисами, как Airbnb (платформа для установления контакта между владельцами и съемщиками жилья с целью краткосрочной аренды), Uber (быстрый поиск через интернет владельцев личных автомобилей, занимающихся частным извозом), BlaBlaCar (поиск попутчиков — водителей и пассажиров — для поездки на автомобиле), EatWith

¹¹ *Beito D.* From Mutual Aid to Welfare State: Fraternal Societies and Social Services, 1980–1967. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000.

¹² *Грин Д.* Возвращение в гражданское общество. Социальное обеспечение без участия государства. М., 2009. С. 20.

¹³ Например, см.: *Boberg-Fazlić N., Sharp P.* Does Welfare Spending Crowd Out Charitable Activity? Evidence from Historical England under the Poor Laws. EHES Working Papers in Economic History. No. 49. November 2013. P. 21–22.

¹⁴ Libertarian Party. Issues. Poverty and Welfare. URL: www.lp.org/issues/poverty-and-welfare (дата обращения: 18.11.2015).

(организация совместных ужинов на дому) и т.д. С точки зрения сторонников классического либерализма главные плюсы этой модели заключаются в том, что члены общества получают возможность самостоятельно оказывать услуги без получения соответствующей лицензии¹⁵, а также с большей эффективностью использовать принадлежащие им активы, предоставляя их во временное пользование тем гражданам, которые в них нуждаются. Из этого делается вывод, что благодаря самоорганизации граждане будут в меньшей степени зависеть от социальных программ государства и, соответственно, потребность в этих программах, осуществляемых за счет средств налогоплательщиков, снизится.

Отметим, что, хотя крупнейшие компании, предоставляющие платформы для совместного пользования, возникли в США, с наиболее острой критикой в свой адрес они столкнулись именно в странах Евросоюза, где их работа встретила жесткое противодействие со стороны профсоюзов. Так, в ряде стран ЕС (например, в Испании и Румынии) подпали под запрет услуги, оказываемые уже упомянутым сервисом Uber; в СМИ появилось множество публикаций, в которых обосновывалась необходимость усиления государственного регулирования деятельности подобных компаний (как это, например, было сделано в Амстердаме, где местные власти следят за тем, чтобы граждане сдавали свою недвижимость через систему Airbnb только на время своего отсутствия¹⁶). В этом проявляется известное противоречие в политике стран ЕС: с одной стороны, она направлена на поддержку новых форм организации общества, способных стать альтернативой традиционным институтам социального государства, с другой стороны, пресекает те из них, которые отрицательно влияют на собираемость налогов и тем самым сокращают возможности для финансирования социальных расходов.

Наконец, третье направление исследований, получившее распространение в условиях замедления темпов экономического роста в странах Запада в конце 2000-х — начале 2010-х гг., — это разработка концепции безусловного основного дохода (БОД), в соответствии с которой каждый гражданин должен получить право на определенное денежное довольствие вне зависимости от своего трудового статуса. Отметим, что ранее данная концепция была распространена в основном среди сторонников левых взглядов (хотя были и исключения, например, за введение БОД высказывался Ф. Хайек¹⁷), в то время как защитники либеральных идей акцентировали внимание на ее недостатках — излишней затратности, несправедливости по отношению к обеспеченным гражданам, угрозе роста социального иждивенчества. Однако в настоящее время многие из экономистов, тяготеющих к либертарианству, утверждают, что БОД является «меньшим злом», при условии что он будет введен не помимо, а вместо социального государства¹⁸. В пользу этого приводятся следующие аргументы: положительный опыт тех стран и регионов, где проводились пилотные программы по введению БОД; экономия на

¹⁵ Противники концепции в связи с этим называют феномен экономики совместного пользования возвратом к капитализму Дикого Запада. Например, см.: *Lux M. A Libertarian Dream: The "Sharing Economy"*. The Huffington Post, 19.05.2015. URL: www.huffingtonpost.com/mike-lux/a-libertarian-dream-the-sharing-economy_b_7313014.html (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁶ *Frenken K., Meelen T., Arets M., Glind van de P. Smarter regulation for the sharing economy* // The Guardian. 20.05.2015. URL: www.theguardian.com/science/political-science/2015/may/20/smarter-regulation-for-the-sharing-economy (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁷ *Hayek F.A. Law, Legislation and Liberty. Vol. 3. The Political Order of a Free people*. London, Routledge, 1998. P. 55.

¹⁸ *Zwolinski M. The Pragmatic Libertarian Case for a Basic Income Guarantee*. Cato Unbound, 04.08.2014. URL: www.cato-unbound.org/2014/08/04/matt-zwolinski/pragmatic-libertarian-case-basic-income-guarantee (дата обращения: 18.11.2015).

содержании бюрократии, которая ведает перераспределением доходов; пресечение порочных практик, связанных с государственным патернализмом.

В Европейском союзе на наднациональном уровне идея введения основного дохода пока что не получила широкого распространения, а соответствующие инициативы в большинстве случаев остаются незамеченными. Так, в 2014 г. заявители петиции о введении основного дохода смогли собрать лишь 285 тыс. из 1 млн подписей, необходимых для ее рассмотрения на уровне Еврокомиссии¹⁹, правда, столь низкий результат может быть связан с недостаточной осведомленностью граждан ЕС об этом проекте. В то же время в отдельных странах ЕС концепция БОД вызывает значительный интерес в академическом сообществе, равно как и на уровне политических партий и движений.

Так, в Греции, где кризис характеризуется наибольшей остротой и продолжительностью, а социальное государство в силу своей рудиментарности²⁰ оказалось не в состоянии смягчить его экономические последствия для наименее обеспеченных слоев населения, резкий рост показателей бедности привел к увеличению социальной напряженности и внутривнутриполитической дестабилизации. Практически все исследователи, анализирующие ситуацию в этой стране, сходятся во мнении, что социальные реформы должны быть направлены прежде всего на ликвидацию нищеты, даже если это повлечет за собой ухудшение положения граждан, которые в силу особенностей национальной модели социального государства оказались в привилегированном положении (вышедшие в отставку госслужащие, работники госпредприятий и др.). В связи с этим предлагаются различные социальные схемы — от введения минимального гарантированного дохода для тех, у кого доходы ниже определенного уровня (аналог американского welfare) до БОД для всех граждан. Последний вариант впервые на официальном уровне прозвучал из уст бывшего министра финансов Я. Варуфакиса, который на переговорах в рамках Еврогруппы предлагал ввести гарантированный доход для граждан в возрасте от 50 до 65 лет. Благодаря этому планировалось создать более благоприятные условия для сокращения разбухшего государственного сектора экономики (БОД должен был стать компенсацией за утраченную работу) и снять часть нагрузки с пенсионных фондов²¹. Предложение греческого министра финансов так и не было принято, однако получило резонанс в СМИ и среди ученых-экономистов, многие из которых признали, что, учитывая крайнюю неэффективность институтов социального государства, подобные схемы могут стать для Греции оптимальным вариантом. В частности, М. Мацаганис, автор экспертных докладов для ОЭСР и Фонда им. Ф. Эберта о социальных последствиях экономической политики в Греции²², открыто выступает за введение БОД для всех граждан, признавая при этом, что в ближайшем будущем реализация этой концепции маловероятна.

Дискуссия о БОД ведется и в других европейских странах. Последней новостью стало заявление Института социального страхования Финляндии о том, что до ноября 2016 г. будет рассмотрен вопрос об упрощении системы социального обеспечения и переходе к ежемесячным выплатам постоянной суммы для всех

¹⁹ European Citizens' Initiative for an Unconditional Basic Income. URL: <http://basicincome2013.eu/en/statistics.htm> (дата обращения: 18.11.2015).

²⁰ *Katrougalos G., Lazaridis G. Southern European welfare states: problems, challenges and prospects.* New York, 2003. P. 1–30.

²¹ Greek finance minister's letter to the Eurogroup. Reuters, 24.02.2015. URL: www.reuters.com/article/2015/02/24/us-eurozone-greece-text-idUSKBN0LS0V520150224 (дата обращения: 18.11.2015).

²² *Koutsogeorgopoulou V., Matsaganis M., Leventi C., Schneider J.-D. Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece.* OECD Economics Department Working Papers No. 1106; *Matsaganis M. The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses.* Friedrich Ebert Stiftung, November 2013.

граждан (предположительно, около 800 евро)²³. Скорее всего, если этот эксперимент и будет проведен, то в усеченном виде, например, БОД может быть распространен лишь на некоторые категории граждан, а размер денежных выплат сокращен. Еще одной европейской страной (правда, не входящей в ЕС), где идет широкая дискуссия относительно основного дохода, стала Швейцария: в июне 2016 г. она стала первым государством, в котором был проведен референдум о внесении в конституцию права на получение соответствующих выплат. Большинство граждан это предложение не поддержало, однако сам факт предметного обсуждения подобных проектов свидетельствует о начавшемся в европейских странах серьезном переосмыслении подходов к социальной политике, если не на практическом, то по крайней мере на концептуальном уровне.

Государство социального инвестирования: европейское будущее или научная утопия?

С большой долей уверенности можно сказать, что идея ликвидации институтов социального государства и их замены новыми формами социальной защиты в ЕС не найдет практического воплощения, по крайней мере в среднесрочной перспективе. Более вероятным является другой сценарий, при котором государство сохранит за собой ключевую роль в регулировании социальной сферы, однако приоритеты социальной политики будут скорректированы. В научной литературе вопрос о соответствующих изменениях встал особенно остро в середине 1990-х гг., когда результатом многолетней дискуссии об эффективности моделей социального государства, начавшейся с выхода в свет рубежной работы датского исследователя Г. Эспинга-Андерсена «Три мира капитализма благосостояния»²⁴, стала разработка концепции государства социального инвестирования (social investment welfare state), к настоящему времени ставшей частью европейского научного мейнстрима.

Британский ученый Э. Гидденс, один из основоположников этой концепции, указывает на то, что сам термин социального государства в его англоязычном звучании (welfare state), возникший в годы Второй мировой войны как антоним понятию «государство войны» (warfare state), был актуален лишь на протяжении короткого исторического периода, когда власти стали проводить более активную политику перераспределения доходов, чтобы смягчить гражданам тяготы военного времени²⁵. «Родовой травмой» социального государства в том виде, в каком оно сложилось в послевоенные годы и функционирует до сих пор, стало неверное, с точки зрения сторонников концепции, понимание социальных расходов как производственных издержек, которого придерживаются как приверженцы неолиберальных взглядов, так и многие левые экономисты, с той лишь разницей, что первыми эти издержки оцениваются преимущественно со знаком «минус», а вторыми — со знаком «плюс». Теоретики государства социального инвестирования, напротив, говоря о необходимости смены социальной парадигмы²⁶, предлагают рассматривать социальные расходы как производственный фактор, имеющий

²³ Basic income: how Finland plans to implement the first nation-wide project in the EU. Finland Politics, 05.11.2015. URL: <http://finlandpolitics.org/2015/11/05/710> (дата обращения: 18.11.2015).

²⁴ Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

²⁵ Giddens A. The welfare state in a modern European society. IX Jornada d'Economia de Caixa Manresa, 2004. P. 3. URL: www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/eng/giddens.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

²⁶ Nicaise I., Schepers W. Social Investment: the New Paradigm of EU Social Policy? // Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid. Vol. 55, Iss. 2. P. 189–230.

решающее значение с точки зрения экономического развития и роста занятости. Отметим, что такую постановку вопроса нельзя назвать принципиально новой: и ранее многие экономисты признавали, что социальное государство как раз и учреждалось для того, чтобы исправить «ошибку рынка» и тем самым создать стимулы для экономического роста²⁷. Новыми стали основанные на этом подходе предложения по изменению социальной политики и в первую очередь перераспределению социальных расходов.

Несмотря на то что государство социального инвестирования различными исследователями определяется по-разному (вследствие чего некоторыми специалистами ставится вопрос о продуманности этого концепта²⁸), большая их часть сходятся во мнении, что государство должно поставить во главу угла социальной политики инвестиции в человеческий капитал, меры по повышению эффективности его использования, а также политику социальной инклюзии — обеспечения доступа к рынку труда для тех слоев населения, которые традиционно были из него исключены. Обозначая новые приоритеты социальной политики, сторонники концепции исходят из того, что главная проблема социального государства — надвигающийся демографический кризис, делающий социальную сферу все более затратной, — может быть решена (или по крайней мере отодвинута) при условии ликвидации безработицы и приведения квалификации рабочей силы в соответствие с потребностями современной экономики. Реализация вышеизложенных проблем предполагает увеличение расходов на такие сферы, как забота о детях и дошкольное образование, высшее образование, программы обучения в течение жизни, переход к более активному регулированию рынка труда, направленному на стимулирование женской занятости, вовлечение в трудовую деятельность пенсионеров и т.д.

Говоря о преимуществах государства социального инвестирования, разработчики данной концепции признают, что ее реализация сопряжена с целым рядом серьезных трудностей²⁹. Главная из них состоит в том, что поднятая ими на щит забота о будущих поколениях связана с сокращением редиistribuтивных функций социального государства, сворачиванием программ помощи тем гражданам, которые уже находятся на грани или за чертой бедности. С политической точки зрения находящимся у власти партиям и коалициям гораздо проще раздать деньги малоимущим, тем самым расширив свою электоральную базу, чем увеличить инвестиции в человеческий капитал, которые окупятся лишь в долгосрочной перспективе. Особенно это сказывается в условиях экономического кризиса, когда возможности для наращивания социальных расходов весьма ограничены. Кроме того, акцент на расширение рынка труда роднит эту концепцию с уже упомянутой концепцией государства благосостояния трудящихся, поэтому многими сторонниками левых взглядов государство социального инвестирования воспринимается как своего рода ширма для проведения неолиберальной политики. Еще одним аргументом для критики является лежащий в основе концепции тезис о необходимости подчинения социального государства задачам экономического роста, игнорирование важности социального измерения политики *per se*. Наиболее ярким примером этого служит отношение к детям, право которых на социальную защиту в

²⁷ Подробнее о дискуссии вокруг предназначения социального государства см.: *Heath J. Three Normative Models of the Welfare State // Public Reason, 2011. № 3 (2). P. 13–43. URL: www.publicreason.ro/pdfa/49.*

²⁸ Подробнее см.: *Sipilä J. Social investment state: something real or just a new discourse? Paper prepared for presentation at the 2nd Annual RECOWE Integration Week, Oslo, 10–14 June 2008.*

²⁹ *Morel N., Palier B., Palme J. Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges. Chicago, Policy Press, 2012. P. 15–19.*

парадигме социального инвестирования вытекает из того, что в будущем они будут работать и приносить государству экономическую пользу. Неудивительно, что данная концепция во многих ее аспектах противоречит формирующейся европейской системе ценностей, в которой права человека, в том числе социальные, никак не могут быть обусловлены соображениями экономической целесообразности.

На сегодняшний день, несмотря на то что в европейских исследованиях, посвященных социальным проблемам, концепция государства социального инвестирования является одной из самых распространенных, если не сказать доминирующей (в странах ЕС ежегодно публикуются десятки статей и монографий, в которых обосновывается необходимость скорейшего перехода к этой модели), на политическом уровне отношение к ней неоднозначное. Наиболее высокий интерес к соответствующим идеям наблюдался в докризисный период, о чем свидетельствуют, в частности, отдельные пункты «Лиссабонской стратегии» ЕС (переход к экономике знаний, увеличение инвестиций в человеческий капитал, борьба с социальной эксклюзией³⁰), но даже тогда рост социальных инвестиций в большинстве стран Евросоюза был крайне медленным. В начале текущего десятилетия дискуссия о государстве социального инвестирования поутихла, поскольку правительствам стран ЕС пришлось решать более насущные задачи, связанные с преодолением долгового кризиса и ужесточением бюджетной политики. В последние два года вопросы социального инвестирования вновь стали широко обсуждаться, но преимущественно на научном и экспертном уровне. С точки зрения европейских правительств, выведивших свои страны из кризиса неолиберальными методами, включающими дерегулирование трудовых отношений и сокращение социальных расходов, наращивание социальных инвестиций чревато новыми долговыми проблемами. Фактически концепция государства социального инвестирования сталкивается с критикой как «слева», так и «справа»: сторонники неолиберальных подходов не могут ее принять из-за чрезмерной затратности предлагаемых мер, левые, напротив, усматривают в ней стремление лишить граждан тех социальных завоеваний, которые были сделаны во второй половине XX в.

* * *

Подводя итог размышлениям о поиске концептуальной альтернативы социальному государству, следует подчеркнуть два обстоятельства. Во-первых, политика, в том числе и социальная, — это всегда искусство возможного, поэтому в процессе принятия решений находящиеся у власти европейские политики будут исходить в первую очередь из тех ресурсов, которые у них имеются, как экономических, так и политических. И это относится к решениям как в сфере имплементации конкретных социальных мер, так и в области их идеологического обоснования. Предлагая обществу новые идеи и концепции, власти будут постоянно оглядываться на его реакцию, вследствие чего многие из этих концепций, вероятно, окажутся недолговечными, как это произошло с британским «большим обществом» и нидерландским «обществом участия». То же можно сказать и об инициативах снизу, о чем свидетельствует довольно настороженное отношение большинства правительств к, казалось бы, прогрессивной концепции государства социального инвестирования.

Во-вторых, несмотря на попытку (отчасти успешную) ввести в дискурсивное поле понятие «европейской социальной модели», национальные модели

³⁰ Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions. URL: www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (дата обращения: 18.11.2015).

социального государства в ЕС по-прежнему сильно различаются, что, в свою очередь, обуславливает различие задач в сфере его реформирования и использование порою диаметрально противоположных подходов. Если в благополучных странах вопрос стоит о том, как сделать социальное государство более жизнеспособным в долгосрочной перспективе, то в «проблемных» странах ЕС предстоит решить куда более неотложную задачу — создать минимально необходимые механизмы социальной защиты, способные предотвратить дальнейший рост социально-политической нестабильности.

Несмотря на активизировавшуюся дискуссию о судьбе социального государства и разработку альтернативных концепций, весьма вероятно, что ни одна из них не окажется доминирующей. Нельзя исключать, что из общественного дискурса социальное государство никуда не исчезнет, но под влиянием последних пониматься оно будет совсем иначе, что создаст необходимое идеологическое обоснование для осуществления социально-экономических реформ.

«Промышленность 4.0» в Германии: идеология, программа или интегральный взгляд на экономические процессы?

Словосочетание «Промышленность 4.0» (Industrie 4.0) в последние несколько лет стало привычным не только для немецкого языкового пространства, но и для англо-¹ и русскоязычного². В то же время суть этого понятия остается не до конца ясной. В данной статье мы рассмотрим «Промышленность 4.0» как концепцию и как направление политики с присущими ей инструментами, а также попытаемся ответить на вопрос, почему «Промышленность 4.0» нашла столь широкую поддержку со стороны германских политиков.

Что такое «Промышленность 4.0»?

Впервые словосочетание «Промышленность 4.0» было применено в 2011 г. на Ганноверской ярмарке. Его автором считается немецкий физик Х. Кагерманн, который входил в совет директоров компании SAP, а в настоящее время возглавляет Немецкую академию технических наук (Acatech). В том же году правительство ФРГ включило «Промышленность 4.0» в число «проектов будущего» в рамках плана 2012 г.³ по реализации «Стратегии по высоким технологиям — 2020»⁴.

Параллельно в течение последующих двух лет данная тематика обсуждалась Исследовательским союзом (Forschungsunion) — консультационным органом при правительстве ФРГ. Результатом этого обсуждения стали выпущенный в 2013 г. доклад о «Промышленности 4.0»⁵ и запуск платформы «Промышленность 4.0». Сам же термин вошел в ключевой документ по инновационному развитию — «Новую стратегию высоких технологий и инноваций для Германии 2014 г.»⁶.

Платформа «Промышленность 4.0» была инициативой частного сектора, трех предпринимательских объединений, — Bitkom, VDMA, ZVEI, которые вели ее до весны 2015 г., когда руководство перешло к Министерству экономики и энергетики и Министерству образования и науки и данное начинание окончательно стало направлением государственной политики. Таким образом, словосочетание «Промышленность 4.0» стало ассоциироваться как с идеей, так и с объединением и дискуссионной площадкой.

* Тоганова Наталья Владимировна — к.э.н., и.о. заведующего сектором экономики науки и инноваций ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

¹ Например, см.: Closing the circle // The Economist. 06.09.2014. URL: www.economist.com/news/business/21615588-why-online-giant-has-become-countrys-bogeyman-and-why-matters-closing-circle (дата обращения: 15.11.2015).

² Например, см.: Кайдзен: реинкарнация // Эксперт. 01.12.2014. URL: <http://expert.ru/expert/2014/49/kajdzen-reinkarnatsiya> (дата обращения: 15.11.2015).

³ Unterrichtung durch die Bundesregierung Zukunftsprojekte der Hightech-Strategie (HTS-Aktionsplan). Deutscher Bundestag Drucksache. 2012. Nr. 17/9261. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/092/1709261.pdf> (дата обращения: 15.11.2015).

⁴ Ideen. Innovation. Wachstum. Hightech-Strategie 2020 für Deutschland. Ideen Innovationen Wachstum. Bonn, 2010.

⁵ Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0. Bmbf.De. 2013. URL: www.bmbf.de/files/Umsetzungsempfehlungen_Industrie4_0.pdf (дата обращения: 15.11.2015).

⁶ Die neue Hightech-Strategie Innovationen für Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2014. URL: www.bmbf.de/pub/HTS_Broschue.pdf (дата обращения: 15.11.2015).

«Промышленность 4.0» — интегральное понятие, включающее разнообразные процессы в экономике и обществе. Это понятие описывает изменения, в основе которых лежит расширение применения киберфизических систем. Их использование в промышленном секторе принято называть «умной фабрикой» (smart factory), позволяющей отойти от массового производства и перейти к изготовлению индивидуализированных продуктов благодаря обмену информацией между продуктом и станком, который, считывая данные на продукте, будет определять дальнейшую последовательность необходимых действий. «Умная фабрика» предполагает «умную» логистику и отслеживание продукта по всей производственной цепочке. Схожие изменения произойдут и в домашнем быту (smart home), в системе электроэнергетики (smart grid) и управлении агломерациями (smart city), а также охватят другие аспекты жизни (например, обработка большого массива данных в области здравоохранения позволит вывести на новый уровень медицинское обслуживание). Таким образом, емкое словосочетание «Промышленность 4.0» интегрально описывает множество процессов. В англоязычном пространстве чаще используются понятия «промышленный интернет» или «интернет вещей».

Концептуализацией понятия «Промышленность 4.0» в ФРГ, так же как и в других странах, занимались преимущественно экспертное сообщество и бизнес. Так, в ФРГ ключевой стала публикация создателей платформы⁷, за которой последовали статьи в прессе, интервью в СМИ⁸. Ведущие консалтинговые компании выпустили аналитические материалы, носящие также прогнозный характер и описывающие выгоды и сложности на пути перехода к новым технологическим процессам.

Так, эксперты McKinsey прогнозируют, что соответствующий мировой рынок к 2025 г. составит 11,1 трлн долл., причем 70% этой суммы будет приходиться на услуги и товары для бизнеса и до трети — на промышленность⁹. Поэтому неудивительно, что в ФРГ как одной из ведущих экономик мира акцент не только в политике, но и в названии ставится на промышленность. В исследовании, проведенном по заказу объединения Bitkom, в ФРГ рост добавленной стоимости в связанных с «Промышленностью 4.0» отраслях к 2025 г. составит 78,7 млрд евро (61,9 млрд евро — промышленность, 2,7 млрд евро — сельское хозяйство, 14 млрд евро — информационные технологии)¹⁰.

Согласно исследованию PWC, до 2020 г. более 50% инвестиций в переоснащение производства в ФРГ будет приходиться на технологии «Промышленности 4.0», то есть до 40 млрд евро в год. В 2014 г., согласно тому же опросу, 1/5 немецких предприятий дигитализировали часть процессов в производственной цепочке, а к 2020 г. 85% предприятий планируют перейти в ключевых производственных процессах на цифровые решения¹¹. К схожим

⁷ Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0...

⁸ Например, см.: Kagermann H., Lukas W.-D., Wahlster W. Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. industriellen Revolution // VDI Nachrichten. 01.04.2011. URL: www.vdi-nachrichten.com/Technik-Gesellschaft/Industrie-40-Mit-Internet-Dinge-Weg-4-industriellen-Revolution (дата обращения: 15.11.2015).

⁹ The Internet of Things: Mapping the Value beyond the Hype. MC Kinsey Global Institute, 2015. URL: www.mckinsey.com/insights/business_technology/The_Internet_of_Things_The_value_of_digitizing_the_physical_world (дата обращения: 15.11.2015).

¹⁰ Industrie 4.0 — Volkswirtschaftliches Potenzial für Deutschland. Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V., Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO, 2014. URL: www.bitkom.org/Publikationen/2014/Studien/Studie-Industrie-4-0-Volkswirtschaftliches-Potenzial-fuer-Deutschland/Studie_Industrie_40.pdf (дата обращения: 15.11.2015).

¹¹ Industrie 4.0. Chancen und Herausforderungen der vierten industriellen Revolution. PWC, 2014. URL: www.strategyand.pwc.com/media/file/Industrie-4-0.pdf (дата обращения: 15.11.2015).

результатам приходит и исследование, в ходе которого опрашивались исключительно средние предприятия в ФРГ¹².

В то же время эксперты указывают на обострение конкуренции с развивающимися странами. Для сохранения и в 2030 г. своих позиций в мире промышленность ЕС должна формировать 20% добавленной стоимости, что требует ежегодных инвестиций частного сектора в инновационное развитие в размере 90 млрд евро (втрое больше современного уровня). Самые высокие шансы выдержать эту конкурентную борьбу у ФРГ, Финляндии, Бельгии, Швеции, Ирландии, Дании, Нидерландов, Австрии, Великобритании и Франции¹³.

Политика «Промышленности 4.0»

Несмотря на то что некоторые эксперты уличают ФРГ в излишне пристальной государственной опеке над «Промышленностью 4.0» в сравнении с ситуацией в США¹⁴, политика в Германии пока находится лишь на стадии формирования. О становлении согласованной политики следует говорить с весны 2015 г., когда правительство взяло шефство над платформой «Промышленность 4.0». Некоторые эксперты оценивают эту меру как запоздавшую: Германия, да и ЕС в целом «проспали» начало дигитализации: все крупные компании, ставшие лидерами в этой области, являются резидентами США (Google, Apple, Microsoft). Основное препятствие — недостаточное взаимодействие между бизнесом и государством. В связи с этим в ФРГ звучат даже призывы к пристальному анализу опыта Китая, где госсектор взял на себя ключевую роль в развитии новых технологий¹⁵.

В то же время руководители немецких компаний, признавая лидирующие позиции США¹⁶, предпочитают высказываться более оптимистично. Крупный бизнес ФРГ, стремясь не проиграть в конкурентной борьбе, участвует в американском аналоге платформы «Промышленность 4.0» — Консорциуме промышленного интернета.

Проводимую ФРГ политику в области «Промышленности 4.0» можно условно разделить на несколько направлений.

1) Концептуальная разработка общего видения будущего и популяризация новых технологий среди германских предпринимателей. Это направление представляется на данном этапе ключевым, поскольку, согласно проведенному в 2014 г. опросу, 64,3% германских предприятий не знакомы с этим понятием, хотя следует отметить, что ситуация по некоторым отраслям — машиностроению, фармацевтике, деревообработке, строительству транспортных средств — чуть лучше¹⁷. Однако успешный переход к новому технологическому этапу требует согласованных действий различных игроков и их активного

¹² Umfrage in mittelständischen Unternehmen zum Thema Digitalisierung — Bedeutung für den Mittelstand im Auftrag der DZ Bank. GfK Enigma, 2014. URL: www.dzbank.de/content/dam/dzbank_de/de/library/presselibrary/pdf_dokumente/DZ_Bank_Digitalisierung_Grafiken.pdf (дата обращения: 15.11.2015).

¹³ Dujin A., Geissler C., Horstkötter D. Industry 4.0 The new industrial revolution How Europe will succeed. Roland Berger Strategy Consultants, 2014. URL: www.rolandberger.com/media/pdf/Roland_Berger_TAB_Industry_4_0_20140403.pdf (дата обращения: 15.11.2015).

¹⁴ Bledowski K. The Internet of Things: Industrie 4.0 vs. the Industrial Internet // MAPI. 23.07.2015. URL: www.mapi.net/forecasts-data/internet-things-industrie-40-vs-industrial-internet (дата обращения: 15.11.2015).

¹⁵ Rinke A. Ein Kampf ums Überleben // Internationale Politik. 2015. Jg. 70, Nr. 4. S. 8–19.

¹⁶ Например, см. статьи председателя правления компании Siemens Дж. Кезера и председателя правления Deutsche Telekom AG Т. Геттrec: *Höttges T. Europäische Standards setzen // Internationale Politik. 2015. Jg. 70, Nr. 4. S. 26–29; Kaeser J. Wir brauchen mehr "Think Big" // Internationale Politik. 2015. Jg. 70, Nr. 4. S. 30–35.*

¹⁷ Deutschland droht die Zukunft zu verschlafen // Die Welt. 09.12.2014. URL: www.welt.de/wirtschaft/article135151615/Deutschland-droht-die-Zukunft-zu-verschlafen.html (дата обращения: 15.11.2015).

вовлечения как в разработку, так и в тестирование и использование новых технологий.

Поэтому неудивительно, что, несмотря на внимание ключевых германских политиков, таких как канцлер А. Меркель или вице-канцлер З. Габриэль, к теме «Промышленности 4.0», а также на выпуск стратегических документов, резкого роста государственных проектов в сфере инновационного развития в данном русле не наблюдается. То есть германское правительство уделяет внимание скорее популяризации темы и существующих разработок, поскольку провалы рынка находятся на уровне спроса на инновации (demand pull), а не технологических разработок (technology push). Об этом говорит и характер публикуемых документов (докладов министерств или объединений предприятий, статей в СМИ): все они направлены на формирование общего для участников рынка понимания «Промышленности 4.0». Этому же служит и формат обсуждений в рамках платформы и крупных мероприятий, направленный на вовлечение в дискуссию различных групп интересов.

Прототипом для платформы «Промышленность 4.0» стала запущенная еще в 2010 г. (первая в ФРГ) Национальная платформа электромобильности (NPE)¹⁸. Обе платформы связаны с одним и тем же человеком: NPE руководит уже упомянутый Х. Кагерманн, авторству которого принадлежит не только словосочетание «Промышленность 4.0», но и ряд документов по концептуализации идеи промышленности нового поколения. Сегодня в платформе «Промышленность 4.0» участвуют представители бизнеса, наемных работников (профсоюзов), министерств и научных кругов. В рамках платформы есть пять направлений работы: 1) архитектура, стандартизация и нормы; 2) исследования и разработки; 3) безопасность; 4) правовые аспекты; 5) работа, образование и повышение квалификации. Формат платформы оказался столь удачным, что в сентябре 2015 г. было объявлено о запуске платформы «Образование для устойчивого развития»¹⁹. Во всех случаях речь идет о проектах, предполагающих изменения в самых разных, напрямую не связанных между собой областях жизни, но имеющих ключевое значение для реализации стоящего за каждой из платформ видения.

Формат платформ тесно связан с форматом ежегодных встреч Nationaler IT-Gipfel²⁰ (в 2015 г. прошла девятая такая встреча), на которых обсуждается развитие информационных технологий. Обычно на них присутствуют сотни представителей бизнеса, власти и науки. В преддверии мероприятия согласование позиций и выработка предложений осуществляется в рабочих группах, которые нередко работают постоянно и являются платформами. Среди таких платформ следует назвать следующие: «Цифровые сети и мобильность», «Инновационная дигитализация экономики», «Промышленность 4.0», «Цифровой рынок труда», «Цифровое госуправление и информационные технологии в госсекторе», «Цифровое образование и наука», «Культура и СМИ», «Безопасность, защита и доверие для общества и экономики», «Защита потребителей в цифровом мире». Как правило, во главе таких платформ стоят федеральные министры, занимающиеся соответствующими направлениями работы. Не менее значимыми являются и крупные выставки-ярмарки, как, например, ежегодная Ганноверская.

¹⁸ Nationale Plattform Elektromobilität. URL: <http://nationale-plattform-elektromobilitaet.de> (дата обращения: 15.11.2015).

¹⁹ Bildung für nachhaltige Entwicklung // Bundesministerium für Bildung und Forschung. URL: www.bmbf.de/de/bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung-535.html (дата обращения: 15.11.2015).

²⁰ Nationaler IT-Gipfel // Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. URL: www.bmwi.de/DE/Themen/Digitale-Welt/nationaler-it-gipfel.html (дата обращения: 15.11.2015).

Однако германское правительство не ограничивается поддержанием дискуссии. Другим важным направлением популяризации «Промышленности 4.0» являются демонстрационные и консультационные центры. В 2015 г. стартовала инициатива «Средний бизнес 4.0: цифровое производство и работа»²¹. В рамках этой инициативы к концу 2016 г. будут запущены пять центров компетенций, призванных наглядно продемонстрировать средним предприятиям новые возможности, а также четыре агентства («Облачные технологии», «Процессы», «Торговля», «Связь»), каждое из которых будет отвечать на тематические вопросы, связанные с развитием новых технологий. Эти начинания адресованы именно средним и малым предприятиям, поскольку в условиях быстро меняющихся реалий они не всегда успевают следить за усовершенствованием технических возможностей, а перестройка алгоритмов ведения бизнеса зачастую представляется им слишком затратной инвестицией.

Этой же цели служит и регулярно пополняемая база данных на сайте платформы «Промышленность 4.0», где в конце 2015 г. было представлено более 200 примеров: около сотни проектов уже вышли на рынок, около 50 — пилотные проекты, столько же являются демонстрационными и исследовательскими проектами. На две трети это проекты предприятий с более чем 250 работниками. С точки зрения отраслей производства они представлены неравномерно: около 50 — дизайн и разработка, 150 — производство продукции или комплектующих, менее 50 приходятся на сервис, логистику и т.д. Значительная часть проектов реализуется в Баден-Вюртемберге и Баварии²².

2) Реформирование рынка труда и образовательного сектора. Это направление, пока неразрывно связанное с предыдущим, является самым молодым.

В апреле 2015 г. Министерство труда и социальных вопросов предложило широкой общественности зеленую книгу «Работа 4.0»²³ — драфт будущей концепции, где в фокусе внимания оказались ключевые проблемы. Среди них — поиск баланса между семьей и работой; нетипичная/атипичная занятость (временные контракты, укороченный рабочий день); появление прекариата; нехватка трудовых ресурсов и потребность в постоянном повышении собственной квалификации. Обществу предлагается внести свой вклад в обсуждение того, как изменить регулирование рынка труда, чтобы оно оставалось верным принципам социального рыночного хозяйства, но при этом шло в ногу со временем.

Показательно, что правительство для обсуждения данного вопроса прибегает к не свойственному немецкому политическому дискурсу формату — «зеленой книге», который используется в Великобритании, США, а также в ЕС. Это новаторство, на наш взгляд, подчеркивает желание политических элит вовлечь в диалог всех заинтересованных акторов, сделать процесс обсуждения более прозрачным, а также отойти от модели выработки решений исключительно на государственном уровне.

Следует отметить, что это первое из сопряженных нетехнологических направлений, обсуждаемых в рабочих группах (другие — безопасность и правовые аспекты), которое получило концептуальное оформление. Однако это не означает,

²¹ Mittelstand 4.0 — Digitale Produktions- und Arbeitsprozesse // Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. URL: www.mittelstand-digital.de/DE/Foerderinitiativen/mittelstand-4-0.html (дата обращения: 15.11.2015).

²² Landkarte Industrie 4.0 // Plattform Industrie 4.0. URL: www.plattform-i40.de/I40/Navigation/DE/In-der-Praxis/Karte/karte.html (дата обращения: 15.11.2015).

²³ Grünbuch. Arbeiten 4.0. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2015. URL: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/gruenbuch-arbeiten-vier-null.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 15.11.2015).

что по другим работа ведется менее активно. Напротив, проблема безопасности и связанные с использованием большого массива данных правовые вопросы широко обсуждаются, поскольку их неопределенный статус также сдерживает расширение применения новых технологий.

3) Государственная поддержка исследований и разработок. Большая часть проектов, которые можно отнести к «Промышленности 4.0», реализуется в рамках программ или по грантам, которые стартовали до того, как появилось словосочетание «Промышленность 4.0». Так, значительная часть перечисленных в документе «Промышленность 4.0: инновации для продукции будущего»²⁴ проектов проходит в рамках запущенной в 1999 г. инициативы «Исследования для промышленности будущего»²⁵.

Поскольку «Промышленность 4.0» тесно связана с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ) и другими областями, которые поддерживает государство, об объеме и структуре расходов, направляемых на эти цели, можно судить по данным соответствующих министерств — Министерства экономики и энергетики и Министерства образования и науки.

Треть расходов Министерства экономики и энергетики (2,5 млрд евро) в 2015 г. пришлась на «Инновации, технологии и новую мобильность». Половина от этой суммы идет на финансирование исследований в области космоса и гражданской авиации (в том числе и на программы ЕС). На инновации и Центральную инновационную программу для среднего бизнеса, которая в том числе поддерживает инновации бизнес-сектора по направлению «Промышленность 4.0», приходится 1/5 расходов (0,55 млрд евро); на развитие ИКТ — 2% расходов (50 млн евро); примерно столько же — на транспортные технологии; около 1% идет на трансферт технологий и инноваций (28 млн евро) и примерно столько же — на применение ИКТ в реальном секторе²⁶.

Среди расходов Министерства образования и науки треть (5,4 млрд евро) приходится на статью «Исследования инноваций, стратегия в области высоких технологий», релевантную для реализации «Промышленности 4.0»²⁷. Более половины расходов по этой статье являются институциональными, то есть адресованы научным сообществам (в первую очередь Объединению им. Гельмгольца). На «Инструменты трансферта знаний и технологий в рамках стратегии в области высоких технологий» приходится 2,7% (146 млн евро), примерно столько же средств выделяется на разработки в области программного обеспечения и технологий знаний. Около 6% расходов идет на сферы, так или иначе связанные с «Промышленностью 4.0» — безопасность, ИКТ, решение проблемы старения общества и др.²⁸.

Поскольку развитие нового уклада поддерживается как через грантовое финансирование, так и через бюджетное финансирование институтов, о порядке расходов можно судить исходя из их тематического распределения Министерством образования и науки. Так, в 2014 г. в ИКТ было инвестировано 400 млн евро,

²⁴ Industrie 4.0: Forschung für die Produktion von Morgen. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2015. URL: www.bmbf.de/pub/Industrie_4.0.pdf (дата обращения: 15.11.2015).

²⁵ Produktionsforschung. URL: www.produktionsforschung.de (дата обращения: 15.11.2015).

²⁶ Бюджет за 2015 г. Данные не окончательные. URL: www.bundshaushalt-info.de (дата обращения: 15.11.2015).

²⁷ На достижение поставленных целей четвертой промышленной революции отчасти направлены также расходы по статье «Конкурентоспособность научной и инновационной системы» (5,9 млрд евро).

²⁸ Бюджет за 2015 г. Данные не окончательные. URL: www.bundshaushalt-info.de (дата обращения: 15.11.2015).

которые примерно в равной мере распределялись между грантовым форматом и бюджетным финансированием организаций²⁹.

4) Продвижение на международном уровне и в рамках ЕС. Это направление представляется не менее значимым, чем перечисленные выше, поскольку Германия неспособна самостоятельно конкурировать с США и Китаем. На уровне ЕС важным проводником концепции стал комиссар по ИКТ Г. Эттингер (назначен в 2014 г.). Хотя, как показывает его предыдущая деятельность, его подходы не всегда совпадают с подходами немецкого истеблишмента, пока он лоббирует идею по разработке единых критериев цифровой экономики на уровне ЕС с учетом германских интересов. Для его заявлений (как, впрочем, и для заявлений других немецких политиков) характерен алармизм, призванный подтолкнуть страны ЕС к более активным действиям. Он указывает на четыре аспекта, по которым ЕС проигрывает США в гонке за новую научную революцию: 1) более высокий средний возраст работников означает сравнительно более низкую среднюю квалификацию в области цифровых технологий в Германии, нежели в США³⁰; 2) нерешенность вопроса об энергетической безопасности в ЕС (США, напротив, уже смогли превратиться в экспортера энергоносителей); 3) недостаточная капитализация европейского сектора ИКТ, из-за которой он не может позволить себе метод проб и ошибок и остается менее восприимчивым к инновациям, чем американский; 4) отставание по цифровому направлению вследствие отсутствия в ЕС крупных компаний³¹.

Германия также активно пропагандирует «Промышленность 4.0» на международном уровне. Данное понятие фигурирует во многих документах по сотрудничеству с другими странами, а Министерство иностранных дел взаимодействует с представителями бизнеса, работающими в соответствующей сфере, и поддерживает их продвижение на внешние рынки.

Название решает все?

На этот вопрос в случае «Промышленности 4.0» следует ответить утвердительно. «Мы в Германии называем это «Промышленность 4.0» — так канцлер А. Меркель охарактеризовала срастание электронного и реального мира в своей речи на Всемирном экономическом форуме в Давосе (январь 2015 г.)³². Нахождение правильного понятия для столь сложного процесса значительно облегчает конструирование политики. Как уже было отмечено выше, проекты по разработке технологий поддерживались германским правительством на протяжении длительного периода времени. А многие стратегические документы, которые так или иначе затрагивают «Промышленность 4.0», вышли за несколько лет до формирования платформы «Промышленность 4.0» или выпускаются параллельно с ней³³. Эти документы показывают, что «Промышленность 4.0» оказалась более

²⁹ Данные Förder Katalog. URL: <http://foerderportal.bund.de/foekat/jsp/StatistikAction.do?actionMode=list&ressort=BMBF> (дата обращения: 15.11.2015).

³⁰ Сравниваются ЕС и США, однако возраст приводится именно по ФРГ.

³¹ Например, см.: *Oettinger G.* Von 0:4 zu 4.0: Wenn Europa mit Amerika mithalten will, braucht es eine digitale Strategie // *Internationale Politik*. 2015. Jg. 70, Nr. 4. S. 20–25.

³² Rede von Bundeskanzlerin Merkel anl. des Jahrestreffens 2015 des World Economic Forum am 22. Januar 2015. URL: www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2015/01/2015-01-22-merkel-wef.html (дата обращения: 15.11.2015).

³³ Среди таких документов — «Национальный план по развитию электромобильности» (2009 г.), «Национальный план по развитию встраиваемых систем» (2009 г.), «Цифровая Германия — 2015» (2010 г.), «Программа правительства по электромобильности» (2011 г.), «Новая стратегия высоких технологий и инноваций для Германии» (2014 г.)³³, «Цифровая повестка дня 2014–2017» (2014 г.)³³, «Импульсы для дигитализации германской экономики» (2015 г.)³³ и др.

емким и потому популярным названием. Например, действовавшая с 2009 по 2012 гг. «Платформа программного обеспечения для встраиваемых систем»³⁴ имеет схожие черты с существующей сейчас платформой «Промышленность 4.0», однако она не оказалась столь же раскрученной; возможно это связано с тем, что взятое из английского языка словосочетание «встраиваемые системы» (embedded systems) не получило поддержки.

Чем объясняется столь пристальное внимание к названию со стороны политиков? Первая группа экспертов обращает внимание на роль личности в историческом процессе, отмечая техническое образование канцлера А. Меркель, а также ее опыт жизни в социалистическом блоке стран, который во многом потерпел крушение из-за технологического отставания. Именно поэтому она в отличие от предыдущего канцлера Г. Шредера активнее поддерживает технологическую политику³⁵.

Другой подход — теория рационального выбора. Ее сторонники объясняют действия акторов стремлением к максимизации собственной выгоды. Как правило, при построении моделей они исходят из того, что выгода понимается акторами одинаково (принцип гомогенности), отмечая при этом, что акторы могут действовать не только с целью удовлетворения своих меркантильных потребностей, но и из более высоких побуждений, ради воплощения в жизнь собственных ценностей³⁶.

Данная теоретическая рамка помогает понять стремление к концептуализации политическим истеблишментом изменений в экономике. Так, если взглянуть на процесс с точки зрения предстоящих в 2017 г. выборов в бундестаг и связанных с этим сложностей для партий, становится очевидно, что концепция «Промышленность 4.0» может оказаться приемлемой базой для предвыборной кампании. Дело в том, что у одной из двух ведущих партий ФРГ — Социал-демократической партии Германии (СДПГ) — на протяжении последних десятилетий отсутствует удачная идеологическая база, поскольку ряд стандартных для социал-демократии целей или достигнуты в ФРГ, или заимствованы изначально более консервативным Христианско-демократическим союзом. Поэтому лидеры СДПГ находятся в поиске идей, которые смогли бы выступить консолидирующими для партии и повысить ее популярность. В 1980-х гг. ими была предложена идея заменить «экономический рост» как основную задачу «ростом качества жизни», включающим в себя экологическую составляющую. Вторым направлением поиска новой идеологии стал технократический взгляд на развитие, при котором рост экономики и благосостояния населения ставился в прямую зависимость от технологического прогресса; как следствие, целью государства было повысить инновационность экономики. В русле попыток обновления идеологии СДПГ следует рассматривать предложенный Г. Шредером и премьер-министром Великобритании Т. Блэром в конце 1990-х гг. «третий путь». Эта концепция, предполагавшая сдвиг в сторону либерализма, была реализована в Германии в рамках «Повестки дня — 2010» и политики либерализации рынка труда, проводившейся в первом десятилетии XXI в. Однако спустя десятилетие у СДПГ нет столь ярких и концептуально законченных идей. Консолидация же предвыборной кампании вокруг идеи «Промышленности 4.0» позволила бы заполнить идейный вакуум партийной идеологии.

³⁴ Software Plattform Embedded Systems 2020. URL: <http://spes2020.informatik.tu-muenchen.de/spes-home.html> (дата обращения: 15.11.2015).

³⁵ Rinke A. Op.cit.

³⁶ Green D.P., Shapiro I. The Nature of Rational Choice Theory // Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science. Yale University Press, New Haven and London, 1996. P. 13–32.

В то же время существует другой теоретический подход к объяснению взаимосвязи между политикой и идеями (*ideational scholarship*³⁷), который противопоставляет себя как теории рационального выбора, поскольку указывает на невольное влияние идей на принимающих решения лиц, так и институциональному подходу, поскольку идеи не рассматриваются как институты. Эти разграничения довольно условные. Так, исследователи этого направления признают, что порой идеи используются политиками сознательно для достижения целей, то есть рационально. Однако данный подход позволяет лучше объяснить причины популярности концепции «Промышленности 4.0». Дж. Кэмпбелл выделяет следующие типы идей, которые влияют на поведение политиков³⁸: 1) когнитивные парадигмы и мировоззрение в целом; 2) нормативные идеи; 3) культурные ценности; 4) идеи, выступающие обрамлением; 5) программные идеи. Первые три вида идей можно обозначить как не всегда осознаваемые субъектами. Такие идеи оказывают невольное влияние. Последние два типа, напротив, вполне сознательно используются политиками, и именно они помогают объяснить, почему «Промышленность 4.0» стала столь популярной.

Отталкиваясь от данного деления, следует отметить, что концепция «Промышленности 4.0» в Германии выступает как обрамление политики в разных областях — от поддержки инноваций в отдельных секторах до мер во внешней политике и сфере образования. Впрочем, правомерна и другая интерпретация: за концепцией стоит программа по реформированию различных секторов экономики и общественной жизни (например, в результате усовершенствования домашней техники изменится быт, но это потребует также изменения подходов к обеспечению безопасности). Аргументы в пользу этого — наличие программных идей с довольно четко поставленными целями, разработка и обсуждение набора мер для их достижения и выделение на это финансовых ресурсов. При этом координация действий отдельных игроков происходит во многом благодаря тому, что они разделяют стоящие за данной идеей цели и ценности.

* * *

Таким образом, «Промышленность 4.0» предлагает интегральный взгляд на протекающие в экономике процессы. С формальной точки зрения (об этом говорят как названия принимаемых программ, так и статьи бюджета профильных министерств) существовавшие ранее направления политики, такие как ИКТ, мобильность или автоматизация, продолжают поддерживаться, пересмотра программ нет. В то же время емкое словосочетание «Промышленность 4.0» оказалось настолько удачным, что к нему все чаще прибегают германские политики. Не исключено, что оно ляжет в основу программы одной из двух народных партий ФРГ — СДПГ — в преддверии намеченных на 2017 г. выборов в бундестаг.

³⁷ *Blyth M.* The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change // *World Politics*. 2001. Vol. 54, Iss. 1. P. 1–26.

³⁸ *Campbell J.L.* Ideas, Politics, and Public Policy // *Annual Review of Sociology*. 2002. Vol. 28, Iss. 1. P. 21–38.

Япония как рекрутер иностранных кадров: инструменты интеграции в международный рынок труда

Человеческий капитал — один из важнейших факторов экономического роста. Значимость этого ресурса по мере повышения доли высокотехнологичных секторов растет, в то время как глобализация мировой экономики подразумевает усиление трансграничного движения трудовых ресурсов и формирование международного рынка труда. Международный рынок труда характеризуется тем, что растет спрос на высококвалифицированные кадры и снижается — на неквалифицированные. Такое положение заставляет страны пересматривать миграционную политику, поскольку последняя становится важным инструментом по приращению человеческого капитала.

Япония не исключение: необходимость стимулировать экономический рост заставила страну отказаться от традиционной и практикуемой на протяжении нескольких столетий политики жесткого ограничения притока иностранных специалистов. Способствовало этому и то, что в Японии наблюдается сложная демографическая ситуация (напомним, что японское общество сегодня самое «старое» в мире): в 2014 г. 26% населения было старше 65 лет, в то время как в Германии — 21%, в США — 13,7%¹. К 2050 г. численность трудоспособного населения сократится до 55 млн человек (пиковый показатель пройден в 1995 г., когда в Японии было 87 млн человек трудоспособного возраста)². В то же время в Японии в 2014 г. находилось лишь чуть более 2 млн иностранных граждан: 650 тыс. граждан КНР, 520 тыс. граждан Южной Кореи, 210 тыс. граждан Филиппин, 181 тыс. граждан Бразилии и 72 тыс. граждан Вьетнама (данные на 2014 г.)³. При этом непосредственно работали менее половины — 788 тыс. человек, из которых 147 тыс. человек были заняты в технических областях и имели временную рабочую визу, 339 тыс. человек получили постоянный вид на жительство, 145 тыс. человек были приглашены в качестве стажеров в технические области и 125 тыс. человек получали образование в вузе или работали неполный рабочий день.

Пересмотр миграционной политики

Прежде чем перейти к описанию реформ 2015 г., отметим, что Япония по сравнению с другими развитыми и развивающимися странами довольно поздно стала пересматривать миграционную политику. На протяжении долгого времени экспертное сообщество придерживалось мнения, что нехватка трудоспособного населения будет компенсироваться за счет внутренних резервов, то есть, в первую очередь, повышения пенсионного возраста (что и было сделано — пенсионный возраст был повышен до 65 лет), а также за счет более активного включения женщин в трудовую деятельность. Обе эти меры оказались недостаточными.

* Костюкова Коринна Сергеевна — младший научный сотрудник ОНИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

¹ 高齢社会白書 [Белая книга по вопросам старения населения] // 内閣府 [Официальный сайт Кабинета министров Японии]. URL: www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/zenbun/pdf/1s1s_1.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

² Steinberg C., Nakane M. Can Women save Japan? IMF Working Paper WR/12/248. October 2013. P. 4.

³ 厚生労働省 [Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения Японии]. URL: www.mhlw.go.jp (дата обращения: 18.11.2015).

Пересмотру миграционной политики предшествовала широкая общественная дискуссия, ведь миграционная политика тесно связана с инновационной: Япония стремится стать глобальным центром наукоемких отраслей. Поэтому привлечение иностранных специалистов в последние годы обсуждалось как мера по обогащению национального научного комплекса новыми знаниями и компетенциями. Недостаток квалифицированных кадров — одна из причин застоя в японской науке, как показало проведенное еще в начале 2010 г. Американским стратегическим исследовательским центром (RAND) по заказу научно-исследовательского института Мицубиси (MRI) исследование развития японских научно-технических и инновационных секторов с 2000 по 2009 гг. Американские специалисты пришли к выводу, что ни в одной из 25 областей, которые обычно относят к инновационным, Япония не является лидером. Более того, многие японские разработки неинновационны, хотя японскую продукцию характеризует высокое качество производства. Решением проблемы, по мнению экспертов, является интенсификация инновационной политики, а именно проведение серьезной кадровой реформы и изменение социального климата в научной сфере. Японии необходимо привлекать больше молодых ученых, аспирантов, студентов выпускных курсов на должности лаборантов в исследовательские лаборатории с перспективой дальнейшего трудоустройства и карьерного роста. Особое внимание, по мнению экспертов, следовало уделить привлечению женщин в научную сферу, где их доля крайне низка⁴.

В середине сентября 2015 г. Министерство юстиции Японии представило «Пятый план иммиграционной политики» до 2020 г.⁵, в котором уделяется особое внимание привлечению высококвалифицированных специалистов и ученых, обладающих передовыми знаниями и навыками, особенно в области естественных наук. Ключевой мерой стало увеличение разрешенного срока пребывания для иностранных специалистов до пяти лет (до реформы им выдавалось разрешение на работу сроком до трех лет). Также пересматриваются правила получения постоянного вида на жительство, что беспрецедентно для Японии⁶. Разработчики предполагают, что это усилит научные и, как следствие, экономические позиции Японии в мире. В ближайшие пять лет планируется принять до 35 тыс. иностранных специалистов⁷. План предполагает облегчение въезда в страну не только для ученых, но и для менеджеров высокого уровня. Также обсуждается включение в него медицинских работников (в том числе низкой квалификации, сиделок) и возможное включение других специалистов; кроме того ведется дискуссия о трудоустройстве иностранцев на постоянной основе, то есть речь идет о «пожизненном найме».

Новый план миграционной политики содержит дюжину критериев для отбора «способных оживить японскую экономику» иностранных специалистов, как например, возраст (моложе 65 лет), специализация (медицина, технические сферы,

⁴ Japanese Science and Technology Capacity. Expert Opinions and Recommendations. RAND Corporation. URL: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2010/RAND_TR714.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

⁵ 第5次出入国管理基本計画 [Пятый базовый план миграционной политики Японии] // 法務省 [Министерство юстиции Японии]. URL: www.moj.go.jp/content/001158418.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

⁶ Оформление краткосрочной японской визы считается одним из самых трудоемких, не говоря уж о долгосрочной визе сроком на пять лет, тем более получении вида на жительство. В связи с этим даже родилось шутливое выражение: «Если задался целью слетать когда-нибудь на Марс, начни с Японии».

⁷ 第5次出入国管理基本計画 [Пятый базовый план миграционной политики Японии] // 法務省 [Министерство юстиции Японии]. URL: www.moj.go.jp/content/001158418.pdf, P. 26 (дата обращения: 18.11.2015).

химия, физика и некоторые другие); заинтересованность в долгосрочной трудовой деятельности в Японии. В качестве регионов — доноров трудовых ресурсов основной приоритет отдается Китаю, Южной Корее, Вьетнаму, Непалу, Филиппинам, которые близки Японии не только географически, но имеют и культурно-историческую общность.

Привлечение молодых ученых и студентов

Один из разделов миграционного плана посвящен привлечению иностранных студентов, которое, как указано в документе, имеет очень важное значение для Японии. Правительство поставило цель ежегодно принимать на обучение в университеты Японии минимум 300 тыс. иностранных студентов⁸. Это очень амбициозная цель — в 2014 г. всего 18,4 тыс. иностранцев поступили в японские вузы⁹, для ее достижения планируется расширить программы приема за счет предоставления льготных условий обучения и последующего трудоустройства в японских компаниях внутри страны и их дочерних предприятиях и филиалах за рубежом.

Сегодня 90% обучающихся в Японии иностранных студентов приехали из АТР: на первом месте находится Китай, затем следуют Вьетнам, Южная Корея, Непал, Тайвань, Таиланд, Индонезия и Малайзия. (см. табл.).

Таблица.

Иностранные студенты в Японии в 2014 году: страновая структура

		Количество студентов, человек	Доля, %	
Всего		184 155	100,0	
	Азия		170 720	92,7
		Китай	94 399	51,3
		Вьетнам	26 439	14,4
		Республика Корея	15 777	8,6
		Непал	10 448	5,7
		Тайвань	6 231	3,4
		Таиланд	3 250	1,8
		Индонезия	3 188	1,7
		Малайзия	2 475	1,3
	Европа		6 370	3,5
		Франция	957	0,5
		Германия	713	0,4
		Англия	502	0,3
	Северная Америка	2 492	1,4	
		США	2 152	1,2
	Средний Восток	1 450	0,8	
	Африка	1 287	0,7	
	Латинская Америка	1 262	0,7	
Океания	574	0,3		

Источник: 独立行政法人日本学生支援機構 [Японская организация помощи студентам].

⁸ Для сравнения, в Китае существует план, в рамках которого к 2020 году предполагается увеличить число обучающихся в КНР иностранных студентов до полумиллиона. В 2010 году количество иностранных студентов в КНР составило 265 тыс. человек.

⁹ 日本における外国人留学生誘致策 [План по привлечению иностранных студентов в японские вузы] // 日本総研 [Японский исследовательский институт]. URL: www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/rim/pdf/8338.pdf, p. 3 (дата обращения: 18.11.2015).

Следует отметить, что в период с 2010 по 2014 г. страновая структура иностранных студентов изменилась. Так, из-за трагических событий, связанных с аварией на АЭС «Фукусима-1», сократилось количество китайских студентов. Нарастающая политическая напряженность и ухудшение японо-корейских отношений из-за территориальных споров также обернулись снижением количества студентов из Республики Корея. В то же время наблюдается увеличение количества вьетнамских студентов (с 22 тыс. человек в 2010 г. до 26 тыс. человек в 2014 г.). Современные японо-вьетнамские отношения активно развиваются в позитивном ключе и представляют собой диалог взаимных интересов: «Япония способствует реализации национальных интересов Вьетнама, [...] представляет интерес для Вьетнама как партнер по торгово-экономическому и инвестиционному сотрудничеству. [...] Вьетнам с населением в 85 млн человек и развивающейся экономикой — потенциально выгодный рынок и привлекательная производственная площадка для японских компаний»¹⁰.

Как было отмечено выше, последующее трудоустройство в японских компаниях представляется как фактор роста числа иностранных студентов. Многие японские вузы сотрудничают с крупными японскими компаниями, которые организуют бизнес-семинары и спецкурсы, отбирают студентов для стажировок с возможностью дальнейшего трудоустройства. При привлечении иностранных студентов предпочтение отдается тем, которые подают документы на инженерные специальности.

Японское правительство осуществляет грантовую поддержку аспирантов, молодых исследователей и ученых с опытом работы, а также поддерживает проекты и программы по проведению совместных исследований с участием зарубежных специалистов внутри Японии и за ее пределами. Большая часть этих программ осуществляется Министерством образования, культуры, спорта, науки и технологий Японии и его дочерними агентствами — Японским агентством по науке и технологиям и Японским обществом по развитию науки.

В качестве примера приведем международную программу SATREPS (Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development)¹¹. Она призвана поддерживать исследования в следующих областях: защита окружающей среды, снижение рисков и последствий стихийных бедствий, предотвращение эпидемий. Средний ежегодный бюджет каждого поддержанного в рамках программы проекта составляет 872 тыс. долл., из которых 349 тыс. долл. предоставляет Японское агентство по науке и технологиям, а 523 тыс. долл. — Японское агентство по международному сотрудничеству. Программа SATREPS имеет широкую географию: японские специалисты сотрудничают с экспертами из стран АТР, Африки, Центральной Азии, Латинской Америки, приглашают их для проведения кратко- и долгосрочных совместных исследований в японские НИИ.

«Центры превосходства» как центры международной кооперации

Наравне с расширением приема студентов одной из мер по привлечению высококвалифицированных специалистов является также создание так называемых центров превосходства международного уровня, которые должны обладать максимально привлекательными условиями для зарубежных специалистов. Центры

¹⁰ Кузьминков В.В. Вьетнам в региональной политике Японии // Япония наших дней, ежеквартальный сборник. 2015. №3 (21). С. 32.

¹¹ Японское агентство по науке и технологиям // Описание программы SATREPS. URL: www.jst.go.jp/global/index.html (дата обращения: 18.11.2015).

превосходства — это центры, где осуществляются исследования в одной научной области. Они могут существовать при крупном университете как коммерческий научно-исследовательский институт или при научно-технологическом кластере. Самостоятельные, а также созданные вокруг университетов и государственных институтов технологические кластеры играют значительную роль в концентрации высококвалифицированных человеческих ресурсов и способствуют созданию мощных центров превосходства в научных областях.

В качестве примера приведем Институт медико-биологических исследований и инноваций (IBRI), созданный при Национальном университете Кобэ и тесно сотрудничающий с Медицинским центром города Кобэ, а также весьма авторитетным японским научно-исследовательским институтом физико-химических исследований RIKEN. Центр IBRI регулярно проводит международные семинары и конференции, а также отправляет своих сотрудников на подобные мероприятия в зарубежные страны, сотрудничает со многими зарубежными университетами и фирмами. Это способствует обогащению и развитию международного рынка технологического обмена.

* * *

В заключение следует отметить, что не только внутренние реформы, но и подписание международных соглашений влияет на миграционные потоки. Так, серьезным шагом на пути интеграции в международный рынок труда стало недавнее подписание Соглашения о Транстихоокеанском партнерстве, которое должно существенно упростить миграцию трудового населения за счет унификации законодательства и стандартизации трудовых норм, улучшения социальных норм, норм защиты прав иностранных граждан, а также создания в целом более благоприятных и привлекательных условий для иностранных специалистов. Существенно изменится система образования: в японских вузах увеличится количество читаемых на английском языке программ, что повысит их привлекательность. Однако традиционный уклад японского общества, а также глобальная напряженность из-за террористических угроз будут замедлять изменения миграционной политики и препятствовать резкому росту миграционных потоков в Японию в ближайшее время.

Центростремительные и центробежные тенденции в мировой политике

*Бадаева А.С.**

Миграционный кризис 2015 г.: новые вызовы европейскому единству

Для Европейского союза 2015 г. стал периодом серьезных испытаний на прочность. Одним из таких испытаний явился миграционный кризис, связанный с резким увеличением потока беженцев из неблагополучных стран Ближнего Востока, Северной Африки и Южной Азии. Только в июле 2015 г. в Евросоюз тем или иным способом проникли более 100 тыс. мигрантов, и по итогам года общее число вынужденных переселенцев может превысить 1 млн человек. Их неожиданный и чрезмерный наплыв осложнил и без того непростые взаимоотношения между странами ЕС.

Сущность и причины миграционного кризиса

Примерно до середины 1950-х гг. Западная Европа имела отрицательное сальдо миграции, но уже к 1960-м гг. картина стала резко меняться. Экстенсивный путь развития экономики Западной Европы и строительство общества благосостояния превратили этот регион в центр притяжения мигрантов. В тот период речь шла прежде всего о трудовой миграции. Иностранную рабочую силу не стеснялись использовать в самых низкооплачиваемых и малопрестижных сферах деятельности. А «гости-рабочие», в свою очередь, быстро привыкали к более комфортным условиям труда и более высокой заработной плате, чем у себя на родине. Предполагалось, что по истечении определенного периода времени трудовые мигранты вернуться на родину, вследствие чего на начальном этапе не было разработано какой-либо специальной модели интеграции, обеспечивающей реализацию культурно-религиозных нужд мигрантов и их включение в государственные институты наравне с гражданами.

В 1980-х и 1990-х гг. ситуация значительно усложнилась. В Европу хлынул новый мощный поток мигрантов, обусловленный общемировыми политическими процессами, дестабилизацией мирового рынка труда и переходом бизнеса к неолиберальной стратегии. Миграционные потоки приобрели стихийный характер, а доля трудовых мигрантов в них начала стремительно сокращаться в пользу лиц, ищущих воссоединения по семейным мотивам, и беженцев¹. Именно от последних двух категорий мигрантов страны ЕС не могут отказаться в силу международных обязательств и приверженности принципам гуманизма и солидарности. Например, в Норвегии количество беженцев, прибывших в 1983 г., составляло только 200, а в 1987 г. — уже 8613 человек, а в Дании подобные показатели колебались от 800

* Бадаева Анна Сергеевна — к.полит.н., научный сотрудник сектора теории политики ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

¹ Согласно Конвенции ООН о статусе беженцев (1951 г.), беженцы — это лица, вынужденные оставить место своего проживания в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

беженцев в 1983 г. до 9300 в 1986 г.², то есть за несколько лет они возросли в 43 и 11 раз соответственно.

В 1990-е гг. Европа столкнулась с крупнейшей волной иммигрантов-беженцев, вызванной развалом СССР и продолжительным вооруженным конфликтом на Балканах. Пик пришелся на 1992 г.: только по официальным данным ЕС принял 695,8 тыс. человек, искавших убежище. В дальнейшем благодаря ужесточению процедуры получения статуса временного убежища ЕС удалось снизить количество подаваемых аппликаций. В 1998–2002 гг. число официально принятых беженцев в ЕС колебалось в пределах 400–420 тыс. человек в год, а в 2003 г. упало до 325,6 тыс.³, несмотря на военные действия в Афганистане (с 2001 г.) и Ираке (с 2003 г.).

Новая волна беженцев пришлось на 2010-е гг. и была связана с событиями «арабской весны» и затянувшейся гражданской войной в Сирии. Только за последние пять лет в Африке и на Ближнем Востоке вспыхнуло более десяти новых вооруженных конфликтов. Их итогом стало разрушение благополучных государств, создание благоприятных условий для распространения террористических группировок, грозящих геноцидом местному населению, и погружение целых регионов в состояние экономического кризиса и политического хаоса. Согласно докладу управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН, к концу 2014 г. количество вынужденных переселенцев из Сирии составило около 4 млн человек, из Афганистана — 2,59 млн, из Сомали — более 1 млн⁴. Свержение режима М. Каддафи в Ливии также открыло дорогу потоку беженцев из стран Тропической Африки. Все вышеперечисленные факты сформировали предпосылки миграционного кризиса, развернувшегося на территории ЕС в 2015 г. и ставшего действительно беспрецедентным со времен окончания Второй мировой войны.

Специфика европейского миграционного кризиса 2015 г. заключается не только в неготовности ЕС принять и обеспечить всем необходимым многократно увеличившийся поток вынужденных переселенцев, но и в обнажившихся серьезных противоречиях в связи с их распределением. Текущий кризис показал отсутствие взаимопонимания между странами ЕС, их нежелание жертвовать национальными интересами ради декларируемых общеевропейских.

Кроме того, разворачивающийся миграционный кризис стал особенно сложным в силу специфики этнической структуры переселенческих потоков. Раньше основными донорами трудовых мигрантов и вынужденных переселенцев были менее процветающие страны Южной и Восточной Европы, Ирландия и Финляндия, затем — Балканы, а также страны — бывшие колонии (Алжир и Марокко для Франции, Индия и Пакистан для Великобритании, Суринам для Нидерландов, Сомали и Эфиопия для Италии). Этот относительно привычный миграционный поток в ЕС с юга на север превалировал над всеми остальными вплоть до самого последнего времени. В 2015 г. ситуация резко изменилась. За один год в 10 раз увеличился поток переселенцев с востока через Турцию, в то время как поток с юга, напротив, благодаря усилиям ЕС, несколько уменьшился. Для сравнения, если в 2014 г. по южному коридору в Евросоюз пытались попасть

² Bjørklund T., Andersen J.G. Scandinavia and the far right // *The Far Right in Europe. An Encyclopedia*. Oxford: Greenwood World Publishing, 2008. P. 147–163.

³ Salt J. Current Trends in International Migration in Europe. Council of Europe. Working paper. CDMG, 2005. P. 25–26.

⁴ Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (за период с 1 июля 2013 г. по 30 июня 2014 г. URL: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/114305/1/doklad_Journal2015_1.pdf (дата обращения: 30.11.2015).

170 тыс. мигрантов (при этом 10–15% из них трагически погибали на пути по Средиземному морю), то в 2015 г. южный коридор пропустил 140 тыс. переселенцев. В то же время восточным коридором в 2015 г. воспользовались более 600 тыс. человек (против 51 тыс. в 2014 г.). Большинство из них составили выходцы из Сирии, Афганистана и Ирака⁵.

Новые вызовы европейскому единству

На выбор мигрантами конечной страны переселения влияет множество факторов. Это исторические связи стран, наличие мигрантских сетей, диаспор, знание языка страны, возможность получения гуманитарного статуса. Но, пожалуй, одним из главных критериев притягательности являются уровень процветания страны и возможность хорошего заработка. А страны ЕС по этим характеристикам существенно различаются. В связи с этим, как бы ни менялась композиция стран, посылающих мигрантов, именно Германия на протяжении последних 50 лет остается основным центром их притяжения. Затем следуют Франция, Великобритания, Австрия, Италия, Скандинавские страны. Оставаться в восточных и юго-восточных странах Евросоюза находится мало желающих.

В кризисный 2015 г., когда только по официальным данным приграничного агентства ЕС «Фронтекс» за первые десять месяцев на территорию стран Евросоюза прибыли около 1,2 млн мигрантов, главным образом беженцев, для многих из них Германия стала возжеланным конечным пунктом⁶. В первом квартале 2015 г. в эту страну смогли проникнуть 31% всех прибывших на территорию ЕС трудовых мигрантов и беженцев. Власти Германии полагают, что по итогам года им предстоит принять не менее 800 тыс. новых мигрантов. При этом канцлер Германии А. Меркель, несмотря на критику своих же однопартийцев и на то, что 52% граждан ФРГ считают ее работу по преодолению миграционного кризиса плохой⁷, уверенно высказывается за сохранение «дружелюбного лица Германии» и не сомневается в том, что федеральное правительство полностью владеет ситуацией и готово с ней справиться⁸. Германскими властями даже не устанавливается конкретный предельный порог по приему мигрантов.

Другой страной ЕС, где власти столь же лояльно относятся к въезжающим переселенцам, является Швеция. Эта страна с населением в 8,5 раз меньше, чем в Германии, в 2010 г. приняла 31,8 тыс. беженцев, в 2014 г. — 80 тыс., а в 2015 г. готовится принять около 200 тыс. Из всех стран ЕС Швеция считается страной с наибольшим количеством мигрантов на душу населения. Практически каждый четвертый современный швед является либо мигрантом, либо рожденным в семье, где оба родителя или хотя бы один из них — мигрант. Стоит отметить, что в рейтинге Индекса интеграционной политики (MIPEX), составляемом консорциумом европейских организаций во главе с Migration Policy Group, Швеция удерживает первое место в Европе⁹. Индекс MIPEX многомерный, поскольку он оценивает

⁵ World Migration Report 2015 // International Organization for Migration. URL: http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf (дата обращения: 30.11.2015).

⁶ FRAN Quarterly. Quarter 2. April—June 2015 // Frontex. URL: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q2_2015_final.pdf (дата обращения: 30.11.2015).

⁷ Данные соцопроса ZDF-Politbarometer. URL: www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/2601672/Politbarometer-Die-aktuellen-Trends#/beitrag/video/2601672/Politbarometer-Die-aktuellen-Trends (дата обращения: 30.11.2015).

⁸ Flüchtlingskrise: Merkels Machtprobe // Spiegel Online. 01.10.2015. URL: www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-angela-merkel-ist-nicht-mehr-unantastbar-a-1055438.html (дата обращения: 30.11.2015).

⁹ Официальные данные Миграционной службы Швеции. URL: www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html (дата обращения: 30.11.2015).

политику в сфере интеграции сразу по семи направлениям: доступ к рынку труда; воссоединение с семьей; образование; долгосрочное пребывание; участие в политической жизни страны; получение гражданства; защита от дискриминации. Как показывают результаты оценки, Швеция уделяет равное внимание всем семи направлениям иммиграционной политики, которые охватывает MIPEX. Шведское законодательство в отношении допуска иммигрантов на свой рынок труда было оценено на 100 баллов, это максимальная положительная оценка.

Как в Германии, так и в Швеции к проблеме мигрантов правящие круги подходят достаточно практично. «В странах, где трудоспособное население стареет, приток мигрантов имеет положительное влияние на состояние экономики», — говорит шведский министр по делам миграции М. Йоханссон¹⁰. Он же подчеркивает, что треть сирийских беженцев имеют высшее образование. Действительно, в стабильных и развитых странах потребность в квалифицированных кадрах будет расти из года в год. Так, к 2030 г. трудоспособное население Германии без привлечения мигрантов сократится на 8,5 млн, а к 2050 г. — еще на 8,7 млн человек¹¹, а общая численность населения к середине XXI в. может сократиться с 81 млн до 59 млн граждан. Связано это с тем, что в последние годы в Германии был худший уровень рождаемости в мире, и это несмотря на ежегодный колоссальный приток иммигрантов. Только в 2014 г. наметилась незначительная положительная тенденция: родилось на 4,8% больше детей, чем в 2013 г.¹²

Между тем глава Федерального статистического ведомства Германии Р. Эгелер подчеркивает, что высокий уровень иммиграции не решает проблему полностью, он лишь замедляет процесс убыли населения. По состоянию на начало 2015 г. тенденция выглядит следующим образом: к 2060 г. число жителей страны, даже несмотря на приток мигрантов, составит около 70 млн человек¹³. В связи с этим выглядит несколько противоречивой активная позиция передовых стран Евросоюза, в частности Германии и Швеции, по поддержке однополых браков, которые априори лишь усугубляют демографическую ситуацию данных стран. При всем этом беспрецедентно лояльное отношение к вынужденным переселенцам свидетельствует о том, что политические элиты этих стран делают ставку именно на иммигрантов в решении своих будущих экономических и демографических проблем.

Что касается двух других ведущих стран ЕС — Франции и Великобритании, куда также попадает значительное количество мигрантов (6 и 3% соответственно), то эти страны на деле оказываются к ним не столь дружелюбны и открыты, как Германия и Швеция. Объясняется это, в частности, тем, что эти страны не страдают от депопуляции. Благодаря прежней открытости к иммигрантам из бывших колоний и доминионов, и без новой волны переселенцев к 2050 г. численность населения Великобритании увеличится на 12,8 млн человек, при этом

¹⁰ Швеция надеется превратить беженцев в рабочие руки // Русская служба BBC. 21.09.2015. URL: www.bbc.com/russian/international/2015/09/150921_sweden_refugees_assimilation (дата обращения: 30.11.2015).

¹¹ Germany's Population by 2050 // Federal Statistical Office. URL: www.destatis.de/EN/Publications/Specialized/Population/GermanyPopulation2050.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 30.11.2015).

¹² Startseite — Statistisches Bundesamt. URL: www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/Births/Births.html (дата обращения: 30.11.2015).

¹³ Высокий уровень иммиграции замедлил процесс убыли населения в ФРГ // Deutsche Welle. URL: www.dw.com/ru/высокий-уровень-иммиграции-замедлил-процесс-убыли-населения-в-фрг/a-18413678 (дата обращения: 30.11.2015).

каждый третий житель будет потомком иммигранта¹⁴. Численность населения Франции также стабильно увеличивается — примерно на 1 тыс. человек в день. Поэтому Великобритания и Франция пытаются всеми силами уменьшить количество иммигрантов. Великобритании это сделать гораздо проще, поскольку она отделена от континента проливом. Франция, в свою очередь, сдерживает приток мигрантов всевозможными бюрократическими препонами, скромными пособиями по безработице и перспективой получения меньшего пособия, чем выплачивается беженцу в Великобритании. В настоящее время на границе этих двух стран, во французском департаменте Па-де-Кале тысячи мигрантов почти из 20 стран живут месяцами в палатках в ужасающих условиях и ждут любой возможности проникнуть в Великобританию. Предположительно при попустительстве французской полиции многим это удастся сделать. Однако палаточный лагерь, получивший название «джунгли», не пустеет, пополняясь новыми поселенцами.

Драки, поджоги, разборки с полицией становятся нормой жизни многочисленных лагерей подобного типа, заполонивших в 2015 г. многие страны ЕС. Коренные жители этих мест теряют терпение и в страхе за собственную жизнь покидают родные края. Однако и это не всегда помогает. Так, например, 10 августа 2015 г. в Швеции один из жителей лагеря беженцев африканского происхождения зарезал в магазине ИКЕА двух шведов, женщину и ее сына. Это двойное убийство он совершил после того, как было принято решение о его депортации из Швеции в Италию, страну, где он впервые пересек границу ЕС. Вполне естественно, что на фоне подобных событий растет общественное недовольство, равно как и популярность праворадикальных партий, выступающих за крайнее ужесточение миграционной политики. Проведенный в Швеции 20 августа опрос продемонстрировал шокирующие результаты: ультраправая партия «Шведские демократы» набрала 25,2% голосов, впервые обогнав всех своих политических конкурентов¹⁵. После ноябрьских терактов в Париже следует также ожидать быстрого взлета популярности крайне правой французской партии «Национальный фронт».

Восточные и большинство южных стран Евросоюза малопривлекательны для переселенцев, прежде всего в силу менее благоприятных экономических и социальных условий. Однако многие из этих стран в 2015 г. (прежде всего Греция, Венгрия, Болгария, Словения, Хорватия) оказались в весьма затруднительном положении, ведь именно через них идут основные маршруты проникновения мигрантов в более благополучные страны Евросоюза. Согласно Дублинскому соглашению (которое подписано всеми странами — членами ЕС), беженцы обязаны регистрироваться в первой стране ЕС, в которую въехали, независимо от того, в какой стране они в дальнейшем будут просить убежища. В случае отказа или иных сложностей с получением статуса беженца ответственность ложится на страну, где они впервые зарегистрировались. При этом в мае 2015 г. Еврокомиссия утвердила ряд мер в рамках миграционного процесса, предполагающих распределение ответственности между всеми странами ЕС, в частности системы квот для приема беженцев. Правительство Греции, на острова которой, согласно данным ООН, в 2015 г. по морю прибыли более 500 тыс. беженцев, в принципе

¹⁴ Ethnic Minorities 'Will Make up One Third of the Population by 2050' as Britain's Melting Pot Continues to Grow // Mail Online. 05.05.2014. URL: www.dailymail.co.uk/news/article-2620957/Ethnic-minorities-make-one-population-2050-Britains-melting-pot-continues-grow.html#ixzz3s3xI3Vh2 (дата обращения: 30.11.2015).

¹⁵ Опрос: Правые в Швеции впервые лидируют по популярности // Deutsche Welle. URL: www.dw.com/ru/опрос-правые-в-швеции-впервые-лидируют-по-популярности/a-18659803 (дата обращения: 30.11.2015).

мало интересовалось ситуацией с переселенцами в связи с собственным долговым кризисом и просто проигнорировало Дублинское соглашение, открыв коридор для беженцев в ЕС. Правительство Венгрии, в свою очередь, изначально пыталось решить проблему, усилив охрану границ Шенгенской зоны, в том числе при помощи бронетехники, строительства заграждений и всевозможных укреплений, ограничения железнодорожного и иного транспортного сообщения. Но его старания, равно как и высказывания премьер-министра Венгрии В. Орбана о том, что «Европа обязана перестать создавать иллюзии у экономических мигрантов на счет того, что они будут тут приняты», а также о том, что число мигрантов скоро вырастет до десятков миллионов и «это будет конец Европы», были встречены негативно. В частности, министр иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайер назвал их «полной бессмыслицей»¹⁶, а президент Франции Ф. Олланд и канцлер Германии А. Меркель в совместном заявлении от 3 сентября 2015 г. подчеркнули, что «ЕС должен действовать решительно и в соответствии со своими ценностями», а «беженцы бегут от войны и преследований и нуждаются в международной защите»¹⁷.

Лидеры Франции и Германии также заявили о перспективе создания постоянного механизма распределения беженцев для всех стран ЕС. Именно это обстоятельство, пожалуй, больше всего и настораживает юго-восточные страны Евросоюза. Открывая первыми двери в Шенгенскую зону миллионам переселенцев, они рискуют в дальнейшем получить часть этих же людей назад. Напротив, закрывая свои границы, в том числе с другими соседними странами ЕС, также страдающими от наплыва беженцев, они ставят под вопрос существование Шенгенской зоны свободного перемещения как не просто привлекательной, но и очень важной концепции, направленной на укрепление единства ЕС. Ужесточив в середине сентября свое законодательство о защите границы, Венгрия смогла резко сократить транзитный поток переселенцев через свою страну. Но это сразу же создало новые проблемы у ее соседей, Хорватии и Словении, которые также были вынуждены временно закрыть свои границы, что по цепочке вызвало нарекания со стороны соседней Сербии, где молниеносно образовалось скопление беженцев, пытающихся прорваться в Шенгенскую зону.

Со второй половины 2015 г., когда поток беженцев вышел из-под контроля, многие страны ЕС были вынуждены пойти на ограничительные меры. Так, в сентябре Германия временно вводила пограничный контроль с Австрией, которая в критический момент по примеру Венгрии решила построить стену на границе со Словенией. Также ограничивалось железнодорожное и паромное сообщение между Данией и Германией, Францией и Великобританией, а в ноябре Швеция на время возобновила пограничный контроль, объяснив это тем, что не успевает регистрировать уже попавших на ее территорию беженцев. Наконец, Франция после терактов в ночь с 13 на 14 ноября объявила о возвращении к паспортному контролю на своих границах в связи с введенным в стране чрезвычайным положением. В целом данные ситуации не противоречат Шенгенскому соглашению, которое допускает временное закрытие границ в чрезвычайных ситуациях. Однако перспективы улучшения положения или хотя бы стабилизации ситуации в вопросах безопасности и сокращения потока переселенцев в ближайшем будущем едва ли просматриваются.

¹⁶ Merkel weist Orbán zurecht // N-tv.de. 03.09.2015. URL: www.n-tv.de/politik/Merkel-weist-Orban-zurecht-article15858966.html (дата обращения: 30.11.2015).

¹⁷ ФРГ и Франция согласовали инициативу по проблеме беженцев // Deutsche Welle. URL: www.dw.com/ru/фрг-и-франция-согласовали-инициативу-по-проблеме-беженцев/a-18692326 (дата обращения: 30.11.2015).

Существует и еще одна причина, по которой страны, вошедшие в Евросоюз в 2004 и 2007 гг. (речь идет прежде всего о Чехии, Эстонии, Латвии, Литве, Польше, Венгрии, Словакии, Словении, Болгарии), занимают в вопросе о мигрантах особую позицию. Эти страны относительно однородны как в культурном, так и в конфессиональном плане, и у них нет достаточных средств и опыта в интеграции иммигрантов из Азии, Африки и Ближнего Востока. О серьезных расхождениях внутри ЕС по миграционной политике наглядно свидетельствует следующая ситуация. На экстренном заседании в Брюсселе 22 сентября 2015 г. министры иностранных дел ЕС большинством голосов приняли решение о распределении 120 тыс. мигрантов по странам-участницам, вопреки возражениям со стороны нескольких государств. Обычно брюссельские решения принимаются консенсусом, но в данном случае категорически против выступили Чехия, Венгрия, Румыния и Словакия, Финляндия воздержалась, а Польша проголосовала «за», хотя до самого последнего момента возражала¹⁸.

Попытки урегулирования кризиса

С одной стороны, исторический опыт, действительно, свидетельствует о том, что крупные миграционные процессы со временем приводят к мощному экономическому росту. Например, благодаря волне иммиграции в Данию в 1990-е гг. низкоквалифицированные местные работники стали повышать квалификацию и устраиваться на работу с более высокой оплатой. Экономика Ливана, куда прежде всего направились беженцы из Сирии с 2010 г., демонстрирует хорошую динамику. Но, с другой стороны, в краткосрочной перспективе мощный наплыв мигрантов оказывает на правительства сильнейшее давление и требует от них принятия следующих мер:

1. срочных крупных финансовых вложений, прежде всего на обустройство, обучение и подготовку к трудоустройству переселенца;
2. разрешения массы вопросов с соседними странами ЕС, менее богатыми и с менее стабильной экономикой, для которых прием беженцев становится непосильным бременем, а также развивающимися странами других регионов, откуда и исходит массовый отток беженцев и переселенцев;
3. преодоления сопротивления как со стороны недовольной части общественности, экстремальная часть которой готова порой идти даже на поджоги лагерей беженцев, так и со стороны политических оппонентов;
4. решения вопросов, связанных с неизбежной исламизацией европейского общества и усиливающейся угрозой террористических актов.

Что касается первого пункта, то, действительно, решить проблему миграционного кризиса невозможно без серьезного увеличения финансирования. Поскольку львиная доля мигрантов оседает в Германии, основные траты ложатся на ее плечи. На каждого беженца ежегодно в этой стране тратится от 12 тыс. до 13 тыс. евро, включая расходы на питание, жилье, медицинское обслуживание, административные нужды, карманные деньги, обучение немецкому языку. Если в 2014 г. Германия вложила в мигрантов приблизительно 2,5 млрд, то в 2015 г. эта сумма, по предварительным оценкам, возросла до 10 млрд евро¹⁹. В планы включены также траты на строительство новых лагерей для беженцев, их

¹⁸ A Controversial Plan to Redistribute Migrants in Europe // The Atlantic. 22.09.2015. URL: www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/a-controversial-plan-to-redistribute-migrants-in-the-eu/406762 (дата обращения: 30.11.2015).

¹⁹ Merkel: Kosten von 10 Milliarden für Flüchtlinge plausibel // Focus Online. URL: www.focus.de/politik/ausland/fluechtlingskrise-im-news-ticker-koalition-schnuert-milliarden-paket-fuer-fluechtlinge_id_4928415.html (дата обращения: 30.11.2015).

социальную адаптацию и интеграцию. В 2015 г. ЕС был вынужден резко увеличить финансирование общеевропейских программ «Тритон» и «Посейдон», направленных на спасение мигрантов, тонущих в Средиземном море. Усиление охраны морской границы также требует миллионов евро ежемесячно, хотя в целом приносит крайне незначительные результаты. Средства на разрешение проблемы с беженцами готовы выделять не только страны Евросоюза, но и не входящие в него члены G7, а также страны Персидского залива. Они готовы предоставить по меньшей мере 1,8 млрд долл. гуманитарным организациям ООН (Управлению Верховного комиссара ООН по беженцам, Всемирной продовольственной программе и другим).

К серьезным финансовым расходам приводят и трудоемкие дипломатические переговоры как между руководителями стран — членов ЕС, так и с окружающими их соседями, но прежде всего с развивающимися странами, из которых исходит массовый отток переселенцев. Что касается переселенцев из Африки, то министры иностранных дел стран Евросоюза предлагают воплотить в жизнь следующий план: ряду африканских стран, в том числе Эфиопии, Судану, Уганде и Кении будет предложено порядка 2 млрд евро в обмен на то, что они примут хотя бы часть из миллиона беженцев, нелегально попавших из этих стран в ЕС за последнее время. При этом обещается, что студенты и высококвалифицированные работники из Африки смогут получить визовые послабления и рабочие места в ЕС²⁰.

Около 1 млрд евро Евросоюз готов выделить через представительства ООН на помощь беженцам из Сирии, находящимся сейчас в Иордании, Ливане и Турции. Но именно с последней страной договориться сложнее всего. Выступая в бундестаге, Меркель неслучайно подчеркнула, что разрешить миграционный кризис без участия Турции не удастся. В 2015 г. поток мигрантов в ЕС беспрецедентно вырос именно со стороны Турции, в свою очередь не справляющейся с их наплывом из Сирии, при этом не желающей предоставлять беженцам данный статус и легальные рабочие места. Более того, в Турции началась активная пропаганда среди мигрантов, которых убеждали, что единственный выход для них — бегство в благополучный ЕС. Руководство Евросоюза, в свою очередь, готово идти на многие уступки Турции, в частности, выделило более 3 млрд евро на обустройство жизни на ее территории сирийских и прочих беженцев, обещало послабление визового режима для турецких граждан и ускорение переговоров о вхождении этой страны в Евросоюз.

Ситуация осложняется еще и тем, что в обмен на приостановку потока беженцев Турция в лице президента Р. Эрдогана требует создания на севере Сирии бесполетной зоны и зоны безопасности для обучения и оснащения бойцов «Сирийской свободной армии»²¹. Это требование настолько противоречиво как по своей сути, так и с точки зрения возможностей ЕС давать подобные обещания, что в ближайшем будущем вопрос с беженцами едва ли удастся урегулировать. А это, в свою очередь, продолжит осложнять и без того резко ухудшившиеся на фоне миграционного кризиса 2015 г. отношения между Германией и ее соседями, которые в настоящее время испытывают большие трудности (как, например, Греция).

²⁰ Migration Crisis: EU Gambles on Sweeteners for Africa // The Telegraph. 07.11.2015. URL: www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/11981847/Migration-crisis-EU-gambles-on-sweeteners-for-Africa.html (дата обращения: 30.11.2015).

²¹ Erdogan plant Flüchtlingslager auf syrischem Boden // Die Welt. 04.10.2015. URL: www.welt.de/politik/deutschland/article147178969/Erdogan-plant-Fluechtlingslager-auf-syrischem-Boden.html (дата обращения: 30.11.2015).

Меры по урегулированию миграционного кризиса в ЕС, безусловно, должны включать в себя и определенную работу с общественностью. Она ведется по двум направлениям. С одной стороны, высказывания политиков и репортажи СМИ призваны вызвать сострадание у сочувствующей части населения. Так, глава Евросовета Д. Туск на экстренном саммите 23 сентября 2015 г. сравнил миграционный кризис с «тестом на человечность» и призвал всех к «единству и солидарности»²². Европейские газеты, радио, телевидение и интернет наполнены душераздирающими репортажами о судьбах и условиях жизни проникающих в Европу беженцев. Печально известная фотография утонувшего трехлетнего сирийского мальчика А. Курди способна задеть даже самое черствое сердце.

С другой стороны, лидеры стран ЕС, в том числе занимающие лояльную позицию по отношению к беженцам, позволяют себе порой и жесткие высказывания относительно чрезмерного наплыва переселенцев, по всей видимости, с целью успокоить встревоженную и настроенную негативно часть населения. Канцлер Германии в одном из своих еженедельных видеообращений к нации подчеркнула, что «мы не сможем принять всех», что «мигранты, которые стремятся в страну только для улучшения своего финансового положения, получают отказ»²³. А официальный представитель правительства ФРГ Ш. Зайберт ответил, что в сложившейся ситуации «воссоединение семей мигрантов становится почти невозможным»²⁴. При этом Германия активно расширяет список «безопасных стран» (последнее расширение коснулось Косова и Албании), переселенцам из которых теперь крайне трудно будет добиться статуса беженца. Канцлер Австрии В. Файманн также заявил, что «помощь беженцам не может быть бесконечной»²⁵. Его словам вторят с должной периодичностью многие лидеры западноевропейских стран.

Руководители восточных стран ЕС в целом не скрывают своей негативной позиции по отношению к притоку инокультурных мигрантов. Каждый раз при обсуждении обязательных квот на очередном экстренном саммите по вопросам беженцев споры и борьба разгораются за каждого из них. Особенно это касается прибалтийских стран (например, Литва в сентябре 2015 г. согласилась принять у себя за два ближайших года всего 1105 беженцев, Латвия — 750, Эстония — 600)²⁶.

Миграционная ситуация в ЕС приняла сегодня крайне острый характер также в силу того, что на нее наложился религиозный фактор. Основной поток мигрантов в ЕС идет в последнее время из стран, где преобладает мусульманское население. Точных статистических данных о том, сколько мусульман проживает на территории ЕС в настоящий момент, нет, но, по средним оценкам, их число составляет порядка 20 млн человек. Наиболее крупные мусульманские общины сформированы во Франции (9% населения), Германии (5%), Великобритании (4,8%), Нидерландах

²² Pegida-Chefs sind "harte Rechtsextremisten" // Die Welt. 18.10.2015. URL: <http://m.welt.de/politik/article146732114/Pegida-Chefs-sind-harte-Rechtsextremisten.html> (дата обращения: 30.11.2015).

²³ Меркель о мигрантах: мы не сможем // РИА Новости. 03.10.2015. URL: <http://ria.ru/world/20151003/1296200293.html> (дата обращения: 30.11.2015).

²⁴ Правительство ФРГ: Воссоединение семей беженцев пока невозможно // RT. 09.11.2015. URL: <https://russian.rt.com/article/128877> (дата обращения: 30.11.2015).

²⁵ Кризис с беженцами в вопросах и ответах // Русская служба BBC. 07.09.2015. URL: www.bbc.com/russian/international/2015/09/150907_refugees_crisis_q_and_a (дата обращения: 30.11.2015).

²⁶ Кризис с беженцами: что могут предложить страны Балтии? // Deutsche Welle. URL: www.dw.com/ru/кризис-с-беженцами-что-могут-предложить-страны-балтии/a-18766820 (дата обращения: 30.11.2015).

(6%), Австрии (4,2%) и Швеции (5%)²⁷. Количество приверженцев ислама с каждым годом растет не только благодаря характерному для мусульманских семей высокому уровню рождаемости, но и за счет «новообращенных» (например, в Великобритании в 2011 г. сообщалось о 100 тыс. новообращенных мусульманах, большинство из которых приняли ислам при вступлении в брак, а также благодаря соответствующей пропаганде в школах и тюрьмах)²⁸.

Колоссальный наплыв мигрантов в последние годы и особенно в 2015 г. лишь добавляет масла в огонь. И несмотря на красноречивые заявления европейских политиков, в частности Меркель, о том, что «ислам — это часть Германии», коренное население с опаской наблюдает за расширением влияния ислама внутри европейского общества. Исламофобия лишь усиливается, а различные националистические группы дают ясно понять, что не желают мириться с нескончаемым наплывом мигрантов (только за один октябрь 2015 г. в Швеции подожгли семь пунктов приема беженцев). Таким образом, миграционный кризис и связанная с ним исламизация европейского общества подспудно скрывают в себе следующие угрозы: неизбежные столкновения между экстремально настроенной частью коренного населения и иммигрантами, также формирующими свои криминогенные группировки и совершающими преступления на расовой почве; потенциальные конфликты внутри самой мусульманской общины, которая крайне разнородна как в этническом, так и в религиозном плане.

Особую опасность для европейского общества в свете миграционного кризиса представляют экстремистские течения ислама. Хаос, вызванный кризисом 2015 г., создает крайне благоприятные условия для проникновения террористических групп на территорию Евросоюза. Так, по данным Европола, около 5 тыс. джихадистов, воюющих в Сирии на стороне «Исламского государства»²⁹, приехали из ЕС и регулярно возвращаются обратно. Серия терактов, произошедших в Париже в ночь с 13 на 14 ноября 2015 г. и унесшая более 130 жизней, доказывает наличие серьезной угрозы безопасности как отдельно взятым государствам, так и всему ЕС в целом. На экстренной встрече в Брюсселе 20 ноября 2015 г. министры внутренних дел и юстиции Евросоюза договорились об ужесточении контроля над внешними границами в рамках борьбы с терроризмом. Оно заключается в том, что помимо таможенного контроля обладатели европейских паспортов будут подвергаться дополнительной проверке со стороны полиции на предмет причастности к терроризму. Между тем Европол подчеркивает, что реализуемые меры безопасности осложняются вследствие того, что только пять из 28 стран ЕС в должной мере обмениваются информацией о причастности тех или иных лиц к терроризму. Подобная несогласованность и недоверие служб безопасности стран ЕС, скорее всего, могут спровоцировать дополнительные угрозы гражданам в условиях усиливающегося миграционного кризиса.

* * *

Миграционный кризис 2015 г. как лакмусовая бумажка показал наличие трудностей, стоящих на пути дальнейшего сплочения ЕС. Декларируемые общеевропейские ценности, принципы гуманизма и солидарности зачастую не находят своего воплощения в жизни. Каждая из стран ЕС желает

²⁷ См.: *Бородай С.Ю.* Ислам в современной Европе: демография, интеграция, перспективы // Ислам в современном мире. 2013. №1–2 (29–30).

²⁸ *Converting to Islam — the White Britons Becoming Muslims* // BBC News. 04.01.2011. URL: www.bbc.com/news/uk-12075931 (дата обращения: 30.11.2015).

²⁹ «Исламское государство» — террористическая организация, запрещенная в России.

руководствоваться собственными национальными интересами, а не жертвовать ими ради сохранения единства. Речь идет не только об угрозе существованию Шенгенского соглашения, но и об отсутствии должной кооперации между странами ЕС в вопросах безопасности. Что касается надежд некоторых европейских лидеров разрешить за счет наплыва вынужденных переселенцев экономические и демографические проблемы региона, то в настоящее время достаточно трудно рассчитать соотношение текущих убытков и будущих бонусов, поскольку миграционный кризис приобретает все более стихийный характер, а вызвавшие его причины не поддаются скорому разрешению.

Усилия европейской политической элиты должны быть направлены на нахождение консенсуса по отношению к иммиграционному кризису, выработку единых решений по вопросам охраны общих и национальных границ, распределения переселенцев по странам ЕС, их дальнейшей интеграции в европейское общество. От эффективности этого процесса зависит то новое качество Евросоюза, которое предстанет перед нами в ближайшем будущем: станет ли он более сплоченным, преодолев все трудности, или продемонстрирует откат в прошлое за счет преобладания центробежных тенденций.

Иberoамериканское сообщество наций: «латиноамериканизация» и перспективы

В 2016 г. исполняется 25 лет с возникновения Иberoамериканского сообщества наций, история которого началась в 1991 г. после первого Иberoамериканского саммита глав государств и правительств, прошедшего в мексиканском городе Гвадалахара по инициативе Испании и Мексики.

Иberoамериканское сообщество наций (ИСН), или Иberoамериканская конференция, представляет собой межрегиональное объединение, в состав которого помимо Испании вошли 19 государств Латинской Америки¹, Португалия и Андорра — страны, объединенные обширными культурно-историческими связями и этнолингвистической общностью.

Центральным мероприятием ИСН является ежегодный саммит глав государств и правительств. Повестка дня саммитов, помимо вопросов внутренней организации и развития самого объединения и его институционализации, охватывает широкий круг самых разных вопросов в области образования и культуры, международного права, экономического и социального развития, улаживания политических разногласий, интеграции и сотрудничества, демократии и т.д.².

На сегодняшний день в рамках ИСН действует развитая и при этом компактная система внутренних структур, которые отвечают за техническую, институциональную, административную и координационную помощь при проведении мероприятий объединения и подчиняются созданному в 2004 г. Генеральному иberoамериканскому секретариату (ГИС). ИСН также обладает разветвленной структурой профильных международных организаций³. В 2015 г. был создан Комитет по управлению стратегией иberoамериканских организаций (CoDEI), который также подчиняется ГИС. Для отслеживания выполнения соглашений созданы три рабочих группы, функционирующие на постоянной основе — по стратегической интеграции, коммуникации и управлению. ГИС добился статуса организации — наблюдателя при ООН и Евро-латиноамериканской парламентской ассамблее.

Разумеется, объединение с такой долгой историей не могло оставаться неизменным перед лицом серьезных трансформаций, произошедших за годы его существования, как в международном контексте, так и в расстановке политических сил среди участников самой организации.

Испания, в 1990-е гг. бывшая явным лидером и «двигателем» развития ИСН, смогла осуществить глобальную экспансию ТНК в страны Латинской Америки, чему способствовали рыночные преобразования того периода в регионе. Туда же были направлены основные потоки испанских инвестиций (61%), а в Аргентине и Бразилии

* Гриценко Илона Александровна — научный сотрудник Центра иберийских исследований Института Латинской Америки РАН.

¹ Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор.

² Подробнее об основной повестке встреч в верхах см.: Яковлев П.П. Иberoамериканское сообщество наций: итоги двадцатилетия // Перспективы. 23.12.2010. URL: www.perspektivy.info/table/iberoamerikanskoje_soobshhestvo_nacij_itogi_dvadcatiletija_2010-12-23.htm (дата обращения: 25.11.2015).

³ Организация иberoамериканских государств по вопросам образования, науки и культуры (OEI), Иberoамериканская организация по вопросам социального обеспечения (OISS), Иberoамериканская организация молодежи (OIJ) и Конференция министров юстиции иberoамериканских стран (COMJIB).

испанские компании купили немалое количество предприятий госсектора, что позволило испанскому капиталу занять сильные позиции в определенных сферах⁴. Латинская Америка стала основным объектом геополитического влияния Испании и главным направлением внешнеполитической стратегии Мадрида. В начале XXI в. эта тенденция сохранилась: за первое десятилетие торговый оборот Испании со странами Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАК) заметно вырос⁵, что сопровождалось укреплением двусторонних связей и в целом вписывалось в тренд разворота мирового сообщества в сторону многополярности.

Тем не менее, провал неолиберальных реформ 1990-х гг. в Латинской Америке, высветивший недовольство ведущих государств региона излишней зависимостью от международных кредитных организаций, в начале 2000-х гг. привел к тому, что концепция политики «закрытого регионализма» была заменена концепцией «открытого регионализма». Уделяя внимание вопросам региональной интеграции, за первое десятилетие XXI в. ведущим латиноамериканским странам удалось на фоне очевидных экономических успехов существенно упрочить свои позиции на международной арене. В этих условиях началось «обратное» инвестирование латиноамериканских стран в испанскую экономику. Лидерами по объему инвестиций в Испанию среди стран ЛАК стали Мексика и Бразилия (соответственно 20,5 млрд и 5,9 млрд евро накопленных инвестиций за 1994–2014 гг.)⁶.

Такое инвестирование стало одним из следствий экспансии уже латиноамериканских мультинациональных компаний, так называемых мультилатинас в Испанию, которая воспринималась как своего рода плацдарм для проникновения на европейские и африканские рынки сбыта. Лидерами по количеству мультилатинас являются Бразилия (16), Мексика (12) и Чили (10), и число таких компаний растет, хотя большинство из них находятся на первом этапе интернационализации, которая, как правило, начинается со стран региона и США⁷. В числе лидирующих латиноамериканских мультинациональных компаний по индексу глобализации — мексиканский производитель цемента Cemex с присутствием в 50 странах, бразильская группа JBS Friboi, специализирующаяся на продуктах питания (15 стран), боливийско-американская телекоммуникационная компания Brightstar (46 стран), аргентинская металлургическая компания Tenaris (11 стран)⁸.

Изменения, произошедшие в региональной политике Латинской Америки, привели к рождению новых крупных интеграционных объединений — мегаблоков, таких как Союз южноамериканских наций (УНАСУР, 2004 г.), Сообщество латиноамериканских и карибских государств (СЕЛАК, 2010 г.), Тихоокеанский альянс (2012 г.). Их деятельность направлена на усиление взаимодействия стран региона во всех сферах, снижение асимметричности экономик государств и повышение их роли на международной арене за счет совокупного веса. Таким образом, можно говорить о появлении сообществ, с которыми ИСН стало трудно выдерживать конкуренцию, поскольку многие лидеры латиноамериканских стран отдавали предпочтение региональному направлению

⁴ Яковлев П.П. Испания в мировой политике. М.: ИЛА РАН, 2011. С. 103–104.

⁵ Ibid. С. 211.

⁶ Las multilatinas en España // El País. 22.02.2015. URL: http://economia.elpais.com/economia/2015/02/20/actualidad/1424432537_815264.html (дата обращения: 15.09.2015).

⁷ Multilatinas en España, las ventajas de las sinergias. URL: <http://laprofesiondelperiodista.blogspot.ru/2013/03/multilatinas-en-espana-las-ventajas-de.html> (дата обращения: 15.09.2015).

⁸ España, plataforma para las inversiones y sedes de empresas multilatinas en Europa, Africa y Oriente Medio // ICEX, Ministerio de Economía y Competitividad, 2015. URL: www.investinspain.org/invest/wcm/idc/groups/public/documents/documento/mde0/mzqy/~edisp/doc2014342090.pdf (дата обращения: 18.09.2015).

внешней политики, видя в ней перспективы для решения застарелых проблем и улучшения показателей роста. Частично этим объясняется частое отсутствие лидеров стран на саммитах ИСН: зачастую им не хватает времени для активного участия в мероприятиях, на детальную разработку соглашений, отслеживание их выполнения и т.д. В то же время появились новые площадки для диалога стран ЛАК и Евросоюза (например, СЕЛАК — ЕС). Еще один вызов ИСН — политическая фрагментация внутри самой организации. Наблюдается игнорирование саммитов ИСН лидерами стран АЛБА, Аргентины и реже — Бразилии.

На этом фоне происходила постепенная потеря интереса латиноамериканских лидеров к ИСН в существующем формате, когда явным лидером в рамках сообщества была Испания. Последнее выражалось в сосредоточении в руках Испании институциональной власти (штаб-квартира ГИС находится в Мадриде), покрытии испанской стороной большей части бюджетных расходов⁹ в рамках сообщества, «морализаторском тоне» испанских руководителей по отношению к латиноамериканским странам, а порой — в принятии односторонних решений. В адрес ИСН поступало все больше критики в отсутствие практических результатов встреч.

После кризиса 2008–2009 гг., пагубно сказавшегося на испанской экономике, позиции страны в Латинской Америке (которой удалось в условиях того же кризиса показать рост) ослабли, о чем свидетельствовала, в частности, национализация испанских предприятий в ряде государств региона (Аргентина, Боливия, Венесуэла), во многих случаях проводившаяся с минимальной компенсацией, что негативно влияло на двусторонние отношения. Испании приходилось решать свои внутренние проблемы, а инвестиции в Латинскую Америку в период рецессии заметно снизились. В то же время на мировой арене возросла роль новых игроков — Индии, Китая, Кореи, заметно усиливших свое экономическое присутствие в латиноамериканских странах.

Подчеркнутая потеря интереса к сотрудничеству в рамках объединения со стороны многих латиноамериканских лидеров¹⁰ и общий застой, проявлявшийся в недостатке практических результатов саммитов, свидетельствовали о необходимости принятия срочных мер и консолидации усилий по реформированию ИСН, которому в противном случае грозил распад. Так, в начале 2010-х гг. начался пересмотр существующих внутри объединения отношений, поиск новых способов взаимодействия в рамках ИСН и его обновления.

Впервые идея о необходимости глубокого реформирования ИСН появилась в официальных документах по итогам XXII саммита в Кадисе в 2012 г. Индикатором наличия центробежных тенденций стало отсутствие семи первых лиц латиноамериканских стран. По выражению испанского премьер-министра М. Рахоя, ИСН «нуждалось в новом импульсе, новом становлении и оживлении». Специально созданной комиссии во главе с экс-президентом Чили Р. Лагосом, министром иностранных дел Мексики П. Эспиносой и генсеком ИСН Э. Иглесиасом было поручено к новому саммиту в Панаме (2013 г.) представить доклад с предложениями о периодичности встреч и их формате, структуре ГИС и распределении квот по

⁹ Изначально квота Испании в расходах ИСН составляла 60%, Португалии — 10%, латиноамериканских стран — 30%.

¹⁰ Так, на XXI саммите ИСН в Асунсьоне (2011 г.) по разным причинам отсутствовали 11 латиноамериканских лидеров, на саммите в Кадисе (2012 г.) — лидеры семи стран, на саммите в Панаме (2013 г.) — руководители 12 стран.

финансированию деятельности ИСН, а также выдвинуть кандидатуру нового генсека¹¹.

Панамский саммит глав государств и правительств ИСН был посвящен непосредственно проблематике реформирования сообщества и озаглавлен как «Политическая, экономическая, социальная и культурная роль Ибероамериканского сообщества в новом мировом контексте». На повестке дня стояло подведение итогов работы комиссии. И хотя в прессе много говорилось о провале саммита и обострении кризиса ИСН, на наш взгляд, именно тогда процесс реформирования сообщества был сдвинут с мертвой точки.

По итогам встречи в верхах были выпущены резолюция об обновлении Ибероамериканской конференции и руководство по обновлению ибероамериканского сотрудничества, составленные с учетом прогресса в развитии латиноамериканских стран. Суть их сводилась к следующему. Во-первых, было решено изменить периодичность саммитов (раз в два года, чередуя со встречами СЕЛАК — ЕС). Во-вторых, значительные изменения претерпела работа ГИС, в частности, была усилена координация между профильными организациями для реализации совместных действий, оптимизации и рационализации ресурсов, институциональной интеграции. В-третьих, особое место отводилось вопросу финансирования деятельности ГИС, которому было поручено принять бюджет на 2015 г. с учетом докладов рабочих групп об оценке деятельности региональных представительств ГИС (офисов в Панаме и Монтевидео). Кроме того, было принято решение в течение трех лет перераспределить квоты финансирования деятельности ИСН и перейти от соотношения 70/30 к соотношению 60/40 (55% — Испания, 5% — Португалия и Андорра, 40% — Латинская Америка)¹², а в перспективе — к соотношению 50/50.

В руководстве по обновлению ибероамериканского сотрудничества решено сделать упор на оптимизацию работы структур сообщества и гарантирование качественных результатов работы и эффективности использования ресурсов. Также предлагается «синхронизировать» сотрудничество в рамках ИСН с национальными стратегиями развития латиноамериканских стран и существующих региональных объединений, уделять больше внимания политике национального развития стран региона, гармонично влияя на них, что должно способствовать интеграции ибероамериканского сотрудничества в мировой и региональный контекст¹³.

Для выполнения вышеуказанного был прописан ряд конкретных мер, в том числе — представление четырехлетнего плана ибероамериканского сотрудничества, определяющего приоритеты и направления деятельности в среднесрочной перспективе, а также детальной годичной программы, проведение постоянного мониторинга результатов выполнения планов, учет статистики и т.п.

Как видно из результатов встречи в Панаме, участники ИСН (и главным образом Испания) пришли к выводу о необходимости «латиноамериканизации» ибероамериканского пространства. В пользу этого свидетельствуют растущее внимание к стратегиям развития стран и региональных блоков Латинской Америки, желание уделять больше внимания проблемам региона, которые должны стать центральными в повестке дня. Предполагается, что эти подходы позволят привлечь ослабевшее внимание некоторых руководителей, без политической воли которых

¹¹ Decisión especial sobre la renovación de la Conferencia Iberoamericana // XXII Cumbre Iberoamericana. Cadiz, 2012 URL: <http://segib.org/es/node/4788> (дата обращения: 21.09.2015).

¹² Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana // XXIII Cumbre Iberoamericana. Panamá, 2013. URL: <http://segib.org/es/node/8417> (дата обращения: 21.09.2015).

¹³ Lineamientos para la Renovación de la Cooperación Iberoamericana // XXIII Cumbre Iberoamericana. Panamá, 2013. URL: <http://segib.org/es/node/8417> (дата обращения: 21.09.2015).

вряд ли можно гарантировать успешное выполнение решений Ибероамериканской конференции. Итоги встречи верно охарактеризованы словами ведущего исследователя испанского Королевского института Э. Маламуда: «Лишь в той мере, в которой латиноамериканцы сделают этот проект [ИСН. — И.Г.] своим, может гарантироваться его будущее»¹⁴.

Следующий XXIV саммит глав государств и правительств ИСН в мексиканском Веракрусе (2014 г.) стал последним из череды ежегодных. Озаглавленный как «Ибероамерика в XXI в.: образование, инновации и культура», он собрал 17 латиноамериканских лидеров из 22. Впервые король Испании Филипп VI присутствовал на нем в качестве главы государства.

В декларации по итогам этого саммита основное внимание обращено на сферы культуры, науки и образования, поскольку именно развитие сотрудничества в этих областях является ключевым для снижения бедности и неравенства. С этой целью решено развивать академическую и профессиональную мобильность всех уровней внутри ибероамериканского сообщества, способствовать распространению грамотности и личностному развитию, внедрению цифровых технологий, пропагандировать концепцию обучения в течение всей жизни. Для достижения поставленной цели планируется выполнение таких программ, как создание Альянса по развитию академической мобильности, возобновление Ибероамериканской программы по распространению грамотности в 2015–2021 гг., создание ибероамериканского спутникового канала и др.¹⁵. Но наиболее яркой из них станет программа Erasmus Iberoamericano, рассчитанная на период до 2020 г., которая объединит в себе новые программы академической мобильности с уже существующими и вовлечет 200 тыс. человек. К ее финансированию привлечены частные инвесторы, например, группа компаний Santander и гигант Telefónica.

В Веракрусской резолюции об Ибероамериканской конференции решено принять документы о стратегической интеграции ибероамериканских организаций и реструктуризации латиноамериканских офисов ГИС, чтобы они смогли играть более существенную роль в рамках институциональной децентрализации.

Несомненно, в сложный для ИСН период избрание организаторами саммита в качестве центральной темы вопросов культуры, образования и науки было верным, выигрышным шагом. Развитие этих областей необходимо во все времена, к тому же играет важную роль в деле снижения уровня бедности и неравенства, что крайне актуально для государств Латинской Америки. Кроме того, в регионе сосредоточено 25% молодежи 15–29 лет всего мира. Но очевидно и то, что таким образом организаторы хотели отодвинуть на второй план политические и идеологические противоречия, существующие в рамках ИСН. Как отметила новый генсек Р. Гринспан, «ибероамериканское пространство не было изобретено саммитом, но существовало в течение веков...»¹⁶, и если его участникам удастся сосредоточиться на том, что их объединяет, работа сообщества станет более эффективной, что должно больше способствовать построению общего ибероамериканского пространства, чем нескончаемая полемика по острым политическим вопросам.

Президент Колумбии М. Сантос назвал саммит в Веракрусе «первым, на котором внимание уделялось конкретным результатам и темам». И действительно,

¹⁴ *Malamud C.* La reforma del sistema iberoamericano // Real Instituto Elcano. 19.03.2013. URL: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari9-2013-malamud-reforma-sistema-iberoamericano (дата обращения: 21.09.2015).

¹⁵ Declaración de Veracruz “Educación, innovación y cultura en un mundo en transformación”. URL: <http://oei.es/noticias/spip.php?article14753> (дата обращения: 23.09.2015).

¹⁶ Hay que impedir retrocesos sobre lo avanzado en el descenso de pobreza // El País. 07.12.2014. URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/07/actualidad/1417985922_025154.html (дата обращения: 23.09.2015).

складывается впечатление, что участники руководствовались принципом «лучше меньше, да лучше»: очертив круг конкретных проблем и минуя темы, умножающие разногласия участников, они смогли детально проработать итоговые документы и прописать план по их имплементации.

* * *

Резюмируя, можно сказать, что процесс обновления ИСН и его «латиноамериканизации» сводится в основном к следующим шагам:

1. изменению периодичности саммитов, с тем чтобы чередовать их с саммитами СЕЛАК — ЕС и дать больше времени на подготовку встреч и их повестки;
2. перераспределению квот финансирования организации и постепенному переходу к соотношению 60 на 40;
3. децентрализации функций ГИС и развитию региональных офисов организации;
4. интеграции профильных организаций внутри ГИС для лучшего взаимодействия, оптимизации и рационального использования ресурсов, гарантирования и отслеживания качества результатов;
5. переориентации ибероамериканского сотрудничества на нужды Латинской Америки, с особым вниманием к стратегиям национального развития и развития региональных интеграционных объединений.

Интеграция в Латинской Америке: взгляд из Каракаса

Идеология — одна из ключевых составляющих внешней политики современной Венесуэлы. Ее постулаты разнообразны и постоянно эволюционируют, отвечая на новые вызовы и изменения политической конъюнктуры. Вместе с тем во всем массиве венесуэльских идеологием красной нитью проходит идея регионального единения как воплощения мечты героя борьбы за независимость испанских колоний в Латинской Америке С. Боливара. Каракас позиционирует себя продолжателем его дела.

Интеграционная деятельность Венесуэлы в Латинской Америке достаточно обширна. По мнению отечественного латиноамериканиста А. Пятакова, впору говорить о существовании в регионе так называемой Боливарианской системы¹ — совокупности отношений между Венесуэлой и другими латиноамериканскими странами. При этом боливарианцы критикуют группировки, в которых активную роль играют США. И если с точки зрения идеологии Каракас не устраивает модель интеграционного процесса, предлагаемого Вашингтоном (еще президент У. Чавес полагал, что политика предшествует экономике, а движущими силами процесса должны быть люди, а не транснациональные корпорации²), то исходя из прагматических интересов Венесуэла опасается того, что Вашингтон перехватит интеграционную инициативу. Кроме того, лидирующее положение Соединенных Штатов в интеграционных группировках могло бы усилить зависимость государств региона от североамериканского гиганта. В этих условиях интеграционная деятельность Каракаса приобретает весьма противоречивые формы.

Венесуэла в экономических объединениях Латинской Америки

В начале XXI в. создание зоны свободной торговли на территории всего Западного полушария (ALCA), лоббируемое США, было одним из приоритетных проектов региональной интеграции³. Каракас приложил максимум усилий для того, чтобы его реализация не состоялась. Венесуэльское руководство опасалось усиления влияния международных корпораций и приватизации многих секторов экономики, что, как полагали боливарианцы, нанесет урон малообеспеченным слоям населения по всему региону⁴.

Венесуэльцы критиковали переговорный процесс соглашения, называли его непрозрачным и недемократичным, обвиняли ALCA в либеральном фундаментализме⁵. Дело дошло до того, что перед Саммитом Америк, прошедшем в

* *Розенталь Дмитрий Михайлович* — к.ист.н., и.о. старшего научного сотрудника Института Латинской Америки РАН.

¹ *Пятаков А.Н.* Боливарианская международная система: итоги пятилетия и перспективы // Латинская Америка. 2009. №11. С. 42.

² Memoria de una revolucion. Seleccion Documental. Tomo III. P. 299. URL: www.scribd.com/doc/36309970 (дата обращения: 10.12.2015).

³ В качестве прообраза будущего объединения использовалась уже существующая Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), созданная в 1994 г. и включающая в себя США, Мексику и Канаду.

⁴ *James D.* Stopping the FTA: Venezuela // Venezuelanalysis.com. 23.02.2004 // URL: <http://venezuelanalysis.com/analysis/368> (дата обращения: 10.12.2015).

⁵ Memorandum de la República Bolivariana de Venezuela ante el ALCA. URL: www.ftaa-alca.org/TNC/tni139r1_s.asp (дата обращения: 10.12.2015).

2005 г. в аргентинском городе Мар-дель-Плата, Чавес и вовсе заявил, что ALCA умерла и он приехал ее хоронить, захватив лопату⁶.

Разумеется, ALCA постигла неудача не из-за пламенных речей боливарианцев, а из-за спорного опыта пребывания Мексики в НАФТА. Ряд отраслей экономики этой страны не смогли выдержать соперничества с североамериканскими конкурентами. Кроме того, сам Вашингтон не желал идти на уступки латиноамериканским партнерам и открывать для них свои рынки. Тем не менее, нельзя отрицать, что именно непримиримая риторика чавистов внесла значительный вклад в изменение отношения к ALCA со стороны многих правительств региона.

В этих условиях Белый дом принял решение о заключении двусторонних соглашений о взаимных торговых преференциях со странами Латинской Америки. Так, договоры, подписанные между США и Колумбией, а также США и Перу, стали поводом для выхода Венесуэлы в 2006 г. из старейшего интеграционного объединения региона — Андского сообщества наций. Помимо Венесуэлы в группировку входили Боливия, Колумбия, Перу и Эквадор.

О своем решении венесуэльский лидер объявил на саммите, прошедшем в Парагвае в 2006 г., обвинив Андское сообщество в обслуживании международных элит⁷. Он заявил: «В течение нескольких лет я предупреждал о том, что Андское сообщество мертво. Прямо сейчас я являюсь его президентом. И что я возглавляю? Это все большая ложь, особенно после того, как Колумбия и Перу заключили соглашение о свободной торговле с Соединенными Штатами. Они убили сообщество навсегда»⁸.

Реакция лидеров стран — участниц сообщества на демарш Чавеса была разная. Президент Перу А. Толедо попросил венесуэльского президента пересмотреть это решение, заметив, что оно было сделано поспешно и на волне эмоций. Его политический противник, О. Умала, кандидат в президенты Перу (глава этой страны с 2011 г. по настоящее время), попытался сыграть на приверженности Каракаса идеологическим установкам, заявив, что это решение «выходит за рамки боливарианского дискурса». В свою очередь, президент Боливии Э. Моралес поддержал своего венесуэльского коллегу, обвинив А. Толедо в «предательстве индейских народов», но из сообщества не вышел⁹.

Покинув одну группировку, Венесуэла сразу же подала заявку на вступление в другую — общий рынок стран Южной Америки МЕРКОСУР, в состав которого на тот момент входили Бразилия, Аргентина, Уругвай и Парагвай. Это объединение обладало большим экономическим потенциалом (МЕРКОСУР включал в себя более 250 млн человек, а на его долю приходилось до 75% ВВП региона¹⁰), и вхождение в него позволило бы Венесуэле повысить свое влияние в Латинской Америке.

Представлялось, что вступление в МЕРКОСУР не вызовет у Каракаса каких-либо затруднений. У Чавеса сложились дружеские отношения с лидером Бразилии

⁶ *Дабагян Э.С.* Интеграция по-латиноамерикански // Полит.ру. 08.06.2007. www.polit.ru/article/2007/06/08/integracion (дата обращения: 10.12.2015).

⁷ *Venezuela Quits Andean Trade Block* // BBC News. 20.04.2006. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4925056.stm> (дата обращения: 10.12.2015).

⁸ *Chavez says: Venezuela Is to Withdraw from the Andean Community* // El Universal. 20.04.2006. URL: www.eluniversal.com/2006/04/20/en_eco_art_20A695581.shtml (дата обращения: 10.12.2015).

⁹ *Malamud C. Venezuela's Withdrawal from the Andean Community of Nations and the Consequences for Regional Integration* // Real Instituto Elcano. Working Paper 28/2006. URL: www.realinstitutoelcano.org/documentos/273/273_Malamud_Venezuela_CAN.pdf (дата обращения: 10.12.2015).

¹⁰ Южноамериканский общий рынок — МЕРКОСУР // Минэкономразвития России. 25.12.2009. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/economic_organization/merkosyr (дата обращения: 10.12.2015).

Л. да Силвой (2003–2011 гг.), который представлялся политиком, идеологически близким венесуэльцу. Боливарианцы поддерживали хорошие отношения с правительствами Уругвая, Парагвая и Аргентины. У последней Венесуэла и вовсе выкупила львиную часть госдолга в 5,77 млрд долл.¹¹.

Вместе с тем боливарианцы не смогли точно определить расклад сил в группировке. Переход Каракаса из Андского сообщества в МЕРКОСУР затянулся почти на шесть лет из-за отказа бразильского и парагвайского парламентов ратифицировать его вступление в интеграционное объединение. Парламентарии обвиняли Каракас в нарушениях прав человека. Впрочем, представляется, что права человека были лишь одним из факторов, обусловивших неприятие Венесуэлы со стороны депутатского корпуса. Нельзя не согласиться с саркастическим утверждением советника тогдашнего президента Парагвая Ф. Луго (2008–2012 гг.) Э. Камачо, который заявил, что «если вето парламента основывается лишь на низком уровне демократии в Венесуэле, то эту страну следовало бы исключить из Союза южноамериканских наций, Организации Объединенных Наций и из Организации американских государств»¹².

Резонно предположить, что бразильские депутаты, которые все же согласились ратифицировать вхождение Венесуэлы в группировку в 2009 г., опасались конкуренции Каракаса за влияние в МЕРКОСУР. В свою очередь, отказ парагвайских депутатов можно объяснить лишь идеологическими противоречиями и поляризацией общества в этой стране. На решение парагвайского конгресса не смогли повлиять ни президент этой страны Ф. Луго, призвавший парламентариев отказаться от их «предубеждений» и не отгораживаться от страны только из-за одного человека¹³, ни занимавший на тот момент пост министра иностранных дел Венесуэлы Н. Мадуро (президент Венесуэлы с 2013 г. по настоящий момент). На XXXIX саммите МЕРКОСУР в аргентинском городе Сан-Хуан он говорил: «Я обращаюсь с искренним и братским призывом к экономическим и политическим кругам Парагвая: откройте свое сердце, посмотрите, какой стала возрожденная Венесуэла сегодня. Я очень надеюсь, что на следующей встрече в Бразилии мы будем иметь статус полноправного члена»¹⁴.

Одной из главных причин, почему вступление Венесуэлы в общий рынок стран Южной Америки все же состоялось, стал политический кризис в Парагвае. В июне 2012 г. оппозиционно настроенный конгресс этой страны отстранил от власти президента Ф. Луго. Воспользовавшись процедурными нарушениями во время импичмента, члены МЕРКОСУР временно исключили Парагвай из группировки, и процедура ратификации конгрессом перестала быть необходимой. Асунсьон смог вернуться в интеграционное объединение лишь после окончательного вступления Венесуэлы в полноправные члены. Тем не менее эта шестилетняя заминка крайне негативно сказалась на торговле Каракаса со странами региона. Торговый оборот с Андским сообществом сократился почти на 23%, в то время как сотрудничество со

¹¹ *Maihold G. Foreign Policy as Provocation // German Institute for International and Security Affairs. Berlin, 2009. URL: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2009_RP01_ilm_ks.pdf (дата обращения: 10.12.2015).*

¹² Paraguay: "Denying the Entry of Venezuela Is a Political Mistake" // El Universal. 03.01.2012. URL: www.eluniversal.com/economia/120103/paraguay-denying-the-entry-of-venezuela-is-a-political-mistake (дата обращения: 10.12.2015).

¹³ Lugo Calls Congress to Vote for Venezuela's Mercosur Incorporation // MercoPress. 28.06.2010. URL: <http://en.mercopress.com/2010/06/28/lugo-calls-congress-to-vote-for-venezuela-s-mercosur-incorporation> (дата обращения: 10.12.2015).

¹⁴ Венесуэла просит Парагвай не блокировать ее вступление в МЕРКОСУР // РИА Новости. 03.08.2010. URL: <http://ria.ru/world/20100803/261449733.html> (дата обращения: 10.12.2015).

странами МЕРКОСУР увеличилось лишь на 8%¹⁵. Все это говорит о том, что в латиноамериканских делах политика для Каракаса гораздо важнее экономики и ради достижения внешнеполитических целей венесуэльское руководство готово идти на значительные экономические потери.

Каракас и политические группировки региона

Боливарианцы полагают, что Соединенные Штаты — главное препятствие для реализации их внешнеполитических целей. Именно США, являясь наиболее развитой и могущественной державой, стремятся, по мнению Каракаса, сохранить существующее положение дел в регионе. Вследствие этого венесуэльское руководство активно выступает против любых политических группировок, в которых США играют значительную роль.

Так, боливарианцев не устраивает деятельность Организации американских государств (ОАГ), где Вашингтон обладает серьезным влиянием, так как поддерживает активные экономические связи с абсолютным большинством стран региона. Каракас ратовал за реформирование этой организации. В свою очередь, бывший лидер Венесуэлы Чавес настаивал на том, что ОАГ должна принимать во внимание интересы всех своих членов¹⁶.

Боливарианцы также выступают против ряда институтов ОАГ. В первую очередь речь идет о комиссии ОАГ по правам человека, которая на протяжении многих лет заявляет о нарушениях в Венесуэле. В ответ на подобную критику президент Чавес, обвинив ОАГ в обслуживании Соединенных Штатов, пригрозил выходом из этой организации. По его словам, «Венесуэла с радостью присоединится к Кубе» [которая была исключена из ОАГ в 1962 г. — *Д.Р.*] и с ее помощью будет создавать альтернативную организацию¹⁷.

Кроме того, Каракас критикует деятельность Межамериканского суда по правам человека, в котором зачастую оспаривались решения венесуэльских властей. Хорошо известен случай оппозиционера Л. Лопеса, который был обвинен в коррупции и лишен права занимать государственные должности. Опальный политик оспорил дело в Межамериканском суде по правам человека и выиграл его. Это решение было встречено крайне негативно в венесуэльском руководстве. Чавес заявил, что для него этот суд ни имеет ценности¹⁸. Подобные противоречия привели к выходу Венесуэлы из состава суда.

В качестве альтернативы ОАГ боливарианцы поддерживают группировки, созданные в последние годы — Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна (СЕЛАК) и Союз южноамериканских наций (УНАСУР). В УНАСУР входят все страны Андского содружества и МЕРКОСУР, а также Гайана и Чили. В рамках этого блока был учрежден Южноамериканский совет обороны, принято решение по созданию своего парламента, существуют Южноамериканский энергетический совет и Совет по социальному развитию.

Многие страны организации дотируются венесуэльской нефтью, что увеличивает влияние Каракаса в УНАСУР. Впрочем, переоценивать его тоже не

¹⁵ Венесуэла вышла из Андского сообщества наций // РИА Новости. 23.04.2011. URL: <http://ria.ru/world/20110423/367377812.html> (дата обращения: 10.12.2015).

¹⁶ *Ермаков А.А., Крылов С.А.* Организация многосторонней дипломатии Венесуэлы. // Латинская Америка. 2002. №6. С. 25.

¹⁷ Chavez: Venezuela Could Withdraw from Organization of American States // The World Post. URL: www.huffingtonpost.com/2009/05/26/chavez-venezuela-could-wi_n_207569.html (дата обращения: 10.12.2015).

¹⁸ *Boothroyd R.* Inter-American Court's Ruling on Leopoldo Lopez "Means Nothing" Says Chavez <http://venezuelanalysis.com/news/6498> (дата обращения: 10.12.2015).

нужно ввиду сильной поляризации группировки. Так, на одном полюсе находятся такие страны, как Венесуэла и Боливия, а на другом — Колумбия и Чили.

СЕЛАК объединяет 33 государства Западного полушария без США и Канады. Учредительный форум этой организации в торжественной обстановке был открыт в Каракасе в 2011 г. Впрочем, на данный момент сложно говорить о ее перспективах, до сих пор не ясна структура объединения, сильно затруднен процесс принятия решений. У СЕЛАК нет постоянного секретариата, а решения принимаются единогласно и являются рекомендательными. Нельзя не согласиться с выводами американского политолога А. Оппенгеймера, считающего новую группировку просто неспособной к принятию конкретных решений. «Как это часто бывало в прошлом, латиноамериканские лидеры, собравшиеся в Каракасе, начали с большой феисты, оставив принятие конкретных решений на потом», — резюмирует политолог¹⁹.

Впрочем, нельзя отрицать, что СЕЛАК является проекцией самостоятельности латиноамериканских стран и тревожным знаком для США. Кроме того, первый форум стран сообщества и Китая, проведенный в Поднебесной в январе 2015 г., свидетельствует о том, что эта организация стремится выйти за рамки площадки для обсуждения региональных вопросов.

Боливарианский альянс как главный интеграционный проект Каракаса

Особняком стоит созданный в 2004 г. Боливарианский альянс для народов нашей Америки (АЛБА) — совместное детище Каракаса и Гаваны. Блок, задуманный как альтернатива плану США по созданию зоны свободной торговли, превратился в крупное интеграционное объединение. На сегодняшний день в него входят 11 стран. Суть хозяйственных отношений в рамках альянса заключается в распределении ресурсов не столько на рыночных принципах, сколько на основе политической целесообразности. Один из основополагающих принципов нового объединения гласит: «Торговля и инвестиции должны быть не самоцелью, а инструментами для достижения справедливого и устойчивого развития, потому что истинная интеграция Америки и Карибского бассейна не может быть создана ни из слепого упования на рынок, ни вследствие простых стратегий по расширению внешних рынков или стимулированию торговли»²⁰.

Зачастую обмен ресурсами осуществляется по бартеру. Так, в обмен на венесуэльскую нефть кубинцы поставляют своих врачей, учителей и спортивных инструкторов, которые работают в беднейших районах венесуэльских городов. Нужно отметить, что специалисты с Острова свободы находятся в очень тяжелых условиях — только к 2010 г. из-за всплеска преступности в венесуэльских городах погибли 69 кубинских врачей²¹. По сообщениям западной прессы, у медиков с Кубы изымаются паспорта, чтобы помешать их бегству в третьи страны²². Вместе с тем эти специалисты вносят огромный вклад в социальную политику Каракаса. Так, ЮНЕСКО признало Венесуэлу зоной, свободной от неграмотности²³, а количество

¹⁹ *Oppenheimer A. New Latin American Group Will Have no Teeth // Cleveland.com. 07.12.2011. URL: www.cleveland.com/opinion/index.ssf/2011/12/new_latino_american_group_will.html (дата обращения: 10.12.2015).*

²⁰ *Declaracion conjunta entre Cuba y Venezuela // La Habana. 15.12.2004. URL: www.cuba.cu/gobierno/discursos/2004/esp/d141204e.html (дата обращения: 10.12.2015).*

²¹ *Venezuela: Cuban Doctors Helping the Poor // Venezuelanalysis. 12.04.2010. URL: http://venezuelanalysis.com/analysis/5269 (дата обращения: 10.12.2015).*

²² *Venezuela's Health Programme Fraying at the Edges // Al Jazeera. 22.05.2012. URL: www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/05/201252192344396386.html (дата обращения: 10.12.2015).*

²³ *Memoria de una revolucion... P. 213.*

первичных обращений в медицинские учреждения увеличилось за десять лет с 5 млн до 60 млн в год²⁴.

В альянсе широко применяется опыт венесуэльских социальных миссий — целенаправленных мер для решения конкретных общественных проблем. На регулярной основе в странах АЛБА действуют шесть миссий: «Внутри квартала» — программа оказания медицинской помощи в беднейших городах и сельской местности, «Робинзон» — программа обучения грамоте, «Наука» — проекты в области научных изысканий, «Культура» — культурные проекты, «Идентичность» — программа по предоставлению удостоверений личности, миссия им. Х. Эрнандеса — помощь людям с ограниченными возможностями. Кроме того, активно практикуется миссия «Чудо»²⁵ по предоставлению услуг в области офтальмологии.

Основные решения блока принимаются на саммитах глав государств, которые должны проходить не реже одного раза в три месяца. Также в АЛБА существует совет министров и совет социальных движений. Есть свой секретариат. Был создан совместный банк. В рамках блока идет создание военного альянса. Интеграция в странах АЛБА продвинулась настолько, что с 2010 г. все расчеты осуществляются в новой денежной единице — сукре. Введение своей валюты (пока виртуальной) — скорее шаг демонстративный, так как ее курс привязан к доллару США, а внешние расчеты стран Боливарианского альянса с зарубежными покупателями будут продолжать осуществляться в надежной международной валюте.

Впрочем, необходимо признать, что скрепляющим материалом группировки является венесуэльская нефть. Так, только за первые четыре года существования альянса Каракас вложил в него 32,95 млрд долл., что эквивалентно 23,5% доходов страны за этот период²⁶. Венесуэла стремится использовать группировку в качестве инструмента своей политики. Тем не менее страны АЛБА, выражая солидарность с боливарианскими целями и идеями, не готовы идти на реальные шаги и выстраивать свой курс в фарватере внешней политики Каракаса.

Отношения внутри Боливарианского альянса сложно назвать идеальными. В рамках блока существует множество разногласий, например по вопросу о торговых отношениях с Вашингтоном. Так, Никарагуа поддерживает договор о свободной торговле с США, что является неприемлемым для Каракаса. Кроме того, как полагает немецкий исследователь Г. Майхолд, альянс обладает весьма скромным весом в межамериканских отношениях. При этом он удовлетворяет внешнеполитические амбиции венесуэльского руководства²⁷.

* * *

Каракас продолжает активную интеграционную деятельность и использует новые латиноамериканские группировки в качестве инструментов политики. Отметим, что наблюдать за проведением парламентских выборов, прошедших в Венесуэле 6 декабря 2015 г., были допущены специалисты от блоков УНАСУР и

²⁴ En Venezuela hay 30.000 médicos, dentistas y técnicos cubanos, según el Gobierno // *Suitu.es*. 11.12.2008. URL: www.soitu.es/soitu/2008/12/11/info/1228951898_039567.html (дата обращения: 10.12.2015).

²⁵ *Пятаков А.Н.* Социальные миссии Венесуэлы: национальный и международный аспекты // Латинская Америка. 2015. №4. С. 98.

²⁶ *Лезгинцев Ю.М.* «Боливарианская альтернатива для Америк» как новая форма интеграционных объединений в странах Латинской Америки и Карибского бассейна // Институт экономических стратегий. 25.05.2009. URL: www.inesnet.ru/article/bolivarianskaya-alternativa-dlya-amerik-kak-novaya-forma-integracionnyh-obedinenij-v-stranax-latinskoj-ameriki-i-karibskogo-bassejna (дата обращения: 10.12.2015).

²⁷ *Maihold G.* Op. cit.

СЕЛАК²⁸. При этом представителям ОАГ и ЕС было в этом праве отказано. Вместе с тем экономические и политические проблемы в стране решительным образом снижают интеграционные возможности боливарианцев.

Серьезный экономический кризис в Венесуэле, вызванный падением цен на нефть и целым рядом мер популистского толка, привел к дефициту продуктов первой необходимости. Уровень инфляции в стране достиг размаха, при котором центральный банк счел за благо отказаться от публикации соответствующих данных. Вместе с тем, как полагают оппозиционные СМИ со ссылкой на источники, близкие к финансовому регулятору, инфляция в 2015 г. составила порядка 179,5%²⁹.

Наконец, убедительная победа оппозиции на парламентских выборах (по официальным данным, коалиция «Круглый стол демократического единства» получила 109 из 167 мест в Национальной ассамблее³⁰) скажется негативно на дальнейшей интеграционной деятельности Каракаса. Оппозиция сможет заблокировать многие внешнеполитические инициативы венесуэльского правительства, о чем свидетельствует, в частности, ее непримиримая позиция по отношению к СЕЛАК.

Вместе с тем, несмотря на предстоящие политические трудности, идея регионального единения продолжит быть ключевым постулатом боливарианской идеологии. Иными словами, интеграционная деятельность останется важнейшим элементом внешней политики Венесуэлы на латиноамериканском направлении.

²⁸ Власти Венесуэлы не пустят на выборы наблюдателей от ОАГ // РИА Новости. 20.10.2015. URL: <http://ria.ru/world/20151020/1304905421.html> (дата обращения: 10.12.2015).

²⁹ Venezuela Annual Inflation 180 Percent: Opposition Newspaper // Reuters. 01.10.2015. URL: www.reuters.com/article/2015/10/01/us-venezuela-economy-idUSKCN0RV4WN20151001 (дата обращения: 10.12.2015).

³⁰ Elecciones a la Asamblea Nacional 2015 // Consejo Nacional Electoral. 06.12.2015. URL: www.cne.gob.ve/resultado_asamblea2015/r/0/reg_000000.html (дата обращения: 10.12.2015).

Подходы США к проблеме дезинтеграции Ирака**

С самого начала президентского срока Б. Обамы администрация Белого дома высказывала решительное намерение исправить катастрофическую ошибку команды Дж. Буша-мл. и завершить войну в Ираке, которая привела к гуманитарному кризису, гражданской войне и создала почву для роста радикальных настроений. Вплоть до непосредственного вывода войск в конце 2011 г. бурная дискуссия разгоралась вокруг того, каким образом следует завершить операцию. Военные Пентагона¹ и представители экспертного сообщества² утверждали, что США не добились окончательной стабилизации ситуации в Ираке, и выражали обеспокоенность тем, что если оппоненты иракского премьер-министра Н. аль-Малики будут оттеснены от выработки политических решений и наметившийся процесс примирения застопорится, то иракские силы безопасности не справятся с сохранением хрупкого статус-кво в стране.

В произнесенной 14 декабря 2011 г. речи в честь вывода американских войск президент США указал: «Сегодня Ирак не в идеальном состоянии. На его пути встретится еще много испытаний. Но мы оставляем за собой суверенный, стабильный и самостоятельный Ирак с избранным народом правительством, представляющим интересы всех групп населения³». Однако таким Ирак не продержался и трех лет. Отсутствие должного контроля за действиями иракского правительства, направленная на укрепление собственной власти политика аль-Малики (шиита по вероисповеданию) привела к обострению кризиса в отношениях между тремя доминирующими группами страны — арабами-шиитами, арабами-суннитами и курдами. Это позволило крайне радикальной суннитской террористической группировке «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), которая именует себя «Исламским государством» (ИГ), укрепить и захватить более трети территории. Возросли сепаратистские настроения в Иракском Курдистане. Также Багдаду не удается найти консенсус с суннитами. Такой дезинтегрированный Ирак дестабилизирует ситуацию во всем регионе.

Изучение текущих подходов и предложений Белого дома, конгресса, ключевых государственных ведомств, а также экспертно-политических кругов по решению сложившегося внутривнутриполитического кризиса в Ираке позволит лучше понять политику США в регионе в краткосрочной перспективе. Хотя следует отметить, что в Вашингтоне нет единого подхода к тому, как уничтожить главную угрозу для Ирака — разобщенность крупнейших иракских социальных групп. Также нет оснований утверждать, что выбранный путь политического урегулирования сохранит Ирак в его сегодняшних границах.

* Давыдов Алексей Андреевич — младший научный сотрудник ЦСАИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФНФ по проекту № 14-07-00050.

¹ Odierno: May not be possible to declare victory in Iraq // CNN. 02.12.2009. URL: <http://edition.cnn.com/2009/US/10/01/us.iraq.odierno/index.html?eref=onion> (дата обращения: 18.11.2015).

² Brennan R. Withdrawal Symptoms. The Bungling of the Iraq Exit // Foreign Affairs. 2014. November/December. URL: www.foreignaffairs.com/articles/united-states/withdrawal-symptoms (дата обращения: 18.11.2015).

³ Remarks by the President and First Lady on the End of the War in Iraq // White House. 14.12.2011. URL: www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/12/14/remarks-president-and-first-lady-end-war-iraq (дата обращения: 18.11.2015).

Проблема дезинтеграции

В Ираке проживают примерно 37 млн человек, из которых 75–80% составляют арабы, 15–20% — курды и около 5% — остальные национальности. Официальная религия страны — ислам, его исповедует почти все население: 60–65% верующих причисляют себя к шиитскому направлению, а 32–37% — к суннитскому⁴. Со времен Османской империи и на протяжении всего XX в. ход социально-политической жизни Ирака определяли арабы-сунниты, хотя арабы-шииты были самой многочисленной группой. Саддам Хусейн был последним правителем суннитского происхождения. В период его власти с 1979 по 2003 г. зародилось и укрепилось множество противоречий среди социальных групп, которые обернулись репрессиями шиитских религиозных лидеров и геноцидом курдов. После падения режима Хусейна и вторжения США в 2003 г. в Ираке начались политические реформы с целью формирования такого правительства и таких органов государственной власти, которые бы отстаивали интересы всех без исключения групп иракского народа. Однако с самого начала реализовать задуманное не удалось: сунниты не были допущены к обсуждению и разработке ключевого документа — новой конституции⁵.

После ухода американцев ситуация в Ираке усугубилась, а быстрый вывод войск был встречен военными США критически. Так, бывший главнокомандующий американских вооруженных сил в Ираке Р. Одиерно, отслуживший в Ираке четыре года, говорил, что всегда видел США в качестве посредника в диалоге между внутривластными силами, а слишком ранний вывод подорвал достигнутые ранее успехи⁶.

Вслед за выводом американских войск в конце 2011 г. иракский премьер-министр аль-Малики начал укреплять свою власть, опираясь на лояльных ему шиитов, вытесняя суннитов и курдов из правительства, политической жизни и страны. Так, в декабре 2011 г. бывший вице-президент и суннит по национальности Т. аль-Хашими бежал в Иракский Курдистан, а затем и вовсе из Ирака; впоследствии он был заочно приговорен к смертной казни за пособничество терроризму. Аналогичная судьба постигла и другого суннитского лидера: бывший министр финансов Р. аль-Иссави ровно через год после ареста десяти своих телохранителей бежал в провинцию Анбар. Множество других видных иракцев-суннитов были арестованы по принятым законам «дебаасизации» и противодействию терроризму. Курдские и суннитские военные, которым премьер-министр не доверял, заменялись лояльными шиитами. В итоге суннитские политические и военные лидеры, исключенные из политического процесса, ушли в подполье, а часть из них, не являясь прежде приверженцами радикального ислама, примкнули к террористическим организациям, включая ИГ.

В конце 2013 г. после гибели 17 офицеров национальных сил безопасности в результате теракта ИГ и очередного ареста одного из суннитских лидеров — парламентария А. аль-Алвани — широкие протесты населения в суннитских провинциях Анбар, Салах-эд-Дин, Найнава переросли в массовые беспорядки. В этих условиях боевикам «Исламского государства» удалось меньше чем за год установить контроль над крупнейшими суннитскими регионами в центральной, северной и западной частях Ирака.

⁴ Middle East: Iraq // The World Factbook, Central Intelligence Agency. URL: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html (дата обращения: 18.11.2015).

⁵ Давыдов А.А. Американский опыт «продвижения демократии» в Ираке в начале 2000-х годов // США и Канада: экономика, политика, культура. 2015. № 10. С. 68–83.

⁶ Army chief Odierno, in exit interview, says US could have 'prevented' ISIS rise // Foxnews. 22.07.2015. URL: www.foxnews.com/politics/2015/07/22/exclusive-army-chief-odierno-in-exit-interview-says-us-could-have-prevented/ (дата обращения: 18.11.2015).

Официальным властям Ирака также не удалось выстроить конструктивных отношений с региональным правительством Иракского Курдистана. Несмотря на общего врага, ИГ, сохраняется недоверие между Эрбилем и Багдадом. Это объясняется историческим прошлым. Отношения арабов и курдов в Ираке были «прохладными» из-за геноцида курдов в период правления Хусейна, а также из-за многолетних споров о статусе богатых нефтью провинций Киркук, Ниневия, Диала, где большинство населения — курды. Не способствовали нормализации отношений, а напротив, укрепляли сепаратистские настроения курдов непрекращающиеся теракты, масштабная коррупция на фоне сложной экономической ситуации и споры о распределении бюджетных средств и доходов от добычи углеводородов⁷.

За последнее время Эрбиль предпринял ряд обостряющих отношения с Багдадом действий. В середине 2014 г. на фоне продвижения и захвата все больших территорий боевиками ИГ курдские вооруженные силы пешмерга заполучили контроль над богатым нефтью регионом Киркук, вскоре после чего в Багдаде был отстранен министр иностранных дел — курд по национальности. Тогда же президент Иракского Курдистана М. Барзани попросил парламент подготовить план референдума по вопросу независимости, в мае 2015 г. он подтвердил свое намерение добиваться независимости⁸.

Таким образом, после падения режима Хусейна не удалось нивелировать противоречия между арабами-суннитами, арабами-шиитами и курдами. В таких условиях процесс дезинтеграции страны кажется неизбежным. Из-за укрепления «Исламского государства» и сепаратистских настроений курдского населения Багдад не контролирует 50% территории и 25–40% населения страны⁹.

Возможно, ситуация изменится после укрепления позиции нового пришедшего к власти после парламентских выборов 2014 г. премьер-министра Х. аль-Абади — шиита по национальности и сторонника создания правительства национального единства. Аль-Абади был назначен премьером несмотря на то, что большинство в Совете представителей получила партия аль-Малики «Государство закона», поскольку его кандидатуру поддерживали и сунниты, и курды. Также США выразили поддержку новому премьер-министру. «Сформированное в Багдаде правительство имеет потенциал, чтобы объединить разнообразные общины ради сильного единого Ирака, дать этим общинам шанс построить будущее, которого хотят все жители страны», — заявил журналистам Дж. Керри¹⁰.

Взгляд политической элиты

Согласно официальной позиции Белого дома, дезинтеграция Ирака недопустима. Поскольку в американской внешней политике этот вопрос сопряжен со стратегией борьбы с «Исламским государством», то действия правительства по обоим направлениям переплетаются. Так, США развернули программу помощи

⁷ Курдский фактор в региональной геополитике. (Материалы круглого стола в ИМЭМО РАН 11.03.2015). Под редакцией А.Г. Арбатова. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 119 с.

⁸ *Sen A.K. Barzani: 'An Independent Kurdistan is Coming'* // Atlantic Council. 06.05.2015. URL: www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlantist/barzani-an-independent-kurdistan-is-coming (дата обращения: 18.11.2015); *Coles I. Iraqi Kurdish president asks parliament to prepare for independence vote* // Reuters. 04.07.2014. URL: www.reuters.com/article/2014/07/04/us-iraq-security-idUSKBN0F81M220140704 (дата обращения: 18.11.2015).

⁹ *Gunter F.R. The ISIL Invasion of Iraq: Economic Winners and Losers* // Foreign Policy Research Institute. 2014, July. URL: www.fpri.org/docs/gunter_-_isis_invasion_economic_winners_and_losers.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁰ Керри: формирование правительства в Ираке — важная веха // Русская служба BBC. 09.09.2014. URL: www.bbc.com/russian/rolling_news/2014/09/140908_rm_iraq_kerry_is.shtml (дата обращения: 18.11.2015).

иракскому правительству, которая включает: подготовку военных, предоставление необходимого вооружения, гуманитарную, логистическую и разведывательную помощь. Эти меры призваны поддержать усилия иракского премьер-министра аль-Абади по формированию эффективного и объединяющего суннитов, шиитов, курдов и другие меньшинства правительства¹¹. Вашингтон поддерживает шаги по политическому урегулированию отношений крупных общин Ирака, поскольку полагает, что не существует военного способа разрешить проблемы, лишь дипломатическими способами можно избежать гражданской войны и усиления реваншистских настроений суннитов. По словам главы Пентагона Э. Картера, вовлеченность и стремление суннитов, шиитов и курдов внутри Ирака разрешить конфликт являются залогом успеха в борьбе с ИГ, но серьезной проблемой представляется нежелание шиитских и курдских солдат отвоевывать у боевиков территории суннитских племен. Темпы привлечения на службу и обучения добровольцев (включая суннитских) в центрах подготовки военных в иракскую армию и пешмергу для борьбы с религиозными радикалами несравненно меньше скорости притока боевиков в ряды ИГ¹².

Налаживание диалога между различными группами интересов, с точки зрения американских официальных лиц, принципиально важно для сохранения страны¹³: США призывают Иракский Курдистан сотрудничать в борьбе с суннитскими радикалами, а также участвовать в политическом диалоге с Багдадом. Белый дом не раз ставил Багдаду в пример организованность курдов и эффективность региональных вооруженных сил пешмерги. Вашингтон против сепаратистских настроений в Эрбиле и настороженно смотрит на контакты между курдскими силами в регионе, то есть на связи между региональным правительством Иракского Курдистана, сирийской Партией демократического единства и турецкой Рабочей партией Курдистана (РПК). Примечательно, что в день, когда Турция объявила о начале авиаударов по ИГ, Анкара начала более интенсивно наносить удары по РПК, признанной США и Турцией террористической организацией. Официальный представитель Государственного департамента США назвал это «совпадением»¹⁴.

Данная официальная позиция не поддерживается всеми членами обеих палат конгресса США: парламентарии как высказывают мнения за сохранение единства Иракского государства, так и допускают распад страны. Палитра мнений особенно ярко проявляется в обсуждениях и голосованиях по вопросам помощи Иракскому Курдистану.

Так, например, в ходе слушаний в Палате представителей 18 сентября 2014 г. по вопросу поставок оружия курдам¹⁵ конгрессмен-республиканец от штата Калифорния Д. Рорабакер задал вопрос государственному секретарю Керри о том,

¹¹ Readout of the President and Vice President's Meeting with Iraqi Kurdistan Region President Masoud Barzani // White House. 15.05.2015. URL: www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/05/05/readout-president-and-vice-presidents-meeting-iraqi-kurdistan-region-pre (дата обращения: 18.11.2015).

¹² Counter-ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant) Strategy // Senate Congress Hearings. 07.07.2015. URL: www.armed-services.senate.gov/hearings/15-07-07-counter-isil-islamic-state-of-iraq-and-the-levant-strategy (дата обращения: 18.11.2015).

¹³ Kerry urges Kurds to save Iraq from collapse // Reuters. 24.06.2014. URL: www.reuters.com/article/2014/06/25/us-iraq-security-idUSKBN0EZ0UV20140625 (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁴ State Department Daily Briefing, JULY 27, 2015. URL: www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2015/07/245313.htm (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁵ Напомним, что долгое время серьезной проблемой были задержки поставок, поскольку они шли через Багдад; так, официальный представитель регионального правительства курдов высказывался за прямые поставки. См.: Congress Voted Against Directly Arming Iraq's Kurds. Here's What That Means For The ISIS Fight // Huffington Post. June 2015. URL: www.huffingtonpost.com/2015/06/29/congress-arm-kurds_n_7647068.html (дата обращения: 18.11.2015).

почему США не поставляют оружие курдским военным силам напрямую. Керри ответил, что США вынуждены это делать через Багдад в соответствии с регулирующей процедурой экспорта вооружений законом о национальной обороне от 2012 г. (National Defense Authorization Act, S.1376). «Если вы [конгресс. — А.Д.] хотите изменить его, исправить, мы приветствуем это», — ответил госсекретарь. На это конгрессмен парировал: «Поэтому нам нужно признать курдское правительство в качестве суверенного государства»¹⁶. Сторонником независимости курдов является также кандидат на президентских выборах сенатор-республиканец Р. Пол: он отмечает, что курды воевали бы интенсивнее, если бы Соединенные Штаты гарантировали им независимость после победы над ИГ¹⁷.

Когда в начале июня 2015 г. дело дошло до голосования по поправкам к закону о национальной обороне, допускающим в случае крайней необходимости поставки военной помощи напрямую, глава госдепартамента Керри и глава Пентагона Э. Картер направили письма в сенат с просьбой отказаться от поправок, поскольку это может быть расценено Багдадом как вмешательство во внутренние дела страны и тем самым может сыграть против политики США по сохранению единства Ирака¹⁸. Письма возымели действие: 16 июня 2015 г. «за» проголосовали только 54 (из них семь демократов), «против» — 45, и воздержался один сенатор¹⁹ (отметим, что для принятия поправок необходимо было 60 голосов сената, то есть 3/5 от 100). «Против» проголосовало большинство демократов и семь республиканцев, включая главу сенатского Комитета по международным делам Б. Коркера. Несмотря на это, проблема с задержками была решена: на слушаниях в сенате министр обороны Картер подтвердил, что США фактически перевозят вооружения курдам напрямую, но получают от Багдада формальное согласие²⁰.

Хотя среди республиканцев в конгрессе наметилась линия поддержки Иракского Курдистана (не требуя согласия Багдада на поставку вооружений, конгрессмены фактически одобряют нарушение суверенитета Ирака), эта линия представляется маргинальной по сравнению со стремлением сенаторов и конгрессменов помочь новому иракскому правительству аль-Абади в проведении политических реформ и в борьбе с радикалами ИГ.

Позиция экспертно-политического сообщества

Схожа позиция представителей американского экспертно-аналитического сообщества, которое активно участвует в дискуссии о будущем Ирака: сможет ли государство восстановить свой суверенитет или будет разделено? Большинство экспертов считает, что примирение суннитов, шиитов и курдов жизненно необходимо для сохранения единого Ирака и что это соответствует интересам Соединенных Штатов.

¹⁶ Secretary Kerry on U.S. Strategy Against Terrorists // C-SPAN. 18.09.2014. URL: www.c-span.org/video/?321441-1/secretary-kerry-us-strategy-terrorists (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁷ Longtime Foe Of Nation Building, Is Ready Now To Redraw The Middle East // Huffington Post. 11.03.2015. URL: www.huffingtonpost.com/2015/03/11/rand-paul-kurds_n_6850536.html (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁸ Iraqi ambassador: Ernst's military aid proposal a 'dangerous precedent' // Politico. 12.06.2015. URL: www.politico.com/story/2015/06/joni-ernst-military-aid-kurds-isil-fight-iraq-ambassador-react-118922 (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁹ U.S. Senate Roll Call Votes 114th Congress — 1st Session Vote On the Amendment (Ernst Amdt. No. 1549) // U.S. Senate. URL: www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=114&session=1&vote=00210#top (дата обращения: 18.11.2015).

²⁰ Defense Secretary Ashton Carter and Joint Chiefs of Staff Chair General Martin Dempsey. U.S. Strategy Against ISIS. // C-SPAN. 07.06.2015. URL: www.c-span.org/video/?326952-1/defense-secretary-carter-general-dempsey-testimony-us-strategy-isis (дата обращения: 18.11.2015).

Одним из сторонников сохранения единства Ирака выступает генерал в отставке и бывший глава Центрального разведывательного управления Д. Петрэус. На слушаниях в Комитете сената США по вооруженным силам 22 сентября 2015 г. он подчеркнул, что будущее Ирака решается не на линии фронта борьбы с религиозными экстремистами, а в Багдаде на переговорах между внутривластными силами. У США есть уникальная возможность поддержать премьер-министра аль-Абади в фундаментальном реформировании правительства страны и иракских сил безопасности, чтобы они служили всему иракскому народу, а не были бы лояльны отдельным политическим силам. Только сами жители Ирака способны решить свое политическое будущее и сформировать военные силы для борьбы с ИГ²¹.

Аналитик корпорации RAND²² по международным делам Б. Коннабл-старший на слушаниях в сенате говорил, что администрация Обамы права: успеха в борьбе с «Исламским государством» можно достичь только в случае национального примирения. Хотя шансы на реализацию этого сценария малы, это лучшая стратегия, поскольку только так можно прекратить повторение цикла насилия. Недоверие суннитского населения на западе Ирака коалиции и правительству в Багдаде не только стало причиной серьезного успеха ИГ в захвате этих территорий, по мнению Коннабла-старшего, но и затрудняет движение национальной армии в суннитские провинции. Соединенные Штаты могут физически уничтожить «Исламское государство», но радикальная идеология продолжит овладевать умами молодых иракцев²³. Поэтому лишь ставка на примирение противоборствующих сторон даст долгосрочный результат.

За сохранение единого Ирака высказывается и его коллега из Центра стратегических и международных исследований (ЦСМИ) Дж. Картрайт. На конференции в ноябре 2014 г. он говорил, что иракские сунниты, шииты и курды вместе имеют меньше врагов, чем по отдельности. Поэтому он серьезно обеспокоен сепаратистскими настроениями в Ираке: в краткосрочной перспективе разделение страны может решить некоторые проблемы, но в долгосрочной — эти отделившиеся группы станут яблоком раздора региональных сил. Национальная безопасность при формировании каждой группой отдельного государства слабее, чем при сохранении единого Ирака. Поэтому для обеспечения долгосрочной стабильности в регионе необходимо укрепить федеральную модель власти в Ираке. Необязательно строить эту модель по примеру США, но государство должно представлять и отвечать интересам всех сил в стране и отстаивать верховенство закона²⁴.

Одним из давних сторонников сохранения единого Ирака является Э. Кордесман, эксперт ЦСМИ. Он фактически предсказал развернувшуюся катастрофу страны. В комментарии от 1 мая 2006 г. Кордесман критикует высказывания Дж. Байдена о пользе децентрализации и разделения Ирака²⁵ и

²¹ Former CIA Director and General David Petraeus (Ret.). U.S. Policy in the Middle East // C-SPAN. 22.09.2015. URL: www.c-span.org/video/?328261-1/former-cia-director-david-petraeus-testimony-us-middle-east-policy (дата обращения: 18.11.2015).

²² RAND corporation. URL: www.rand.org.

²³ Secretary of State John Kerry. U.S. Strategy Against Terrorists // C-SPAN. 17.09.2014. URL: www.c-span.org/video/?321504-1/hearing-us-strategy-isis (дата обращения: 18.11.2015); Connable B. Defeating the Islamic State in Iraq // RAND Corporation. September 2014. URL: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT418/RAND_CT418.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

²⁴ Global Security Forum 2014: Iraq in the Balance // CSIS. 12.11.2014. URL: http://csis.org/files/attachments/141112_Iraq_in_the_Balance_GSF_transcript.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

²⁵ Напомним, что Байден, будучи тогда сенатором от демократической партии, утверждал, что политика Буша, направленная на формирование сильной центральной власти в Багдаде,

указывает, что неосалафитские религиозные экстремисты из суннитских провинций связаны с «Аль-Каидой», поэтому разделение Ирака станет стимулом для суннитов-радикалов заполучить контроль над этими провинциями, в то время как Иран будет заполнять образовавшийся после ухода США вакуум в шиитских провинциях. Из-за совершенных США ошибок в Ираке, страна может и сама распасться, но если ее разделение будет частью запланированной политики, то это лишь увеличивает вероятность ввергнуть страну в более глубокий кризис. Идея децентрализовать страну — это не стратегия, а отказ от моральной ответственности и от национальных интересов²⁶.

Сегодня, спустя десять лет, Кордесман вновь призывает отказаться от идеи децентрализации страны, поскольку главная проблема Ирака — не ИГ, а сепаратизм. По мнению Кордесмана, непонятно, к чему может привести независимость Курдистана или отделение суннитов, кроме усугубления межэтнических и религиозных конфликтов. На текущий момент не существует такого подхода к федерализации или разделению суннитских и шиитских общин, который бы не повлек переселения людей. Причиной же стремления к сепаратизму является разделение и сегрегация. Победа над ИГ не решит этой проблемы, равно как и не создаст надежной системы безопасности и эффективной экономики. Преодолению сегрегации могло бы способствовать формирование Национальной гвардии, состоящей из представителей всех этнических групп страны, а также, возможно, перераспределение доходов от нефти между регионами, это бы помогло нивелировать внутривнутриполитические противоречия и повысить уровень доверия.

Именно отсутствие доверия подрывает формирование национального образа будущего Ирака. Однако еще не слишком поздно: единство страны можно сохранить. Такой позиции придерживается эксперт Брукингского института Ч. Листер. Он считает, что иракское государство должно сохранить имидж сильного, единого, полиэтнического и многоконфессионального общества. Необходимо выдвигать в правительстве нацеленных на общее дело суннитов, призывающих арабов-суннитов к единству, Багдад также должен налаживать контакты с суннитскими лидерами, а США следует активнее помогать в этом процессе²⁷.

Власти в Вашингтоне подвергаются серьезной критике со стороны экспертного сообщества за отсутствие четкой и продуманной региональной политики на Ближнем Востоке, за недостаточно активную, излишне осторожную и порой даже неуверенную политику, за неспособность Белого дома и конгресса оперативно приходить к компромиссу, за отсутствие плана действий на случай объявления Иракским Курдистаном независимости.

Кордесман осуждает Вашингтон за то, что предпринимаемые США усилия недостаточны для сохранения Ирака единым государством, в то время как

противоестественна для иракского народа: сунниты не хотят жить в подконтрольном шиитам централизованном государстве, а курды не откажутся от своей 15-летней автономии. Байден предлагал децентрализовать страну, чтобы каждая группа занималась своими делами в своих регионах страны, тем самым нивелировав противоречия и позволив США вывести войска из Ирака. См. *Biden jr. J.R., Gelb L.H.* Unity Through Autonomy in Iraq // The New York Times. 01.05.2006. URL: www.nytimes.com/2006/05/01/opinion/01biden.html?pagewanted=all&_r=0 (дата обращения: 18.11.2015).

²⁶ *Cordesman A.H.* Dividing Iraq: Think Long and Hard First // CSIS. 01.05.2006. URL: http://csis.org/files/media/csis/pubs/060501_dividingiraq.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

²⁷ *Lister Ch.* What should the U.S. do about ISIS? Show Sunnis we care // Brookings. 18.06.2015. URL: www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/06/17-isis-washington-show-sunnis-we-care-lister (дата обращения: 18.11.2015).

межпартийные баталии о том, какая администрация «потеряла Ирак», лишь отвлекают внимание от настоящих проблем²⁸.

По мнению эксперта фонда «Наследие» Дж. Карафано, на администрации Обамы лежит ответственность и она должна помочь иракскому народу стабилизировать государство. В качестве первой задачи Карафано видит формирование правительства национального единства, поскольку без него восстановление — практически нереализуемая задача²⁹.

Более резкой критике администрация Белого дома подвергается со стороны экспертов Брукингского института за отсутствие реальных политических шагов по помощи Ираку в достижении национального примирения. Эксперты Брукингского института не согласны с аргументами военных и политических кругов Вашингтона, объясняющими бездействие (якобы в сложившейся ситуации виноваты сами иракцы), поскольку ни одна другая страна, кроме США, не может помочь иракцам: либо США предпринимают шаги по установлению мира и стабильности в Ираке, либо он погружается в еще более глубокий хаос гражданской войны. Официальному Вашингтону, по мнению экспертов, следует принять следующие меры: создать баланс сил между основными группами, всецело поддержать правительство аль-Абади, направить больше американских (или других западных) военных для обучения иракских вооруженных сил, в том числе усилив подготовку суннитских военных. Но ограничиваться мерами паллиативного характера не следует, поскольку они не гарантируют благополучия страны в долгосрочной перспективе³⁰. Последнее требует избавиться от царящего взаимного недоверия между суннитами и шиитами, ведь после победы над ИГ нерешенный конфликт между этими двумя группами может перерасти в гражданскую войну. Одной из мер для решения этой проблемы экспертам представляется отправка представителя США, который стал бы посредником между отдельными группами при переговорах по созданию новой системы власти (К. Поллак)³¹.

Эксперты Брукингского института также критикуют Белый дом за чрезмерно осторожную политику, поскольку она препятствует решительным и необходимым для стабилизации ситуации шагам правительства аль-Абади. Отсутствие поддержки со стороны США ставит политическое будущее аль-Абади под угрозу. Понимая это, он вынужден терпеть многих шиитских военных, отказывающихся от примирения с суннитами. Следствие этого — медленные и недостаточно активные действия на военном фланге, которые позволяют радикалам ИГ быстрее группировать силы и повышают их готовность к будущим наступлениям. Медленная и неуверенная реализация даже хорошей стратегии может привести к поражению, поэтому США должны активнее бороться с «Исламским государством» (М. О'Хэнлон)³².

²⁸ *Anthony H. Cordesman* Iraqi Stability and the "ISIS War" // CSIS. 12.08.2015. URL: http://csis.org/files/publication/150812_Iraq_Stability_and_the_War_on_ISIS.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

²⁹ *Carafano J.J., Bucci St.P.* The Way Forward in Iraq // The Heritage Foundation. 15.08.2014. URL: www.heritage.org/research/reports/2014/08/the-way-forward-in-iraq (дата обращения: 18.11.2015).

³⁰ *Pollack K.M.* Iraq after the fall of Ramadi: How to avoid another unraveling of Iraq // Brookings. 22.05.2015. URL: www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/05/22-iraq-ramadi-isis-islamic-state-washington (дата обращения: 18.11.2015).

³¹ *Pollack K.M.* ISIS Is Losing in Iraq. But What Happens Next // The New York Times. 04.02.2015. URL: www.nytimes.com/2015/02/04/opinion/isis-is-losing-in-iraq-but-what-happens-next.html (дата обращения: 18.11.2015).

³² *O'Hanlon M.E.* Reasons not to dally in Iraq // Brookings. 11.06.2015. URL: www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/06/11-iraq-isis-washington-obama-strategy-risk (дата обращения: 18.11.2015).

Вопрос сепаратизма

Качество стратегии США, как было отмечено выше, ставится многими представителями американского экспертного сообщества под вопрос. Недостаточно проработанная стратегия не решит проблему сепаратизма в Ираке. Идеи дезинтеграции страны и, в частности, отделения курдов, даже если они будут дружески настроены по отношению к США, не находят поддержки у большинства американских аналитиков.

Усиление сепаратистских настроений в Иракском Курдистане, по мнению Г. Стенсфилда из Брукингского института, может привести к непредсказуемым последствиям. Отделение Иракского Курдистана будет способствовать росту сепаратизма в соседних странах. Если США поддержат и их отделение, то Вашингтон выступит против принципа территориальной целостности и нерушимости границ. Таким образом, Соединенным Штатам будет проблематично публично поддерживать сепаратистские движения, оставаясь приверженными принципу территориальной целостности в одних случаях и не признавая в то же время право наций на самоопределение в других³³.

Для самих же курдов отделение, считает Дж. Альтерман из ЦСМИ, приведет к серьезному подрыву регионального влияния Эрбиля. Сосредоточенность Багдада на борьбе с «Исламским государством» увеличивает влияние курдов на Багдад: во-первых, в ходе конфликта им удалось захватить провинцию Киркук, стабильность в которой важна для экономического развития всей страны; во-вторых, налаживание отношений с Эрбилем жизненно важно для Багдада, ведь у первых есть способная дать отпор террористам военная сила — пешмерга. Пока курды не объявят независимость, их влияние в рамках единого Ирака будет расти. Поэтому Вашингтону для стабилизации ситуации в стране следует вести диалог не только с силами внутри Ирака, но и с региональными державами. Военная помощь Багдаду не будет в долгосрочной перспективе способствовать разрешению кризиса в стране, если не будут учтены интересы ближневосточных стран³⁴.

Несмотря на усилия администрации Обамы наладить кооперацию между тремя крупнейшими общинами Ирака, тенденции на усиление кооперации слабо прослеживаются. Это заставляет некоторых аналитиков скептически оценивать вероятность сохранения единства Ирака. Данную позицию наилучшим образом выразил бывший министр обороны Р. Гейтс на слушаниях в сенате конгресса США, задавшись вопросом, смогут ли такие «искусственные» государства, как Ирак, Афганистан и Сирия, имеющие глубоко укорененные внутривнутриполитические противоречия, существовать в текущих границах на фоне современного кризиса. Гейтс уверен, что решение каждого кризиса по отдельности без продуманной на долгосрочную перспективу политики в регионе невозможно. Однако выстраиванию последней препятствуют межпартийные споры в Вашингтоне по стратегии на Ближнем Востоке, поэтому именно отсутствие консенсуса внутри США видится Гейтсу одной из главных проблем, препятствующих стабилизации Ирака и региона в целом³⁵.

Если попытки наладить и укрепить сотрудничество с суннитскими общинами увенчаются успехом, то появится шанс, во-первых, снизить темпы вербовки

³³ *Stansfield G.* Kurdistan rising: to acknowledge or ignore the unraveling of Iraq. // Brookings. July 2014. URL: www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2014/07/kurdistan-iraq-isis-0731/Kurdistan-Iraq-ISIS-Stansfield-0731.pdf?la=en (дата обращения: 18.11.2015).

³⁴ *Alterman J.B.* Hoping for Trouble in Iraq // CSIS. June, 2014. URL: http://csis.org/files/publication/0614_MENC.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

³⁵ *Defense Policy Outlook // C-SPAN.* 21.10.2015. URL: www.c-span.org/video/?328792-1/former-defense-secretary-robert-gates-testimony-us-defense-outlook&start=1090 (дата обращения: 18.11.2015).

радикалами населения из суннитских провинций и, во-вторых, наладить диалог между Багдадом и суннитскими лидерами. Однако вряд ли в краткосрочной перспективе за этим последует увеличение численности военных сил Багдада, поскольку мало арабов из суннитских провинций готовы воевать бок о бок с шиитами. Эксперты также указывают на то, что, если политика урегулирования отношений между общинами обернется новым провалом, это может еще больше отдалить их (Р. эль-Хамед, Фонд Карнеги)³⁶. Важно помнить, что «Исламское государство» стало результатом, а не причиной конфликта в Ираке и Сирии. До тех пор пока существуют религиозные и этнические противоречия в этих странах, ИГ будет вербовать людей, для которых эта организация, возможно, единственный социальный лифт. Курды и шииты редко предпринимают шаги по примирению; ни те ни другие не готовы отвоевывать у религиозных радикалов суннитские поселения и города (А. Ланд, Фонд Карнеги)³⁷.

Одна из главных проблем, по мнению исследователей RAND, — неопределенность будущего иракской системы безопасности. В условиях конфликта с ИГ правительство Багдада больше заинтересовано в сохранении собственных позиций, чем в строительстве государственных институтов. Однако представляется необходимой реформа сил безопасности, в результате которой доверие среди населения к органам госбезопасности бы возросло. Пока же доминирует образ институтов госбезопасности как репрессивной машины, коей она была на протяжении долгой истории страны вплоть до окончания правления Хусейна. В долгосрочной перспективе реформа укрепит правопорядок, повысит эффективность государственного управления. Эксперты RAND настаивают на необходимости проведения реформ, хотя, учитывая продолжающуюся борьбу с ИГ, они могут казаться нецелесообразными, но в долгосрочной перспективе они окажут положительное влияние. Аналитики RAND с сожалением отмечают низкую заинтересованность современного правительства Ирака в проведении подобных реформ³⁸.

В комментариях некоторых экспертов Фонда Карнеги курды представляются уже фактически независимой силой, на которую федеральные власти в Багдаде мало могут повлиять. Таким оценкам способствует расширение контактов между курдской политической элитой и политической элитой США. Курды работают над тем, чтобы создать образ Иракского Курдистана — надежного партнера Соединенных Штатов. Представители правительства Иракского Курдистана регулярно общаются с влиятельными политиками Вашингтона, выступают в университетах и американских мозговых центрах (Р. Мансур, Фонд Карнеги)³⁹. В результате некоторые американские аналитики транслируют курдскую позицию, согласно которой во избежание еще большей крови в будущем Багдад и Эрбиль должны начать переговоры по независимости Иракского Курдистана. Данные переговоры могут стать стимулом для регионального правительства курдов участвовать в борьбе с боевиками, ведь для уничтожения «Исламского государства»

³⁶ *El-Hamed R.* The Challenges of Mobilizing Sunni Tribes in Iraq // Carnegie Endowment for International Peace. 17.03.2015. URL: <http://carnegieendowment.org/sada/?fa=59401> (дата обращения: 18.11.2015).

³⁷ *Lund A.* The Islamic State is Losing, But No One Is Winning // Carnegie Endowment for International Peace. 13.03.2015. URL: <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=59367> (дата обращения: 18.11.2015).

³⁸ *Rathmell A., Oliker O., Kelly T.K., Brannan D., Crane K.* Developing Iraq's Security Sector The Coalition Provisional Authority's Experience // RAND corporation. 2005. URL: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG365.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

³⁹ *Mansour R.* How the Kurds Helped Draw the United States Back to Iraq // Carnegie Middle East Center. 29.06.2015. URL: <http://carnegie-mec.org/2015/06/29/how-kurds-helped-draw-united-states-back-to-iraq/ib65> (дата обращения: 18.11.2015).

аль-Абади необходимо плотнее сотрудничать с пешмергой. Для обеспечения стабильности и безопасности в стране Багдад должен сформировать такое видение отношений суннитов, курдов и шиитов, ради которого все три общины будут воевать с «Исламским государством» (Н. Юнис, Фонд Карнеги)⁴⁰.

По мнению экспертов, нельзя исключать возможность распада Ирака, как это делает администрация Белого дома. Поэтому Вашингтону необходим план на данный случай (Б. Дженкинс, RAND). Вероятно, что религиозные и этнические разногласия будут препятствовать попыткам Багдада помириться с суннитами или пойти на уступки курдам, а в результате — борьбе с ИГ. Ведь ни одна из крупнейших общин не готова идти на необходимые уступки ради мира в стране. Эксперты задаются следующим вопросом: как США отреагируют на объявление курдами независимости или на подавление иракской армией сепаратистов в Курдистане? Наравне с этим волнуют их и более принципиальные моменты: обязаны ли США помогать сирийским повстанцам или иракскому правительству? Неужели из-за вторжения в Ирак и свержения Саддама Хусейна США должны всегда поддерживать безопасность в Ираке? Эта головоломка не имеет простого решения, даже по каждой отдельной проблеме нет консенсуса, в то же время Вашингтону необходима долгосрочная региональная стратегия, которой нет⁴¹.

Призывы отказаться от поддержки Ирака звучат также со стороны экспертов Института Катона, поскольку курды намерены добиваться независимости, сунниты сильно разочарованы Багдадом, а шииты не проявляют достаточно лидерства, чтобы сплотить страну. В таких условиях, возможно, только федералистская модель с широкой автономией остановит волну насилия. Однако это никак не соотносится с жизненно важными американскими интересами, поэтому следует оставить идею создания демократического и стабильного Ирака⁴².

* * *

Разразившийся кризис иракской государственности вызвал серьезную обеспокоенность в Соединенных Штатах. Политика Белого дома продолжает быть направлена на восстановление единого Ирака, в котором бы мирно сосуществовали доминирующие в стране три социальные группы: курды, арабы-шииты и арабы-сунниты. Большинство членов конгресса и представителей экспертного сообщества разделяют необходимость воссоздания прежнего суверенитета государства. Тем не менее в Вашингтоне прослеживается серьезный градус сомнения в успехе проводимой политики в краткосрочной перспективе, поскольку ни одна из иракских социальных групп не проявляет стремления восстановить былой статус-кво. Отсутствие четкой стратегии, способной привести к гарантированно положительным результатам, вызывает серьезные опасения, что кризис иракской государственности окажет негативное воздействие в долгосрочной перспективе на регион Ближнего Востока.

⁴⁰ *Younis N.* A Cross-Sectarian Vision for Defeating the Islamic State in Iraq // Carnegie Middle East Center. 06.07.2015. URL: <http://carnegie-mec.org/2015/07/06/cross-sectarian-vision-for-defeating-islamic-state-in-iraq/icvn> (дата обращения: 18.11.2015).

⁴¹ *Jenkins B.M.* How the Current Conflicts Are Shaping the Future of Syria and Iraq // RAND corporation. 2015. URL: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE163/RAND_PE163.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

⁴² *Friedman B.H.* America: Stay out of Iraq // CATO Institute. 13.06.2014. URL: www.cato.org/publications/commentary/america-stay-out-of-iraq (дата обращения: 18.11.2015); *Bandow D.* Back in Iraq? // CATO Institute. 28.07.2014. URL: www.cato.org/publications/commentary/back-iraq (дата обращения: 18.11.2015).

Новые партии как вызов традиционному бипартизму в Испании

В 2014–2015 гг. на политической арене Испании появились два игрока, заставивших понервничать даже самых опытных участников политического процесса. Их лица и символика заняли первые полосы газет и журналов. Беспрецедентный для Испании случай — две новые партии всего за год сумели изменить устоявшуюся модель голосования и стали реальной угрозой двухпартийной системе. Что послужило причиной столь резких изменений? Почему система, успешно функционировавшая с 1982 г., вдруг пошатнулась и что заставило миллионы испанских избирателей сменить модель голосования?

Партийная и избирательная системы являются одним из наиболее дискуссионных вопросов, постоянно вносящих элемент нестабильности в политический процесс Испании. Современная избирательная система страны сложилась в конце 1970-х гг. В интересах всего общества было избежать излишней дисперсии партий и найти такую формулу, которая бы обеспечила формирование ответственного и стабильного правительства, не исключив при этом потенциально значимых акторов, чтобы не поставить под сомнение легитимность законодательных актов и весь процесс демократического транзита¹.

Основными принципами действующей системы избрания конгресса депутатов (нижней палаты парламента) являются следующие:

- 1) за избирательные округа принимаются провинции;
- 2) конгресс депутатов состоит из 350 депутатов²;
- 3) вводится пропорциональное представительство с применением электоральной формулы д'Ондта;
- 4) от каждого избирательного округа выбираются минимум два депутата, кроме городов Сеута и Мелилья, которым выдается только по одному мандату;
- 5) установлен минимальный барьер в 3% для прохождения партии в конгресс депутатов;
- 6) партии представляют закрытые заблокированные списки кандидатов.

В тех округах, от которых избираются шесть или меньше кандидатов (35 из 52), система работает как мажоритарная, и шансы на победу есть лишь у первой и второй партий. «Удельная стоимость» голосов избирателей существенно варьируется — в провинции Сория на одного депутата приходится 34,6 тыс. жителей, тогда как в Мадриде — 139,6 тыс.³.

* Куракина-Дамир Александра Андреевна — к.полит.н., старший научный сотрудник Института Латинской Америки РАН.

¹ Подробнее см. воспоминания депутата от СДЦ О. Альсаги, принимавшего участие в разработке избирательной системы. *Lago I., Montero J.R.* "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos": manipulación política del sistema electoral español. Working paper 45/2005. UAM. P. 6–7.

² При этом конституция определяет состав конгресса депутатов в количестве минимум 300 — максимум 400 человек, а Органический закон о проведении всеобщих выборов устанавливает состав конгресса депутатов в количестве 350 человек.

³ Такую диспропорцию правительство пыталось нивелировать принятием иной избирательной системы для палаты территориального представительства — сената. При выборах в сенат действует мажоритарная система, почти от всех провинций избирается равное количество представителей, однако этот вопрос выходит за рамки данного исследования.

После выборов 1982 г. в Испании сложилась система «двух с половиной партий», которую в самой стране обычно называют двухпартийной. Испанская социалистическая рабочая партия (ИСРП) тогда привлекла на свою сторону почти половину избирателей (48,4%), в то время как ближайший конкурент — «Народный альянс» (НА) — набрал лишь 25,9%. После выборов 1993 г. и успешной реорганизации НА, превратившегося в Народную партию (НП), а также смены лидера консерваторы смогли на равных конкурировать с социалистами. Значительное снижение популярности ИСРП также сблизило их позиции. Компартия и созданная на ее основе партия «Объединенные левые» были менее успешными: они так и остались на третьем месте в общенациональном списке партий.

Дебаты по вопросу о справедливости избирательной системы и необходимости ее реформирования редко выливаются в какие-либо изменения. Основные политические игроки Испании — ИСРП, НП и сильные региональные партии — получали преимущества от действующей системы, в то время как «Объединенные левые» традиционно оказывались в числе проигравших.

В период с 1982 по 2011 гг. НП и ИСРП в совокупности занимали от 66 до 83% мест в конгрессе депутатов. Время от времени предпринимались попытки создать центристские партии национального масштаба, но в силу испанской специфики они оказывались малоуспешными. Последней такой попыткой была партия «Союз, прогресс и демократия», учрежденная Р. Диес, перспективы которой сегодня выглядят весьма неопределенно.

Еще одна особенность испанской политической системы, часто критикуемая обществом, — каудильистская форма организации партий. Партийный лидер и его ближайшее окружение обладают практически абсолютной властью. Они принимают основные кадровые решения, распоряжаются партийным бюджетом, созывают или не созывают партийные съезды.

Изменение социально-политической ситуации

В 2010 г. социально-политическая ситуация в стране резко осложнилась. Это стало следствием экономического кризиса 2008–2009 гг., довольно быстро переросшего в политический и институциональный⁴. Значительно выросло число граждан, недовольных политиками в целом, в то время как уровень доверия к политическим институтам, напротив, снизился.

Согласно проведенным в мае 2011 г. опросам общественного мнения, отсутствие вызывающих доверие политиков представлялось третьей по значимости проблемой (об этом сообщили 22,1% респондентов) после безработицы (84,1%) и ситуации в экономике (46,5%). Почти 70% испанцев высказались за реформу избирательной системы в пользу большего плюрализма. Около 60% были недовольны тем, что региональные партии зачастую играли ключевую роль в принятии правительственных решений⁵. Три четверти опрошенных заявляли, что «стерильная» конкуренция между двумя основными партиями отрицательно влияет на качество демократии. Недавние коррупционные скандалы затронули практически все политические группировки и свидетельствовали о структурном характере кризиса, еще сильнее усугубив проблему разрыва между обществом и элитой.

Все это привело к мобилизации граждан, требованиям существенных политических перемен и прихода во власть новых людей. Произошла консолидация протестных групп, выступивших единым фронтом 15 мая 2011 г. — за неделю до

⁴ Kurakina-Damir A. Consecuencias políticas y sociales de la crisis económica en España // Rusia y España en el mundo multipolar. М.: ILA ACR, 2012. P. 212–221.

⁵ Centro de investigaciones sociológicas. Barómetros No 2761, 2885, 2888.

выборов в региональные и муниципальные органы власти. Так родилось Движение возмущенных (или движение «15М»), показавшее существенные изменения в отношении населения к политикам и политическим институтам. Прокатившиеся по стране весной-летом 2011 г. социальные волнения выразили запрос общества на преодоление социальной несправедливости, создание более прозрачной и доступной системы госуправления, реформирование избирательной системы, отделение интересов капитала от интересов государства, приоритетное внимание к защите уязвимых слоев общества. Основные лозунги гласили: «Они не наши представители», «Я не против системы, система против меня», «Один человек, один голос». Новым в движении «15М» было то, что оно смогло преодолеть деление на правых и левых, добившись одобрения 81% населения.

Итогом протестных выступлений стал существенный отток голосов от двух ведущих партий. На выборах 2011 г. «народники» получили абсолютное большинство мест в конгрессе депутатов, но количество голосов по сравнению с 2008 г. увеличилось лишь на 500 тыс. (за четыре года до этого они проиграли выборы). Потери ИСРП составили рекордные 4,3 млн голосов. В самом большом плюсе оказались «Объединенные левые» и относительно новая партия «Союз, прогресс и демократия»: количество поданных за них бюллетеней увеличилось на 700 тыс. и 800 тыс. соответственно. Количество представленных в конгрессе партий выросло с 10 до 13. В итоге ИСРП и НП вместе заняли 296 мест из 350, что на 27 мандатов меньше, чем в 2008 г.

Изначально движение «15М» не планировало становиться политической партией, так как, во-первых, это противоречило его философии, во-вторых, оно предвидело свое поражение на выборах в качестве партии — конкурента ИСРП и НП. Однако после всеобщих выборов политическая активность граждан стала угасать, протесты сходили на нет. С этого момента различными группами начали предприниматься попытки институализировать движение и перевести его в новое качество. Партии появлялись и исчезали, будучи не в состоянии конкурировать на равных с опытными игроками вне предвыборных кампаний. Многие из них так и остались неизвестными широкой общественности. В этот период значительно увеличилось количество новых зарегистрированных партий. Если в 2012 г. в государственном регистре значилось 57 новых партий, то в 2014 г. их было уже 181, а к ноябрю 2015 г. — 460⁶. Безусловно, такое количество организаций не может одновременно участвовать в политическом процессе, и лишь единицы из них способны продержаться хотя бы один электоральный цикл.

В декабре 2012 г. появилась «Партия Икс», поддерживаемая людьми, близкими к движениям за свободное распространение программного обеспечения. Именно ее мы можем считать первой официальной партией, возникшей по следам движения «15М». Партия выступала за «настоящую демократию», то есть постоянное право на прямое голосование, прозрачность управления, «википравительство» и транспарентность законодательного процесса. Длительное время активисты новой партии действовали анонимно, чтобы избежать персонализации, характерной для традиционной политики. С осени 2013 г. начали проводиться презентации партии и встречи с потенциальными избирателями вне всемирной паутины. «Партия Икс» выставляла свою кандидатуру на выборах в Европарламент в 2014 г., но не смогла набрать достаточного количества голосов. На данный момент в некоторых автономных областях партия продолжает сотрудничество с другими движениями, близкими по идеологии, но существенного воздействия на общественно-политическую жизнь не оказывает.

⁶ Данные предоставлены в соответствии с Регистром политических партий Министерства внутренних дел Испании. URL: https://servicio.mir.es/nfrontal/webpartido_politico.html (дата обращения: 30.11.2015).

Новый этап межпартийной конкуренции

С самого начала электорального цикла 2011–2015 гг. позиции обеих ведущих партий были слабы. «Народникам» для преодоления последствий экономического кризиса приходилось проводить политику жесткой экономии, значительно сокращая траты на социальные нужды. В большинстве случаев правительство предпочитало уходить от диалога с обществом, избегая ответов на проблемные вопросы.

Социалисты, в свою очередь, исчерпали кредит доверия избирателей еще в 2010 г., когда экономический кризис вошел в наиболее острую фазу, а провал на выборах лишь усугубил ситуацию. Неудача постигла ИСРП и на выборах в Европарламент, после чего в июле 2014 г. генеральный секретарь партии А. Рубалькаба ушел в отставку. Таким образом, М. Рахой, лидер НП и председатель правительства Испании, остался единственным представителем «старой» элиты.

В начале 2014 г. политическая ситуация резко изменилась. На политической сцене появилась партия «Подemos» («Мы можем»). Испанские исследователи сходятся во мнении, что эта партия напрямую не связана с движением «15М», но между ними есть много общего. Она, так же как и движение «15М», старалась избегать деления на правых и левых и позиционировала себя как «новая демократия». Общими требованиями были отказ от двухпартийности, прямое политическое участие, пресечение финансовых спекуляций.

Успеху этой партии способствовала фигура ее харизматичного лидера П. Иглесиаса, владеющего привлекательной и доступной широким массам риторикой. Свою известность он получил не только как преподаватель политологии одного из крупнейших университетов страны, но и как ведущий политического телешоу. Иглесиас ввел в обиход новое деление испанского общества на касты — представителей политической и экономической элит страны и народ. После успешного дебюта на выборах в Европарламент для многих испанцев он стал символом надежды и антиподом «старой гвардии», среди которой многие политики были замешаны в коррупционных делах. В своей риторике лидеры «Подemos» старались избегать тем, характерных для левых сил. Тем не менее, избиратели этой партии относят себя к левому спектру.

Среди программных предложений «Подemos», относящихся к экономической сфере, — повышение подоходного налога при доходах свыше 50 тыс. евро в год, снижение НДС, сокращение трудовой недели до 35 часов, уменьшение пенсионного возраста до 60 лет, национализация стратегически важных секторов экономики (энергетика, транспорт, фармацевтика, телекоммуникации и др.). К политическим целям партии прежде всего относится реформирование конституции 1978 г. и избирательной системы⁷.

С апреля 2014 г. по ноябрь 2015 г. «Подemos» прошла четыре фазы эволюции: резкий взлет с 10,7 до 27,7% (апрель–ноябрь 2014 г.); короткий период лидерства (январь–февраль 2015 г.), когда разница в электоральной поддержке с НП и ИСРП составляла 6,8 и 9,4 пункта соответственно; борьба за лидерство с НП и ИСРП (март–июль); уход с первых позиций (начиная с июля 2015 г.)⁸.

Согласно опросам общественного мнения, в начале весны 2015 г. «Подemos» вышла на первое место по предполагаемому количеству голосов на всеобщих выборах, однако уже в мае 2015 г. начался постепенный спад, усилившийся после выборов в муниципалитеты и региональные органы власти. Летом 2015 г. снижение

⁷ См. официальный сайт партии «Подemos». URL: <http://unpaiscontigo.es/> (дата обращения: 30.11.2015).

⁸ Barómetro octubre 2015: PSOE, PP y Ciudadanos; casi un triple empate. Metroscopia. 12.10.2015. URL: <http://metroscopia.org/barometro-octubre-2015-psoe-pp-y-ciudadanos-casi-un-triple-empate/> (дата обращения: 30.11.2015).

интереса к этой партии было связано как с излишним радикализмом и популизмом ее риторики, так и с ростом популярности региональной партии «Сьюдаданос», возглавляемой А. Риверой.

«Сьюдаданос» была основана в Каталонии еще в 2005 г. на платформе социал-либерализма и выступала против «навязанного национализма» ряда региональных партий. Первоначальной ее целью было получить достойное представительство в автономных и муниципальных органах власти, достаточное, чтобы без заключения союза с националистическими партиями Каталонии оказывать влияние на политический процесс в регионе. На выборах в парламент Каталонии 2006 и 2010 гг. партии удалось получить лишь по три депутатских мандата из 135. Однако в 2011 г. по результатам муниципальных выборов «Сьюдаданос» смогла выйти за пределы региона, а в следующем году втрое увеличить свое представительство в каталонском парламенте.

В 2014 г. эта партия активизировала экспансию на территорию других регионов. Если на выборах в Европарламент она заняла лишь восьмое место, то весной 2015 г., согласно опросам, она уже догоняла по популярности партию «Подemos» и на равных участвовала в региональных и муниципальных выборах. За короткий промежуток времени она стала весомой альтернативой не только традиционным партиям, но и «Подemos», перетянув на свою сторону тех избирателей, которые были недовольны двухпартийной системой, но при этом не были готовы поддержать излишне радикальную партию Иглесиаса. Среди потенциальных избирателей «Сьюдаданос» оказались бывшие сторонники НП (порядка 40%), «Союза демократического центра» (15%), ИСРП (13%) и «политические сироты», то есть те, кто не поддерживает ни одну из партий (21%). В период с января по март 2015 г. поддержка «Сьюдаданос» выросла более, чем на 10 пунктов.

Если говорить об идеологической ориентации партии, то по социальным вопросам (отношение к абортam, однополым бракам и т.д.) она близка к левым идеям, в то время как в экономическом плане ее стоит отнести к правому сектору. Традиционно ее характеризуют как партию правого центра. В области государственного территориального устройства партия отстаивает равноправие регионов и равные возможности для всех граждан независимо от места их рождения, языка, социального положения или пола. Также «Сьюдаданос» защищает действующую систему автономий как жизнеспособную и разумную модель административно-территориального устройства Испании. В экономическом плане партия тяготеет к скандинавской модели⁹.

На фоне меняющейся политической обстановки произошло обновление ИСРП, связанное с избранием на пост генерального секретаря молодого кандидата П. Санчеса. Впервые в истории современной Испании кандидат на пост председателя правительства был избран при участии всех членов партии, а не только партийной верхушки, что дает ему небывалый запас легитимности и поддержки сторонников социалистов.

С начала 2015 г. согласно социологическим опросам уровень популярности четырех ведущих партий сильно менялся. В январе за первое место боролись НП и «Подemos» (по 26%), тогда как ИСРП занимала третью строчку с результатом, близким к 20%, а «Сьюдаданос» еще не набрала свою электоральную базу на общенациональном уровне и находилась в самом низу списка. Весной с началом предвыборных кампаний ситуация существенно изменилась. В апреле–мае поддержка НП незначительно упала, ИСРП смогла укрепить свои позиции, достигнув

⁹ См. официальный сайт партии «Сьюдаданос». URL: www.ciudadanos-cs.org/ (дата обращения: 30.11.2015).

уровня 23%. Партия «Подемос», наоборот, потеряла несколько пунктов, опустившись до 19%. Ее уже догоняла «Сьюдаданос» с 15%. Начиная с сентября 2015 г. лишь партии «Сьюдаданос» удавалось стабильно наращивать свой электорат, тогда как степень поддержки других партий шла вниз¹⁰.

* * *

Таким образом, кризис, поразивший основные политические партии Испании и вызвавший массовое разочарование избирателей, открыл возможности для возникновения новых успешных партий на политической арене. Новые партии стали серьезным вызовом традиционному бипартизму и заставили обе основные партии учитывать интересы и предложения новых акторов. Если всего несколько лет назад испанские избиратели были поделены между «народниками», социалистами и региональными партиями, то сегодня это деление стоит под вопросом.

Новым партиям помогли выйти на основную сцену следующие характеристики: наличие молодых харизматичных политиков, привлекательные программные предложения, активная деятельность в сети, модернизация политического дискурса. Успех на местных выборах и особенно способность вести переговоры и заключать пакты способствовали тому, что большая часть испанцев начали рассматривать новые партии как реальную альтернативу, способную обновить демократическую систему в стране.

Несмотря на то что в 2015 г. НП выиграла почти все региональные выборы, она лишилась абсолютного большинства. По сути на данный момент на общеиспанском пространстве основная борьба развивается между четырьмя партиями — НП, ИСРП, «Сьюдаданос» и «Подемос». Малые партии с более длительной историей — «Союз, прогресс и демократия» и «Объединенные левые» — оказались в проигрышной позиции и вряд ли смогут достичь прежних результатов. Для многих избирателей они ассоциируются со старой системой, погрязшей в коррупции и междоусобицах.

В данной ситуации существует несколько сценариев развития на среднесрочную перспективу.

- 1) В течение следующего электорального цикла или, что вероятнее, его части, в качестве основных игроков так и останутся четыре общенациональных партии. Это сделает систему довольно нестабильной и затруднит принятие решений. В итоге одна из партий постепенно потеряет свой политический вес.
- 2) Произойдет слияние «Подемос» с ИСРП и «Сьюдаданос» с «народниками». И те и другие временно потеряют часть электората, который к следующим выборам вернется. Таким образом, система сохранится в более-менее неизменном виде.
- 3) Партиям удастся отстоять необходимость реформирования избирательной системы, которая станет более пропорциональной, а партийная система — временно более поляризованной. Впоследствии четвертая по величине партия, вероятнее всего, утратит свои позиции, на сцене останутся три игрока, которым придется научиться договариваться. Таким образом, большинство правительств будут коалиционными.

¹⁰ Metroscopia — Pulso de España. URL: <http://metroscopia.org/> (дата обращения: 30.11.2015).

Бразильское общество перед угрозой дезинтеграции

Под политической дезинтеграцией, как правило, понимают центробежные процессы, движимые религиозными или национальными мотивами. Для политической ситуации в Бразилии подобные явления менее характерны, чем для ряда других современных государств. Известный бразильский антрополог Д. Рибейру в своей книге «Бразильский народ», посвященной процессу этнического и культурного формирования Бразилии, подчеркивает монолитность бразильского общества: «...в отличие, например, от Испании в Европе или от Гватемалы в Америке, которые, будучи полиэтническими обществами в составе единого государства, раздираемы внутренними конфликтами, Бразилию населяет единый народ...»¹. Рибейру отмечает, что, несмотря на огромные размеры страны, говоры тех или иных штатов различаются между собой меньше, чем диалекты в пределах Португалии, и что «корпус общих традиций имеет гораздо более важное значение, чем субкультурные особенности, отличающие жителей разных регионов, представителей различных классов или выходцев из различных формирующих матриц»².

Однако в последнее время в бразильском социуме все острее встает проблема дезинтеграции иного рода — социальной. Общество, которое и раньше в социальном плане было исключительно неоднородным, на сегодняшний день фактически оказалось разделенным на два полюса, кардинально отличающихся менталитетом, образом жизни и мировосприятием, которые все сильнее конфликтуют между собой. Антрополог, профессор Оксфордского университета Р. Пиньейру-Машаду отмечает: «В ходе истории страны сложился, с одной стороны, образ современной и развитой Бразилии, а с другой — архаичной и отсталой. Можно добавить: белой, элитарной, и черной, окраинной»³.

Президентская предвыборная кампания 2014 г. стала яркой иллюстрацией этого разделения общества, продемонстрировав накал эмоций, которые без преувеличения можно назвать классовой ненавистью. Второй тур сопровождался настоящей войной в социальных сетях, в ходе которой в прокуратуру было подано 85 заявлений по обвинению в виртуальных оскорблениях. На основе комментариев пользователей возникали образы неграмотных, как правило, черных жителей северо-востока Бразилии, составляющих основной костяк избирателей Д. Руссефф. Впоследствии выяснилось, что некоторые аккаунты, с которых отправлялись особенно оскорбительные комментарии в адрес избирателей Партии трудящихся (ПТ), были поддельными, что было расценено как сознательная провокация. Существует мнение, что эти «сетевые тролли» были составной частью кампании Руссефф и ставили целью очернить избирателей ее противника А. Невеса, выставив их озлобленными, высокомерными расистами. Масла в огонь «классовой борьбы» подлил даже Ф. Кардозу (президент Бразилии в 1995–2003 гг.), назвав избирателей ПТ «наиболее бедными» и, по совпадению, «наименее информированными».

* Кузнецова Варвара Александровна — аспирант Института Латинской Америки РАН.

¹ *Ribeiro D. O povo brasileiro. São Paulo: Companhia das letras, 1995. P. 22.*

² *Ibid.*

³ *Pinheiro-Machado R; Mury Scalco L. Rolezinhos: Marcas, consumo e segregação no Brasil // Revista de estudos culturais. URL: www.each.usp.br/revistaec/?q=revista/1/rolezinhos-marcas-consumo-e-segrega%C3%A7%C3%A3o-no-brasil (дата обращения: 30.11.2015).*

Максимально осязаемое проявление этого классового конфликта в повседневной жизни — криминальная война, до сих пор не прекращающаяся на городских улицах. Согласно данным Управления ООН по наркотикам и преступности, в 2012 г. в Бразилии каждый день в среднем 154 человека становились жертвами преднамеренных убийств⁴. Спрос на бронированные автомобили в крупнейшем городе страны Сан-Паулу в 2013 г. вырос на 35%⁵. Наиболее обеспеченные слои общества, не полагаясь на силы органов правопорядка, пытаются защитить себя сами.

О «военном положении» говорит сама структура городского пространства современных бразильских мегаполисов. Антрополог Т. Калдейра, исследовавшая в работе «Город стен» на примере Сан-Паулу взаимосвязь между обликом города и состоянием социума, отмечает, что за последние 30 лет дома горожан среднего класса и выше приобрели облик «укрепленных анклавов»⁶, отделенных от улицы глухими стенами и высокотехнологичными системами безопасности. Основная причина — страх перед преступностью, насилием. Улицы пуста, ее оставили бедным, маргиналам и бездомным. Эти стены — физическое, материальное воплощение социальной сегрегации, которую Пиньейру-Машаду назвала «бразильским апартеидом»⁷.

По мнению Калдейры, одна из основных причин усиления социальной конфронтации — сближение классов. Анализируя изменение городского пространства Сан-Паулу в 1980–1990 гг., она отмечает, что неравенство и, как следствие, социальная напряженность возросли именно тогда, когда в связи с развитием рынка недвижимости роскошные закрытые кондоминиумы начали строить на свободных земельных участках в непосредственной близости от фавел. «Бассейн в каждой квартире, три комнаты для прислуги, комнаты ожидания для водителей на первом этаже, кладовые для хрусталя, фарфора и столовой посуды и прочая и прочая. И вся эта роскошь контрастирует с видом из окон апартаментов: более 5 тыс. бараков фавелы Параизополис, одной из самых больших в Сан-Паулу, поставляющей домработниц для соседних кондоминиумов»⁸.

Однако полную силу классовый конфликт набрал лишь тогда, когда домработницы в буквальном смысле вышли из фавел, чему в немалой степени способствовали социальные реформы 2000-х гг.

Следует отметить, что резкое социальное расслоение и высокий уровень преступности всегда были характерной чертой бразильского общества, однако именно в последние годы неравенство, в свою очередь провоцирующее насилие, стало наиболее явным. Очевидным кажется противоречие: ведь совсем недавно страна сделала качественный скачок в своем развитии, реформы, начатые еще при правительстве Ф. Кардозу и продолженные правительствами ПТ, привели к значительному сокращению бедности. Согласно официальным данным, с 1999 по 2009 гг. так называемый средний класс вырос на 31 млн человек⁹. Все это должно было хотя бы отчасти сгладить социальные противоречия, однако произошло нечто абсолютно противоположное. По мнению бразильских социологов, именно

⁴ Brasil bate recorde em homicídios e fica em 7º entre ranking // Exame.com. 02.07.2014. URL: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/brasil-bate-recorde-em-homicidios-e-fica-em-7o-entre-ranking> (дата обращения: 30.11.2015).

⁵ Violência faz procura por blindagem de carro aumentar até 35% em SP // UOL. 13.09.2015. URL: <http://economia.uol.com.br/empreendedorismo/noticias/redacao/2013/09/13/violencia-faz-procura-por-blindagem-de-carro-aumentar-ate-35-em-sp.htm> (дата обращения: 30.11.2015).

⁶ Caldeira T. Cidade de muros. Editora 34, 2000. P. 257.

⁷ Pinheiro-Machado R; Mury Scalco L. Op. cit.

⁸ Caldeira T. Op. cit. P. 247.

⁹ Pinheiro-Machado R; Mury Scalco L. Op. cit.

реформы последних лет стали катализатором взрыва социальной нетерпимости: «Мы все еще живем в обществе, отягощенном рабовладельческим наследием, не консолидированном идеей равенства. Сейчас мы переживаем момент расставания с эксклюзивными привилегиями, что само по себе больно ранит элиты»¹⁰. Пока определенные блага были прерогативой высших классов, социальные предрассудки как будто спали. Все находилось в привычных социальных нишах, существовавших в более или менее устойчивой форме еще с начала XX в. Как только два мира — богатых и бедных, черных и белых, европеизированных буржуа и «варваров из фавел» — начали соприкасаться, миф о «расовой демократии» оказался развенчан.

Социальная конфронтация начала проявляться не только в форме уличной преступности, но и на уровне таких повседневных практик, как потребление. Например, многие авиакомпании, обслуживающие внутренние рейсы, ввели в самолетах зону повышенного комфорта. Как считает Пиньейру-Машаду, проблема не в комфорте как таковом, а в необходимости сегрегации пассажиров. Авиаперелеты стали доступны более широкому слою общества, и обеспеченный пассажир теперь вполне может оказаться в кресле рядом со своей домработницей¹¹.

Одним из наиболее показательных примеров социальной конфронтации в сфере потребления стала реакция общества на феномен «ролезины»¹². На Рождество 2013 г. группа подростков явилась в Международный торговый центр Гуарульуса (штат Сан-Паулу) с целью... погулять. Подростки ничего не украли, не испортили, у них не было с собой наркотиков, и, тем не менее, 23 человека были арестованы без объяснения причин. Эта ситуация расколола общество на два противоположных лагеря и сразу стала темой для обсуждения в социальных сетях, СМИ, привлекла внимание антропологов, социологов и политологов.

Выяснилось, что это достаточно распространенное явление среди подростков с периферии — приходить большой группой в ближайший торговый центр, так как публичное пространство для прогулок в городе, как отмечает Калдейра, исчезло еще с 1990-х гг.¹³. Что характерно, они приходят не для того, чтобы что-то украсть. Напротив, иногда даже покупают какой-либо предмет — кепку или кроссовки известной марки, — с точки зрения представителя среднего класса не положенный им по статусу. Но в первую очередь они приходят в торговый центр за социализацией. Вслед за элитой и средним классом они тоже хотят попасть на «праздник потребления». Но на этом празднике их не ждут.

Собственно, до реформ 2000-х гг., позволивших выбраться из-за черты бедности огромным массам населения, само появление подростков с периферии в торговом центре для среднего класса было немислимым. Они существовали в параллельных мирах. Однако когда миры пересеклись, столкновение оказалось очень жестким. В последовавшей за арестом участников «ролезины» серии публикаций в прессе были представлены различные точки зрения. В том числе и такая: «это дикари, плюющие в цивилизацию, варвары,... не способные признать

¹⁰ Procuradoria recebe 85 denúncias por ataques virtuais a nordestinos // El País Brasil. 09.10.2014. URL: http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/09/politica/1412885834_166697.html (дата обращения: 30.11.2015).

¹¹ Camarotização: por que o brasileiro gosta tanto de segregar o espaço? // El País Brasil. 18.01.2015. URL: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/17/politica/1421520137_687513.html (дата обращения: 30.11.2015).

¹² Rolesinho — от rolé (на сленге бразильских подростков означает «прогуливаться, фланировать») — подобие флэшмоба, объединяющего группу молодых людей (их может быть более ста), которые приходят в общественное место, как правило, торговый центр, и фланируют без конкретной цели.

¹³ Caldeira T. Op. cit. P. 211.

собственную ущербность,... умирающие от зависти к цивилизации»¹⁴. Пиньейру-Машаду так охарактеризовала настроения в социуме: «В последнее время в Бразилии я вижу ненависть и страх. Страх беспорядочной, неконтролируемой человеческой массы. Ненависть, направленную на класс «бездельников», которые должны были бы работать»¹⁵. От пользователей социальных сетей неоднократно звучало предложение «взять в руки мотыгу», которая в коллективном подсознании выступает одним из символов эпохи рабовладения. Многие оправдывали поведение полицейских, «превентивно» арестовавших подростков. Калдейра связывает такое восприятие ситуации с «символической криминализацией»¹⁶, в результате которой определенные социальные группы в общественном сознании изначально считаются преступными.

В то же время противники репрессивных действий в отношении участников «ролезинью» пытались понять, чем же так обеспокоили добропорядочных буржуа подростки с периферии, гуляющие в «храме потребления». Антрополог А. Барбоза Перейра задал провокационный вопрос: «А если бы это была многочисленная группа белых подростков, выходцев из среднего класса? Они ведь тоже часто приходят в торговые центры большими группами. Как была бы интерпретирована эта ситуация? Как безобидный флэшмоб?»¹⁷. По мнению писателя и журналиста Э. Брум, это именно так: «Торговые центры были специально построены, чтобы отгородиться от них, и вдруг они осмелились войти. В коллективном воображении подрывной элемент «ролезинью» заключается именно в том, что они стали развлекаться за пределами своего гетто. Более того — желать объекты потребления.... те самые, которые элита, в основном белая, считала своей эксклюзивной привилегией»¹⁸.

В одной из своих статей Брум сравнивает реакцию социума на «ролезинью» и один эпизод из криминальной хроники Сан-Паулу, ставший довольно известным благодаря вмешательству СМИ и общественности. Речь идет о смерти 16-летнего черного подростка, по всем признакам насильственной, которую полиция сразу списала на самоубийство. Брум полагает, что нежелание полиции расследовать убийство было связано с изначальной установкой: «Мертвый черный подросток из неблагополучного района — это нормально. В порядке вещей»¹⁹. Полиция не пожелала счесть это преступлением, в то время как появление живых черных подростков в торговом центре было криминализировано априори: «Если они еще никого не ограбили и ничего не испортили, то обязательно это сделают. Они не жертвы преступления, они его участники»²⁰.

Многие интеллектуалы сразу попытались придать феномену «ролезинью» политическое измерение. В частности, Пиньейру-Машаду полагает: «Само их появление в торговом центре уже есть политический акт. Эти молодые люди пытаются завладеть предметами и пространством, в которых общество им

¹⁴ *Constantino R.* O 'rolezinho' da inveja. Ou: A barbárie se protege sob o manto do preconceito // *Veja.com*. 14.01.2015.

¹⁵ O rolezinho é bom para pensar o Brasil // Instituto Humanitas Unisinos. 21.01.2014. URL: www.ihu.unisinos.br/noticias/527442-o-rolezinho-e-bom-para-pensar-o-brasil (дата обращения: 30.11.2015).

¹⁶ *Caldeira T.* Op. cit. P. 257.

¹⁷ Rolezinhos: O que estes jovens estão “roubando” da classe média brasileira // Instituto Humanitas Unisinos. 14.01.2014. URL: www.ihu.unisinos.br/noticias/527204-rolezinhos-o-que-estes-jovens-estao-roubando-da-classe-media-brasileira-por-eliane-brum (дата обращения: 30.11.2015).

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Kaique e os rolezinhos: o lugar de cada um // Instituto Humanitas Unisinos. 22.01.2014. URL: www.ihu.unisinos.br/noticias/527505-kaique-e-os-rolezinhos-o-lugar-de-cada-um (дата обращения: 30.11.2015).

²⁰ *Ibid.*

ежедневно отказывает»²¹. При этом очевидно, что «ролези́ню» не является протестным движением в его традиционной форме. Подростки с периферии не желают разрушить установленный порядок, они всего лишь хотят к нему присоединиться, сводя на нет пафос традиционной классовой борьбы, сбивая с толку как правых, так и левых.

Однако идеологическое измерение у этого явления все же есть. «Считается, что доминирующая идеология какого-либо общества — это идеология преобладающего класса. Если это так, то “ролези́ню” демонстрирует, что победила “идеология торговых центров”, их *way of life* [образ жизни. — В.К.] соблазнил бедных. Большинство из них хочет присоединиться к среднему классу. Они не стремятся разрушить систему, порвать с ней. Они хотят стать ее частью, разумеется, с необходимыми поправками... И если “старому” среднему классу это не нравится, то это другой вопрос... но в этой битве ему не победить», — считает Р. Рибейру, профессор политической философии Университета Сан-Паулу²².

В этом контексте логично возникает вопрос: почему именно так бедные слои населения пытаются преодолеть социальную, но главное, культурную пропасть, отделяющую их от «старого» среднего класса? Рибейру считает, что потребление, безусловно, несет некую символическую нагрузку, но основная проблема заключается в том, что на данный момент это фактически единственный доступный способ социального включения. По мнению профессора, правительство пошло по пути наименьшего сопротивления, сделав ставку на такие программы, как, например *Bolsa família* (семейные субсидии): «Увеличение покупательской способности неимущих классов — само по себе позитивный факт, но социальную пропасть оно не может уничтожить. Это была разовая инъекция денежных средств в экономику, но не более того...»²³. Улучшение системы образования, здравоохранения, повышение уровня культуры — все это потребовало бы долгосрочных вложений, которые не принесли бы столь быстрых результатов. Это потребовало бы еще больших инвестиций, а значит, последовал бы рост налогов, что, в свою очередь, встретило бы сопротивление. Показательный пример — прогремевшие на весь мир протесты лета 2013 г., спровоцированные незначительным повышением тарифов на общественный транспорт. «Это было бы трудно и, скорее всего, даже политически невозможно», — заключает Рибейру²⁴.

Таким образом, попытка социальной интеграции началась с потребления и на данный момент на нем же и закончилась, в результате лишь еще больше обнажив «кричащую и кровоточащую классовую сегрегацию бразильского общества»²⁵.

И, тем не менее, в сложившейся ситуации видится явный позитивный сдвиг. Какой бы сложной ни была ситуация на данный момент, очевидно то, что конфликты обнажились, вызывают широкий общественный резонанс, и это так или иначе позволяет надеяться на их дальнейшее разрешение. В качестве подтверждения этого тезиса можно привести цитату из статьи Брум: «Наше общество тяжело больно... И все же я полагаю, что мы живем в лучшие времена. Еще несколько лет назад (а возможно, и месяцев) ни у кого не вызвало бы

²¹ Etnografia do Rolezinho // Instituto Humanitas Unisinos. 16.01.2014. URL: www.ihu.unisinos.br/noticias/527319-etnografia-do-rolezinho (дата обращения: 30.11.2015).

²² Rolês mostram que a ideologia do shopping venceu // Instituto Humanitas Unisinos. 28.01.2014. URL: www.ihu.unisinos.br/noticias/527655 (дата обращения: 30.11.2015).

²³ Ribeiro R. A inclusão social pelo consume // Valor Econômico. 28.01.2014. URL: http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/_ed783_a_inclusao_social_pelo_consumo/ (дата обращения: 30.11.2015).

²⁴ Ibid.

²⁵ Etnografia do Rolezinho...

вопросов, если бы смерть черного подростка полиция автоматически квалифицировала как суицид... Несколько лет назад появление группы подростков с периферии в торговом центре вызвало бы лишь репрессивные действия, но не размышления и рефлексии о Бразилии...»²⁶.

* * *

Глубокое разделение бразильского общества, ставшее особенно очевидным в последние годы, создает предпосылки для масштабной социальной дезинтеграции, которая в дальнейшем может привести к дальнейшей поляризации общества. Тем не менее, анализ ситуации позволяет не исключать и позитивный сценарий, при котором нарастание нетерпимости активизирует механизмы, способствующие «излечению» социума изнутри благодаря присутствующим в нем здоровым силам.

²⁶ Kaique e os rolezinhos...

Национальные стратегии безопасности в условиях возрастающей международной нестабильности

*Кислицын С.В.**

Подходы Республиканской партии США к проблеме сохранения американского лидерства**

Современные международные отношения находятся в процессе трансформации. Об этом все чаще говорят как лидеры государств, так и представители экспертно-аналитических сообществ разных стран. Четверть века назад закончилась холодная война, а теперь, по всей видимости, уходит в прошлое и период однополярности. Наглядным примером тому может служить рост развивающихся экономик, в первую очередь Китая. Вполне возможно, что новая глобальная система будет включать в себя элементы реальной политики XX в., но уже в современных условиях¹.

Само определение реальной политики (нем. — Realpolitik) подразумевает деидеологизацию внешнеполитического курса государства и рациональное следование национальным интересам. Такой подход доминировал во внешней политике США в 1970-е гг. Однако со временем произошло значительное смещение в сторону ценностно-ориентированных, идеалистических подходов. И во многом их влияние сохраняется до сих пор.

Парадигмы времен холодной войны

В американской внешней политике значительную роль играют две классические парадигмы — политический реализм и идеализм (либерализм). Первая подразумевает наличие «объективной реальности» в мировой политике, определяемой набором таких «рациональных» факторов, как военный и экономический потенциал, государственные интересы и т.д. Вторая предполагает существование ряда либеральных идеалов, таких как свобода, права человека, гуманизм².

Оба этих направления в разные периоды времени оказывали влияние на внешнеполитический курс Соединенных Штатов. В 1970-е гг. во внешней политике США значительное влияние получил реализм. Наиболее значимыми сторонниками этого направления были А. Шлезингер, Г. Киссинджер, Д. Гэлбрейт, З. Бжезинский, У. Кинтнер³. Однако трудная международная обстановка, связанная с Исламской революцией в Иране (1978 г.), началом советской военной операции в Афганистане

* *Кислицын Сергей Владимирович* — младший научный сотрудник ЦСАИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФ №15-18-30069 «Кризис миропорядка: ответы экспертного сообщества».

¹ Россия и мир: 2015. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. Рук. проекта: *Дынкин А.А., Барановский В.Г.* М.: ИМЭМО РАН, 2014. С. 102–103.

² Основы общей теории международных отношений: учебное пособие. Под ред. *Манькина А.С.* М.: Изд-во МГУ, 2009. С. 146.

³ Современные буржуазные теории международных отношений. Под ред. *Гантмана В.И.* М.: Наука, 1976. С. 30

(1979 г.) и размещением Советским Союзом ракет средней дальности (СС-20) в Европе в конце 1970-х гг., поставила под сомнение эффективность этой парадигмы.

Республиканская администрация Р. Рейгана, пришедшая в Белый дом в 1981 г., значительно идеологизировала внешнеполитический курс США. Один из наиболее ярких тому примеров — объявление СССР «империей зла» и тезис об аморальности советского режима⁴. Значительную роль в смене внешнеполитического подхода сыграл американский неоконсерватизм, именно в этот период вышедший на авансцену. Его сторонники исходили из необходимости проведения жесткого курса, антикоммунизма⁵ и идеи «американской исключительности». Под этим термином они понимали такие принципы, как свобода, эгалитаризм, индивидуализм, республиканизм, демократию и принцип невмешательства государства в экономику⁶.

С окончанием холодной войны большую популярность приобрела выдвинутая Ф. Фукуямой концепция конца истории, согласно которой вместе с распадом СССР наступил «не просто конец холодной войны или очередного периода послевоенной истории, но конец истории как таковой, завершение идеологической эволюции человечества и универсализации западной либеральной демократии как окончательной формы правления»⁷. Эта теория оказала значительное влияние на развитие неоконсервативной мысли на рубеже XX–XXI вв. Воспринимая либеральную демократию как универсальную форму правления, неоконсерваторы тем самым становились ближе к позициям идеализма (либерализма), нежели реализма, часть идей которого они все же использовали в своей доктрине. Совмещение двух парадигм в американском неоконсерватизме, по сути, было нацелено на решение одной ключевой задачи — на установление глобальной, «благосклонной» гегемонии США как гаранта стабильности современного миропорядка⁸.

Неоконсерватизм как внешнеполитический подход

Неоконсерваторы, не имея собственной структурированной теории, выстраивают видение международных отношений из нескольких основных аспектов.

Являясь сторонниками теории демократического мира, они склонны полагать, что увеличение количества демократических стран сделает внешнее окружение США более безопасным⁹. Данная идея является частью либеральной парадигмы, она сформировалась в 1980–1990-е гг., в частности, в работах М. Дойла и Б. Рассетта¹⁰. Ее ключевой тезис заключается в том, что между собой демократии не воюют — они более дружелюбны по отношению друг к другу и склонны к мирному разрешению конфликтов и споров. Таким образом, внешняя политика государства во многом зависит от его внутренней формы правления. Исходя из этого принципа,

⁴ См.: *Reagan R.* Evil Empire Speech (transcript). 08.03.1983 // Miller Center. URL: <http://millercenter.org/president/speeches/speech-3409> (дата обращения: 01.11.2015).

⁵ *Scammon R., Wattenberg B.* The Real Majority. An Extraordinary Examination of American Electorate. New York: Coward-McCann, 1971. P. 198–199.

⁶ *Lipset S.M.* American Exceptionalism: A Double-Edged Sword. New York: W.W. Norton & Company, 1997. P. 17–19.

⁷ *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек. М.: Издательство АСТ, 2004. С. 290–291.

⁸ *Kristol W., Kagan R.* Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy // Foreign Affairs. 1996. Vol. 75, No. 4. P. 18–32.

⁹ *Krauthammer Ch.* Democratic Realism // American Enterprise Institute. 10.02.2014. URL: www.aei.org/publication/democratic-realism (дата обращения: 15.10.2015).

¹⁰ См.: *Doyle M.W.* Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs // Philosophy and Public Affairs. 1983. Vol. 12. No. 3–4; *Russett B.* Grasping the Democratic Peace. Princeton University Press, 1993.

неоконсерваторы настаивают на том, что «США не стоит слепо иметь дело с каждым государством вне зависимости от его режима»¹¹.

В то же время неоконсерваторы отмечают слабость либеральной парадигмы ввиду ее «отращения к использованию силы с точки зрения чистого национального интереса»¹². По их мнению, Соединенные Штаты вынуждены действовать «в анархическом мире Гоббса, где международные законы и правила являются ненадежными и где истинная безопасность, защита и продвижение либерального порядка зависят от обладания и использования военной мощи»¹³. Подобные идеи, в свою очередь, близки к постулатам политического реализма.

Таким образом, распространение демократии, являясь одним из наиболее важных инструментов американского лидерства, должно быть подкреплено готовностью к использованию военной силы. Из-за этого одним из негативных факторов внешней политики США виделась необходимость считаться с международным сообществом. Сторонники неоконсерватизма выступали и выступают за односторонние действия США на международной арене. Они считают, что единственная по-прежнему стабильная валюта в мировой политике — военная сила. С определенной долей скептицизма они отмечают, что вряд ли «экономические санкции, вмешательство ООН или дипломатия сами по себе представляют значимые альтернативы»¹⁴.

Подобные односторонние внешнеполитические подходы с высокой значимостью силового фактора, нацеленные на продвижение демократии как способа расширения американского влияния, сформировались в неоконсервативных взглядах в последнее десятилетие XX в. и получили значительное влияние в период администрации Дж. Буша-младшего (2001–2009 г.). Этому способствовало и то, что посты в Белом доме и Пентагоне заняли многие сторонники неоконсервативной доктрины¹⁵, более того, ее идеи разделяли вице-президент Д. Чейни¹⁶ и министр обороны Д. Рамсфелд. Рост влияния неоконсервативных подходов в американской внешней политике был также связан с терактами 11 сентября 2001 г. Их следствием стал переход США к жесткому, одностороннему внешнеполитическому курсу и началу военных операций в Афганистане (2001 г.) и Ираке (2003 г.).

В 2002 г. в США была принята новая «Стратегия национальной безопасности». В ее рамках признавалось глобальное лидерство Соединенных Штатов как в экономическом, так и в военном плане. Отмечалась необходимость защиты существовавшего миропорядка и использования «исторической возможности» для его сохранения¹⁷.

Однако трудности, связанные с одновременным ведением двух войн и, в частности, проблемы в Ираке вызвали шквал критики в адрес администрации Буша. Трудность реализации неоконсервативной доктрины и явные просчеты, связанные с верой в универсальность американских ценностей и возможность их силового внедрения, поставили под сомнение ее эффективность. В самом же течении

¹¹ *Kristol W., Kagan R.* Op. cit.

¹² *Krauthammer Ch.* Op. cit.

¹³ *Kagan R.* Power and Weakness // Policy Review. 2012. June and July.

¹⁴ *Muravchik J.* Past, Present and Future of American Neoconservatism // Commentary. 01.10.2007. URL: www.commentarymagazine.com/articles/the-past-present-and-future-of-neoconservatism (дата обращения: 23.08.2015).

¹⁵ *Dorrien G.* Imperial Designs. New York: Routledge, 2004. P. 130.

¹⁶ *Goldberg J.* Breaking Ranks // New Yorker. 31.10.2005. URL: www.newyorker.com/magazine/2005/10/31/breaking-ranks (дата обращения: 23.08.2015).

¹⁷ Overview of America's International Strategy // U.S. National Security Strategy. September 2002. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nss1.html> (дата обращения: 02.11.2015).

наметился раскол, и многие из его сторонников стали отрицать принадлежность к неоконсерватизму.

Республиканская партия после Буша-младшего

Несмотря на многие теоретические просчеты неоконсервативной доктрины, сторонники данного течения по-прежнему имеют значительное влияние внутри Республиканской партии. Так, в предвыборных командах Д. Маккейна (2008 г.) и М. Ромни (2012 г.) присутствовал ряд видных неоконсервативных идеологов. На современном этапе также необходимо отметить их по-прежнему значительное влияние на республиканский внешнеполитический истеблишмент.

Говоря в целом, многие американские эксперты отмечают, что в настоящее время Республиканская партия переживает «кризис идентичности». Он связан не только с вопросами внешней политики, но и с позициями по внутренним, социальным вопросам¹⁸. Важным симптомом этого кризиса может служить и невероятно большое количество партийных кандидатов, желающих участвовать в президентских выборах 2016 г. со стороны республиканцев. Так, в конце лета 2015 г. их количество достигало 16 человек¹⁹.

В вопросах международных отношений среди республиканского мейнстрима, по всей видимости, доминируют старые идеи. Судя по выступлениям партийных кандидатов, жесткий внешнеполитический курс по-прежнему остается приоритетным. По сути, общим лейтмотивом для них является сохранение американского глобального лидерства. И здесь по-прежнему прослеживается сильное влияние неоконсерваторов. Так, сенатор от штата Флорида М. Рубио называет военную силу «наибольшим преимуществом», которым располагают США. С его точки зрения, она представляется основой американского участия в обеспечении глобальной безопасности. Кандидат выступает за возобновление мирового лидерства США и развитие идеологии нового «американского века»²⁰. Близких идей придерживается сенатор от штата Техас Т. Круз, который также призывает следовать принципу «твердой линии» во внешней политике²¹. Оба кандидата прислушиваются к неоконсервативным идеям, ориентируясь на позиции идеологов данного течения²². Экс-губернатор штата Флорида Дж. Буш (1999–2007 гг.), изначально выразивший намерение проводить внешнеполитический курс, отличный от выбранного его братом Бушем-младшим, включил в команду своих

¹⁸ Heilbrunn J. The Republican Civil War // The National Interest. 20.10.2015. URL: <http://nationalinterest.org/feature/the-republican-civil-war-14101?page=3> (дата обращения: 25.10.2015); Beinart P. The Mindless Logic of Republican Foreign Policy // The Atlantic. 12.11.2015. URL: www.theatlantic.com/international/archive/2015/11/republican-debate-foreign-policy/415614 (дата обращения: 20.11.2015).

¹⁹ См.: 2016 Republican Presidential Nomination // Real Clear Politics. URL: www.realclearpolitics.com/epolls/2016/president/us/2016_republican_presidential_nomination-3823.html (дата обращения: 20.11.2015).

²⁰ Rubio M. Restoring America's Strength: My Vision for U.S. Foreign Policy // Foreign Affairs, September/October 2015. URL: www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-08-04/restoring-america-s-strength (дата обращения: 20.11.2015).

²¹ Ted Cruz on Putin: "There Is Very Little That Should Be Intimidating About A Thug" // Real Clear Politics. 10.02.2014. URL: www.realclearpolitics.com/video/2014/02/10/ted_cruz_there_is_very_little_that_should_be_intimidating_about_a_thug.html (дата обращения: 25.10.2015); Rogin J. Ted Cruz, Tea Party Hawk // Bloomberg View. 23.01.2015. URL: www.bloombergview.com/articles/2015-03-23/ted-cruz-tea-party-hawk (дата обращения: 25.10.2015).

²² Там же.

консультантов П. Вулфовица — одного из наиболее активных сторонников начала войны в Ираке²³.

Схожие позиции, хотя и без столь ярко выраженных неоконсервативных идей, выражают и другие кандидаты. Так, К. Фиорина, американская бизнес-леди и политик, заявляет, что, например, занимаясь вопросом российско-американских отношений, она не стала бы выстраивать диалог с В. Путиным: «Что бы я незамедлительно сделала — модернизировала бы шестой флот [ВМС США, базирующийся в средиземном море. — С.К.], возродила бы систему ПРО в Польше, провела бы военные учения в прибалтийских странах, отправила бы еще несколько тысяч военных в Германию»²⁴. О необходимости противоборства растущему влиянию России заявляет участник праймериз Республиканской партии Б. Карсон²⁵.

Значительно отличается позиция кандидата-бизнесмена Д. Трампа. В интервью телеканалу The Fox News он заявлял, что смог бы «поладить с Путиным», в отличие от Б. Обамы, который не может договориться с российским правительством²⁶. Кандидат отмечает, что Европейский союз, прося поддержки у США по украинскому вопросу, в то же время покупает у России нефть и газ. В такой ситуации лучшим для Америки решением был бы выход из конфликта. «Почему бы Германии не взять все на себя? — размышляет Трамп. — Знаете, Германия очень богатая, мощная страна. Почему бы им не разобраться с этим? Всегда Соединенные Штаты — мы как мировой полицейский»²⁷. Бизнесмен также положительно оценивает военную операцию, проводимую Россией в Сирии²⁸. Однако противоположность взглядов Трампа по отношению к позициям других кандидатов, по всей видимости, — просто одна из особенностей его предвыборной кампании.

Современные вызовы и старые подходы

Комплекс внешнеполитических проблем, стоящих перед Соединенными Штатами, включает такие важные задачи, как борьба с ИГИЛ, переговоры с Ираном, российско-американские и американо-китайские отношения.

Кроме непосредственной борьбы с терроризмом, ни одна из перечисленных задач не может быть решена с использованием исключительно силовых подходов. Идеи, получившие признание в эпоху однополярности (1990–2000-е гг.), на современном этапе сталкиваются с определенными трудностями. Так, растущее международное влияние России и Китая, не разделяющих американские внешнеполитические подходы, вряд ли может быть остановлено путем силового давления. Развитие экономической интеграции в рамках таких организаций, как БРИКС, ШОС, ЕЭС, в значительной степени показывает нежелание различных международных акторов входить в выстраиваемую США глобальную экономико-политическую модель. Это, в свою очередь, создает новые центры силы, влияние которых, по всей видимости, будет лишь возрастать.

²³ Brody B. Wolfowitz, Jeb Bush Foreign Policy Adviser, Plays Up Reagan Influence // Bloomberg Politics. 23.02.2015. URL: www.bloomberg.com/politics/articles/2015-02-22/wolfowitz-jeb-bush-foreign-policy-adviser-plays-up-reagan-influence (дата обращения: 24.08.2015).

²⁴ Heilbrunn J. Op. cit.

²⁵ Beinart P. Op. cit.

²⁶ Donald Trump Running for President // The O'Reilly Factor. Fox News. 17.06.2015. URL: www.foxnews.com/transcript/2015/06/17/donald-trump-running-for-president (дата обращения: 25.08.2015).

²⁷ Donald Trump: Crimea is Europe's Problem // CNN. 31.07.2015. URL: www.edition.cnn.com/2015/07/31/politics/donald-trump-crimea-europe-problem (дата обращения: 24.08.2015).

²⁸ Trump: Russian Airstrikes in Syria a 'Positive Thing' // The Hill. 06.10.2015. URL: <http://thehill.com/blogs/ballot-box/presidential-races/256018-trump-russian-airstrikes-in-syria-a-positive-thing> (дата обращения: 25.10.2015).

В подобной ситуации односторонний внешнеполитический курс, доминирующий в Республиканской партии, вряд ли будет способствовать укреплению международной безопасности и сохранению американского лидерства. Феномен же «американского века» и «однополярный момент» были характерны для постбиполярной системы, при отсутствии реальных конкурентов.

Попытки возвращения американского глобального экономического и военно-политического влияния конца XX в. могут быть связаны с негативным отношением вашингтонского, в частности республиканского внешнеполитического истеблишмента к происходящим в мире переменам. Политика реализма, с ее деидеологизацией и учетом национальных интересов, в подобной ситуации может видаться как шаг назад, признание собственной слабости.

Для смены внешнеполитических парадигм требуется время, осознание такой необходимости внутри партийных и правящих элит. Однако один из лидеров американской внешнеполитической мысли Г. Киссинджер совершенно справедливо отмечает следующее: «Внутринациональные американские дискуссии зачастую характеризуют как спор между идеализмом и реализмом. Возможно, окажется так — для Америки и остального мира, — что, если Америка не сумеет действовать одновременно и так и этак, она не сможет действовать вообще»²⁹.

²⁹ Киссинджер Г. Мировой порядок. М.: Издательство АСТ, 2015. С. 429.

Евроатлантическая стратегия в Причерноморье

Ситуация в сфере безопасности в Причерноморье отличается высокой динамикой. Активная трансформация сложившихся региональных отношений связана с расширением евроатлантического пространства. В этом контексте особый интерес представляет анализ региональной политики НАТО. В рамках данной работы будет предпринята попытка выявить особенности политики Североатлантического альянса в Причерноморье и определить влияние научных кругов США на ее концептуализацию.

Включение Причерноморья в евроатлантическое пространство проходило в несколько этапов и в настоящее время представляет собой незавершенный процесс. *Первый этап* начался с принятия в 1991 г. стратегической концепции НАТО. Новый подход к безопасности позволил расширить сотрудничество со странами — бывшими участниками Варшавского договора, большинство из которых впоследствии стали членами Североатлантического альянса. В 1994 г. начала работать программа «Партнерство ради мира», не имевшая региональной направленности. Благодаря программе НАТО развивала сотрудничество со всеми странами Причерноморья, включая Россию, на разных уровнях вовлеченности.

До 2000-х гг. Причерноморье не рассматривалось как отдельная региональная единица, отношения с НАТО развивались в рамках двусторонних договоренностей со странами региона. Это было связано с тем, что до распада СССР все причерноморские страны, кроме Турции, входили в его сферу влияния, поэтому выделять Причерноморье в отдельный регион не было необходимости из-за отсутствия региональной специфики. Кроме того, приоритет НАТО был отдан странам Восточной Европы.

В 1990-х гг. с изменением международных реалий Турция посредством «черноморских инициатив» способствовала становлению Черноморского региона как международно-политической единицы, во многом благодаря интенсификации взаимных связей в сфере экономики в рамках усиливавшейся роли Организации Черноморского экономического сотрудничества. Региональную активность проявили также США. В 1997 г. были проведены первые совместные учения Украины и США с участием других партнеров по НАТО «Си Бриз». В том же году свою работу начала программа безопасности в Черном море Правительственной школы Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета¹.

Второй этап включает в себя несколько важных событий. Первое из них — принятие стратегической концепции НАТО 1999 г., которая подтвердила курс на последовательную трансформацию альянса в рамках кооперативного подхода к евроатлантической безопасности. Принятие Венгрии, Польши и Чехии в 1999 г. позволило НАТО сконцентрировать свое внимание на отдельных странах формирующихся Балтийского и Черноморского регионов. Второе важное событие — это успешное расширение альянса в 2004 г. Присоединение к НАТО Румынии и Болгарии, двух причерноморских государств, усилило присутствие альянса в Причерноморье. В том же году Р. Асмус из Германского фонда Маршалла в США и Б. Джексон, президент Института переходных демократий США, опубликовали

* Самойловская Наталья Александровна — младший научный сотрудник Центра евро-атлантической безопасности ИМИ МГИМО (У) МИД России.

¹ About Black Sea Security Program // Harvard University. URL: www.harvard-bssp.org/bssp/about (дата обращения: 01.12.2015).

работу под названием «Черное море и рубежи свободы»². Эта статья стала одной из первых концептуальных работ по популяризации понятия «большой Черноморский регион» в аналитических кругах США и других стран Запада³. В ней авторы обосновывали необходимость принятия евроатлантической стратегии для Черноморского региона исходя из стратегических и моральных соображений. Реформировать регион авторы предложили при помощи усиления участия ЕС в рамках политики соседства и программ НАТО, учитывающих региональные особенности. Усилия бывшего президента Румынии Т. Бэеску (2004–2014 гг.), направленные на включение Черноморского региона в число приоритетных для НАТО и ЕС, способствовали реализации предложенной в Бухаресте инициативы Германского фонда Маршалла «Черноморский фонд регионального сотрудничества»⁴.

В коллективной работе «Дальнейшие шаги по формированию евроатлантической стратегии для большого Черноморского региона»⁵, изданной Германским фондом Маршалла в 2006 г. по результатам работы групп американских и европейских экспертов и официальных лиц, лидирующая роль была отведена Североатлантическому альянсу. Роль ЕС, в свою очередь, связывалась с реформированием и модернизацией обществ и государств в тех вопросах, которые не входили в область компетенции НАТО.

Несколько важных элементов стратегии связаны с ключевыми позициями, которые в данном регионе занимает Турция⁶. Среди них следует выделить следующие:

- признание за большим Черноморским регионом стратегической значимости для евроатлантического сообщества;
- легитимацию стремлений стран региона, особенно Грузии и Украины, к вступлению в НАТО в соответствии с принципами ОБСЕ;
- признание ЕС и США роли Конвенции Монтре (о режиме Черноморских проливов) и продвижение евроатлантической интеграции с учетом ее положений;
- участие в разрешении замороженных конфликтов региона;
- достижение согласия между Анкарой, Брюсселем и Вашингтоном по стратегии в отношении Москвы.

В 2008 г. в рамках совместной работы корпорации RAND (США) и Фонда Бертельсмана по итогам серии дискуссий был опубликован отчет, посвященный основным вопросам сотрудничества США и ЕС в сфере безопасности. В разделе отчета, касающегося отношений с Россией, были уточнены детали их совместного подхода. Также было предложено сформировать Совет ЕС — США — Россия по трансатлантическим вопросам по аналогии с Советом НАТО — Россия и проработать стратегию ЕС и США, основанную на международном праве и праве

² *Asmus R.D., Jackson B.P.* The Black Sea and the Frontiers of Freedom // Policy Review. 2004. No. 125. URL: www.harvard-bssp.org/files/2005/presentation/publications/JACKSON_A_The_Black_Sea_and_the_Frontiers_of_Freedom_ENG.doc (дата обращения: 01.12.2015).

³ Р. Асмус и Б. Джексон предложили использовать понятие «Большой Черноморский регион», включив в него помимо причерноморских стран Молдову, Армению и Азербайджан, обосновывая это решение необходимостью создания безопасных транспортных коридоров в Закавказье и содействия разрешению замороженных конфликтов.

⁴ GMF announces creation of Black Sea Trust // The German Marshall Fund of the United States. 05.06.2006. URL: www.gmfus.org/commentary/gmf-announces-creation-black-sea-trust (дата обращения: 01.12.2015).

⁵ Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea. The German Marshall Fund of the United States. Washington, D.C., 2006. P. 26.

⁶ Ibid. P. 25.

региональных государств самостоятельно принимать решения о членстве в НАТО и Евросоюзе.

В отчете также отмечалось, что формирование совместного подхода США и ЕС было важным и наиболее сложным вызовом для двусторонних связей из-за существенных различий по вопросу о политике в отношении России⁷. Однако события 2014 г. на Украине и последовавшее за ними ухудшение отношений между Россией и ЕС во многом способствовали сближению позиций США и Евросоюза. По итогам саммита НАТО в Уэльсе в сентябре 2014 г. был принят «План действий по обеспечению готовности НАТО», в соответствии с которым увеличилось присутствие сил альянса на территории восточных союзников, включая размещение авиации в Румынии, Болгарии и Польше и усиление военно-морского присутствия в Балтийском, Черном и Средиземном морях⁸.

Наконец, *третий этап* начался в 2009 г. и был связан с решением администрации Б. Обамы реализовать поэтапный адаптивный подход к развертыванию противоракетной обороны (ПРО) США в Европе⁹. Размещение в Турции радиолокационной станции передового базирования AN/TPY-2 и строительство базы ПРО в Румынии, где будут размещены 24 перехватчика SM-3 Block-I¹⁰, свидетельствуют о том, что Причерноморье стало стратегическим регионом для США. После саммита НАТО в Лиссабоне в 2010 г., на котором было одобрено включение Европейского поэтапного адаптивного подхода к ПРО США в архитектуру ПРО НАТО¹¹, Причерноморье приобрело стратегическую важность и для ЕС.

Таким образом, концепция большого Черноморского региона, разрабатываемая экспертами и официальными лицами США, Европы и Турции при активной поддержке Германского фонда Маршалла в США, способствует системному анализу ситуации в сфере безопасности в Причерноморье. Более того, концепция указывает на особую роль научных центров США в формировании стратегии НАТО.

⁷ Larrabee S.F., Lindley-French J. Revitalizing the Transatlantic Security Partnership. An Agenda for Action. A Venusberg Group and Rand Corporation Project. Bertelsmann Stiftung. December, 2008. P. 36. URL: www.rand.org/pubs/reprints/RP1382.html (дата обращения: 01.12.2015).

⁸ NATO's Readiness Action Plan. Fact sheet. February 2015. URL: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150205_1502-Factsheet-RAP-en.pdf (дата обращения: 01.12.2015).

⁹ Информационный бюллетень: поэтапный адаптивный подход к европейской противоракетной обороне // IIP Digital. 04.05.2011. URL: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2011/05/20110504112531x0.3518749.html#axzz3saF2TZC1> (дата обращения: 01.12.2015).

¹⁰ Проблематика ПРО // МИД России. 05.11.15. URL: www.mid.ru/foreign_policy/international_safety/regprla/-/asset_publisher/YCxFJnKuD1W/content/id/1138618 (дата обращения: 01.12.2015).

¹¹ Подробнее см.: Новикова Д.О. Создание общеевропейской системы ПРО и перспективы участия в ней России в оценках западных политиков и аналитиков // Аналитические записки ИМИ МГИМО МИД России. 2012. №2 (48).

Оценка эффективности «мягкой силы»: подходы британских экспертов

Соединенное Королевство во внешней политике традиционно уделяет значительное внимание культурному влиянию, образовательным и гуманитарным инициативам, продвижению демократии — тому, что, если пользоваться терминологией американского политолога Дж. Ная, увеличивает «мягкую силу» государства¹. Направленные на увеличение «мягкой силы» Британии программы постоянно совершенствуются, а экспертное сообщество и политические круги проявляют интерес к измерению «мягкой силы», то есть определению эффективности инструментов и достигнутого влияния. Так, именно британский Институт управления (Institute for government) первым создал комплексный рейтинг «мягкой силы»².

Подходы к измерению «мягкой силы» разнятся. Если цель — определить объем «мягкой силы», то располагаемые для ее осуществления ресурсы подвергаются количественной или качественной оценке. Если цель — определить результативность используемых инструментов, то инструменты «мягкой силы» оцениваются с точки зрения соответствия полученных результатов заданным целям и экономической эффективности³.

Результативность программ «мягкой силы»

В Великобритании «мягкая сила» оценивается различными акторами. Конечно, это в первую очередь те организации, которые реализуют политику «мягкой силы». Государственные и финансируемые государством организации регулярно отчитываются перед общественностью об эффективности проделанной работы. Так, Британский совет — один из ключевых акторов, отвечающих за распространение «мягкой силы» страны и продвижение национальной культуры, образования и науки за рубежом, — публикует ежегодные отчеты, в которых приводятся данные о количестве посетителей мероприятий организации за рубежом, удовлетворенности работой офисов и т.д.⁴.

К оценке деятельности государственных и негосударственных организаций привлекаются независимые агентства. Например, начиная с 2006 г. работа Департамента торговли и инвестиций (UK Trade & Investment, UKTI) оценивается внешними консультантами (Performance & Impact Monitoring Survey, PIMS), которые ежеквартально опрашивают около 1 тыс. руководителей, ведущих внешнеэкономическую деятельность британских компаний с целью выявить,

* Харитоновна Елена Марковна — младший научный сотрудник ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

¹ Nye J. *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. New York, Public Affairs, 2004. 208 p.

² McClory J. *The New Persuaders III. A 2012 Global Ranking of Soft Power*. URL: www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III_0.pdf (дата обращения: 16.05.2015).

³ Подробнее см.: Харитоновна Е.М. Эффективность «мягкой силы»: проблема оценки // МЭМО. 2015. №6. С. 47–57.

⁴ Например, см.: British Council annual Report 2013–14. British council. URL: www.britishcouncil.org/sites/britishcouncil.uk2/files/d554_annual_report_final.pdf (дата обращения: 16.05.2015).

насколько они удовлетворены господдержкой продвижения товаров и услуг за рубежом⁵.

Экспертизу государственных программ осуществляет также Независимая комиссия по оценке воздействия программ помощи (Independent Commission for Aid Impact, ICAI). Ее работа показывает, что оценка используемых инструментов «мягкой силы» порой бывает весьма нелестной. Так, в 2012 г. эксперты, проанализировав программу межведомственной инициативы Министерства иностранных дел и по делам содружества и Министерства обороны Conflict Pool в Пакистане и Демократической Республике Конго, пришли к выводу, что программа неэффективна прежде всего из-за недостаточной координации стейкхолдеров. Комиссия рекомендует упростить структуру управления программой и разработать систему мониторинга.

Оценкой «мягкой силы» некоммерческие объединения и исследовательские организации занимаются и без привязки к работе госструктур. Например, в 2013 г. по заказу объединяющей экспортеров образования организации ExEdUK была проведена оценка британского влияния на основе анализа справочника «Кто есть кто», списков нобелевских лауреатов и руководителей центральных банков мира. Влияние Великобритании оценивалось тем выше, чем больше представителей элит зарубежных стран получили школьное, высшее или постдипломное образование в Соединенном Королевстве. Поскольку после обучения граждане других государств с пониманием относятся к британским ценностям и культуре, а являясь «лидерами мнений» у себя на родине, они положительно влияют на отношение к Великобритании своих соотечественников⁶, авторы исследования предлагают использовать этот показатель в будущем. Кстати, результаты показали, что каждый пятый глава центрального банка в мире (35 из 177) получил образование в британском университете.

Комплексный подход: доклады комитета британской палаты лордов и правительства

Как было показано выше, способы измерения ресурсов, инструментов и влияния британской «мягкой силы» разнообразны. Доклад комитета по «мягкой силе» верхней палаты парламента Великобритании⁷, а также ответ на этот доклад со стороны правительства⁸ — примеры комплексной оценки. Доклад следует рассматривать в русле британской политики по укреплению положения Великобритании в меняющемся мире, где роль «мягкой силы» возрастает и к ней прибегают все больше стран (в качестве потенциальных соперников в докладе упоминаются Китай и Россия). Работа комитета по «мягкой силе» и влиянию Великобритании продолжалась год (2013–2014 гг.). На встречах с представителями департаментов, ведомств и организаций члены комитета стремились оценить «мягкую силу» страны с точки зрения имеющихся ресурсов, используемых инструментов и оказываемого влияния.

⁵ UK Trade and Investment Performance and Impact Monitoring Survey (PIMS). UK Trade Investment. URL: www.gov.uk/government/collections/uk-trade-investment-performance-and-impact-monitoring-survey (дата обращения: 16.05.2015).

⁶ Education and British Soft Power — the unexplored connection. EdUK and Wild ReSearch. URL: <http://exeduk.com/wp-content/uploads/Education-and-British-Soft-Power-the-unexplored-connection.pdf> (дата обращения: 16.05.2015).

⁷ Persuasion and Power in the Modern World: House of Lords Paper 150 Session 2013–14. S.I., Stationery Office, 2014. 105 p.

⁸ Response to the House of Lords Select Committee report on soft power 2013–14. 48 p. URL: www.gov.uk/government/publications/response-to-the-house-of-lords-select-committee-report-on-soft-power-2013-14 (дата обращения: 16.05.2015).

В итоговом документе отмечено, что «большую часть своих активов «мягкой силы» страна приобрела неосознанно». Однако теперь на смену неосознанности приходит пренебрежение по отношению к некоторым ее аспектам. Комитет призывает правительство к защите и сохранению накопленной страной «мягкой силы», а также к ее увеличению. Члены комитета палаты лордов предлагают не только менять взаимоотношения в рамках существующей сетевой структуры, но и саму структуру международных отношений для увеличения «мягкой силы». В докладе подчеркивается необходимость доносить до британской общественности информацию о работе правительства и разъяснять, что «мягкая сила» приносит ощутимые и измеряемые результаты в долгосрочной перспективе, поэтому эта политика требует терпения, упорства, а расходы оправданны.

Британская «мягкая сила» представляется в докладе в первую очередь ресурсом, который накапливается со временем и к которому нужно относиться как к национальному достоянию, оберегая и приумножая его, а также используя для достижения целей. Повысить эффективность «мягкой силы» возможно за счет улучшения качества взаимодействия ведомств, расширения финансирования и снижения барьеров. Комитет рекомендует снять визовые ограничения для «наиболее ярких и лучших из будущих лидеров в мире, чтобы они могли почувствовать связь с Великобританией». Для более успешного продвижения национального ресурса «творческие индустрии» авторы доклада рекомендуют уделить больше внимания обучению дизайну и технологиям в британских школах и мотивировать работающие в этой сфере иностранные компании размещать свои штаб-квартиры в Великобритании.

В то время как комитет палаты лордов стремится описать широкий контекст и затронуть весь спектр вопросов, правительство в ущерб объективности, но с оглядкой на предстоящие выборы концентрируется исключительно на иллюстрирующих эффективность собственной работы показателях. Так, в ответе правительства сообщается, что благодаря инициативе GREAT Britain экономика страны получила более 500 млн фунтов стерлингов, однако информации о том, каким образом была определена данная цифра, нет. Также в качестве доказательств эффективности приводятся лишь опосредованно связанные события: стартовавшей в 2010 г. и направленной на построение более тесных взаимоотношений с быстроразвивающимися державами программе The Emerging Powers Initiative в качестве результата приписывается рост экспорта британских товаров в эти страны, а также увеличение числа обучающихся в британских вузах китайских студентов.

Британская политика «мягкой силы» в России

Россия, безусловно, приоритетное направление политики «мягкой силы» Великобритании. Так, упомянутая выше программа GREAT Britain реализуется в полном объеме всего в десяти странах, в том числе в Российской Федерации. В то же время британские политики и эксперты воспринимают Россию как конкурента и относятся к ней настороженно, что связано с «возрастающей экономической и политической силой незападных государств, которая изменяет международный баланс сил» (доклад комитета палаты лордов). Премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон на саммите Европейского союза в Брюсселе 19 марта 2015 г. объявил о запуске нового Фонда поддержки демократии в Восточной Европе и на Балканах и подчеркнул, что актуальность программы связана с «запугиванием» стран региона Россией. Фонд призван укрепить приверженность стран-реципиентов

демократическому пути, в противовес ценностям, предположительно навязываемым влиятельным восточным соседом⁹.

Двойственное отношение сказывается на оценке проводимых в России Британией программ «мягкой силы». Традиционно организации-исполнители стремятся положительно оценить работу, нередко приводя количественные показатели. Например, отчете за 2012 г. Британский совет сообщает, что провел работу с учителями английского и отвечающими за проведение политики в области образования лицами (более 200 тыс. человек), что способствовало повышению качества преподавания английского 15 млн учащимся в более чем 60 тыс. преимущественно государственных школ. Также приводятся данные о числе посетителей культурных мероприятий: например, отмечается, что выставки английского поэта и художника У. Блейка, скульпторов Г. Мура и Э. Гормли в 2012 г. в Москве и Санкт-Петербурге посетили более 700 тыс. человек¹⁰.

В то же время анализ политики «мягкой силы» на российском направлении выявил, что ее результаты были неудовлетворительными. Эксперты верхней палаты британского парламента в докладе об отношениях ЕС и России в контексте украинского кризиса отметили недостаточное понимание на Западе происходящих в регионе процессов, нехватку профессиональной аналитики и отсутствие долгосрочной стратегии на российском и украинском направлениях: «Отношения ЕС с Российской Федерацией слишком долго базировались на оптимистичном предположении о движении России по пути к тому, чтобы стать более демократической «европейской» страной. Однако это не соответствовало действительности». Тем не менее в докладе рекомендуется продолжить взаимодействие с российским гражданским обществом и поддерживать связи в области культуры, науки и образования, даже если подобная деятельность на государственном уровне затруднена¹¹.

* * *

Подходы к оценке и измерению эффективности «мягкой силы», используемые правительством, палатой лордов и негосударственными исследовательскими группами, различаются. Поиск оптимальной методологии продолжится, поскольку спрос на нее предъявляют государственные и негосударственные организации, которые из года в год обосновывают финансирование реализуемых программ¹² и ответственны за реализацию внешней политики страны.

⁹ Харитоновна Е.М. Британская инициатива о создании «Фонда поддержки демократии в Восточной Европе и на Балканах» // Актуальный комментарий, 23.03.2015, веб-сайт ИМЭМО РАН. URL: www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=1584 (дата обращения: 16.05.2015).

¹⁰ The UK in the world. Factsheet. British council 2013. URL: www.britishcouncil.org.au/sites/britishcouncil.au/files/about_us_factsheet_2.0_130214.pdf (дата обращения: 16.05.2015).

¹¹ The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine — European Union Committee. URL: www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldcom/115/11502.htm (дата обращения: 16.05.2015).

¹² Подробнее см.: Харитоновна Е.М. Эффективность «мягкой силы»: проблема оценки...

Проблема национальной безопасности в польском внешнеполитическом дискурсе в 2014–2015 гг.

Присоединение Крыма к Российской Федерации в марте 2014 г. было воспринято западными странами как агрессия и аннексия¹. К подобной оценке присоединилось и правительство Польши, отметив, что «действия России — это уже проблема не Украины, а всего свободного мира, и поэтому особую важность приобретает евроатлантическая солидарность»².

В преддверии саммита НАТО в Варшаве, проведение которого запланировано на июль 2016 г., анализ мнений политического руководства и экспертного сообщества Польши относительно угроз национальной безопасности, реформирования армии и расширения военного сотрудничества с США и региональными партнерами представляется особенно актуальным. В данной статье нами будут рассмотрены позиции членов правительства, политических партий, получивших большинство в парламенте по результатам выборов 2015 г., аналитические материалы ведущего экспертного центра по международным отношениям — Польского института международных отношений (PISM), а также американских экспертов, специализирующихся на странах ЦВЕ. На основании этого будет сделана попытка оценить роль Варшавы в развитии интеграционных процессов в сфере региональной и международной безопасности.

Концептуально основы безопасности страны были оформлены в 2010–2012 гг., когда под патронажем президента Польши Б. Комаровского началась разработка «Белой книги безопасности Польской Республики»³. В этой работе впервые в истории Польши понятие безопасности выходит за рамки политического и военного значений, приобретая всеобъемлющий комплексный характер. Концепция безопасности Польши была разработана на трех уровнях — глобальном, региональном и национальном.

Другой документ, важный для рассмотрения вопросов обороны Польши, — это план модернизации вооруженных сил страны на 2013–2022 гг.⁴. Главные приоритеты этого плана — формирование современной противоракетной обороны, создание вертолетной флотилии и закупка средств беспилотной разведки, обновление военно-морского флота. Как видно из сроков разработки и принятия этих документов, меры по повышению обороноспособности страны были приняты при правительстве Д. Туска, на тот момент — главы партии «Гражданская платформа» (PO).

* *Дьячков Константин Николаевич* — ассистент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета.

¹ *Kulesa Ł., Radziejowska M., Terlikowski M.* Działania Rosji na Krymie w kontekście bezpieczeństwa i prawa międzynarodowego // *Biuletyn PISM*. 2014. No 26 (1138). URL: www.pism.pl/files/?id_plik=16723 (дата обращения: 17.11.2015).

² Tusk po aneksji Krymu: Jesteśmy w zupełnie nowej sytuacji // *Dziennik*. 18.03.2014. URL: <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/453732,tusk-razem-z-bidenem-odpowiadaja-na-oredzie-putina.html> (дата обращения: 17.11.2015).

³ White book on National Security of the Republic of Poland. URL: www.spbn.gov.pl/sbn/english-version/5043,English-version.html (дата обращения: 17.11.2015).

⁴ Plan modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013–2022. URL: http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2015/10/program_uzbrojenia_5_pazdziernika2015.pdf (дата обращения: 17.11.2015).

В 2015 г. на формирование позиции по вопросам безопасности стали заметно влиять внутривнутриполитические изменения. Во-первых, очередные президентские выборы в Польше, состоявшиеся в мае 2015 г., преподнесли неожиданный сюрприз: победу во втором туре одержал ранее малоизвестный политик, представитель партии «Право и справедливость» (PiS) А. Дуда. Во-вторых, парламентские выборы, прошедшие в сентябре, также принесли PiS убедительную победу над оппонентами: партия получила 235 из 460 мест в сейме, что дало ей возможность самостоятельно сформировать правительство, не вступая в коалиции.

Позиция президента и правительства Польши

В предвыборной программе нового президента Польши представлены идеи создания эффективной армии и проведения более активной внешней политики, которая должна обеспечить безопасность и суверенитет страны, тесного сотрудничества в рамках НАТО и ЕС, расширения регионального сотрудничества⁵. О приоритете национальной безопасности во внешней политике говорит не только Дуда, но и его соратники по партии⁶.

Согласно опубликованному плану первых зарубежных визитов можно предположить, что страны ЦВЕ станут для Дуды приоритетом, а политика безопасности региона — главной темой встреч на высшем уровне⁷. При этом наибольший интерес представляют визиты в Румынию, Венгрию и ФРГ. В Бухаресте президент Польши назвал Румынию стратегическим региональным партнером в сфере безопасности⁸, что особенно важно в связи с обсуждением так называемой цепи безопасности от Балтийского до Черного моря⁹. В итоговом коммюнике отмечено, что стороны считают необходимым развивать военную инфраструктуру и расширять присутствие НАТО в регионе.

В Венгрии на встрече глав государств Вишеградской группы официально было объявлено об общих взглядах на проблемы миграции, охраны границ и энергетической безопасности. Не были обойдены вниманием и планы формирования общей боевой группы (Вишеградской боевой бригады), численностью более 3 тыс. человек с дислокацией в польском Кракове.

В Берлине Дуда и канцлер Германии А. Меркель также обсуждали вопросы безопасности. В украинском вопросе и Берлин, и Варшава едины во мнении, что все стороны должны соблюдать минские договоренности. Что касается укрупнения сил НАТО в странах ЦВЕ, то здесь позиции Дуды и Меркель разнятся: Германия считает постоянную дислокацию сил НАТО в регионе конфронтационным шагом, который

⁵ Umowa programowa Andrzeja Dudy // Официальный сайт А. Дуды. URL: <http://andrzejduda.pl/uploads/media/553b337dba05c.pdf> (дата обращения: 17.11.2015).

⁶ Подробнее см.: Waszczykowski o priorytetach Andrzeja Dudy w polityce zagranicznej: Musimy domagać się zmiany ws. gwarancji bezpieczeństwa // Wpolitice.pl. 08.08.2015. URL: <http://wpolitice.pl/polityka/261777-waszczykowski-o-priorytetach-andrzeja-dudy-w-polityce-zagranicznej-musimy-domagac-sie-zmiany-ws-gwarancji-bezpieczenstwa> (дата обращения: 18.11.2015).

⁷ Wizyty i spotkania zagraniczne Prezydenta RP Andrzeja Dudy // Официальный сайт президента Польши. URL: www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,21,wizyty-i-spotkania-zagraniczne-prezydenta-rp-andrzeja-dudy.html (дата обращения: 17.11.2015).

⁸ "Rumunia jest dla Polski strategicznym partnerem w regionie" // URL: www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,25,oficjalna-wizyta-prezydenta-andrzeja-dudy-w-rumunii.html (дата обращения: 17.11.2015).

⁹ Andrzej Duda w Rumunii o bezpieczeństwie Europy // Interia. 02.11.2015. URL: <http://fakty.interia.pl/swiat/news-andrzej-duda-w-rumunii-o-bezpieczenstwie-europy,nld,1914257> (дата обращения: 17.11.2015).

обострит отношения не только Варшавы, но и Брюсселя с Москвой¹⁰. Но в целом на данный момент Германия видится важным партнером для Польши.

В новом правительстве, как и ожидалось, ключевые портфели министра иностранных дел и министра обороны получили представители партии PiS. Поскольку новый кабинет министров только начал работу, о конкретных направлениях его деятельности и изменениях ранее принятых решений говорить пока преждевременно. Согласно докладу прежнего главы польского МИД Г. Схетыны, опубликованному в апреле 2015 г.¹¹, Польша будет добиваться усиления своих позиций в НАТО, а также расширения присутствия альянса в странах ЦВЕ и конкретно на своей территории (формирование сил быстрого реагирования НАТО в польском Щецине). Варшава будет придерживаться увеличения бюджета на оборону (сегодня это 2% от ВВП), модернизировать свои войска согласно ранее принятому плану. Схетына подчеркивал, что безопасность страны и региона немыслима без тесного сотрудничества с США.

Программный документ нового руководителя МИД В. Ващиковского еще не представлен. Но, скорее всего, он также будет нацелен на максимально тесное сотрудничество в рамках НАТО. Об этом, в частности, свидетельствует его карьера, на разных этапах которой он представлял интересы Польши в НАТО, занимал пост замминистра иностранных дел и отвечал за переговоры с США по Евро-ПРО, избирался в сейм и был членом парламентской комиссии по международному сотрудничеству¹².

Позиции партий по вопросу о национальной безопасности

В период между президентскими и парламентскими выборами для политических партий тема безопасности стала одной из ключевых в борьбе за избирателя. Для нас интересны прежде всего позиции двух основных партий Польши — PO и PiS, поскольку именно за них голосуют более половины граждан. Руководствуясь программными документами, а также рядом интервью в СМИ, мы попытаемся составить своего рода «дорожные карты» национальной безопасности обеих партий.

В качестве критериев нами выбраны следующие параметры: модернизация армии, затраты на оборону (% от ВВП), меры по повышению эффективности армии, изменение структуры вооруженных сил (размещение войск), наличие иностранных контингентов на территории Польши, основные участники системы коллективной безопасности.

Проведенный анализ (см. табл.) позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на общность позиций по многим из предложенных параметров, PiS в своих требованиях к обеспечению национальной безопасности идет дальше, нежели ее конкуренты из PO. Это, в свою очередь, дает основания полагать, что результатом выборов в сейм станет активизация оборонной политики Польши и принятие комплекса мер, направленных на усиление безопасности государственных границ.

¹⁰ Duda po rozmowie z Merkel. "Epoki lodowcowej" nie będzie // Newsweek Polska. 28.08.2015. URL: <http://swiat.newsweek.pl/andrzej-duda-berlin-oficjalna-wizyta-angela-merkel,artykuly,369450,1.html> (дата обращения: 19.11.2015).

¹¹ Minister Grzegorz Schetyna o priorytetach polskiej dyplomacji // Официальный сайт МИД Польши. URL: http://mfa.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_grzegorz_schetyna_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_1?channel=www (дата обращения: 19.11.2015).

¹² Подробнее см.: Minister Witold Waszczykowski // Официальный сайт МИД Польши. URL: <http://mfa.gov.pl/pl/ministerstwo/minister/> (дата обращения: 19.11.2015).

Таблица 1.

«Дорожные карты» национальной безопасности партий «Гражданская платформа» и «Право и справедливость»

«Гражданская платформа»	«Право и справедливость»
<i>Модернизация армии</i>	
Процесс реформирования вооруженных сил идет согласно ранее принятому плану, какие-либо значительные изменения или принятие новых программ модернизации не требуются. План на 2013–2022 гг. представляется комплексным проектом, и главная задача Министерства обороны состоит в том, чтобы реализовать его в полной мере.	Существующий план модернизации не учитывает последних изменений в архитектуре европейской безопасности и дальнейших вероятных агрессивных действий со стороны Москвы. С точки зрения существующих угроз реформирование вооруженных сил является неудовлетворительным. Необходимо сделать выводы из конфликта на Украине и при планировании модернизации армии учесть возросшую роль тяжелой бронетехники, артиллерии, разведывательных систем.
<i>Затраты на оборону</i>	
Польша как активный член НАТО в полной мере исполняет рекомендации альянса по финансированию национальной обороны (2% от ВВП). Эти расходы являются сбалансированными для сегодняшнего бюджета и позволяют не только содержать, но и модернизировать армию. Дальнейшее увеличение расходов может отрицательно сказаться на бюджетных обязательствах, в первую очередь на социальной сфере.	Необходимо увеличить военный бюджет, в вопросе закупок вооружения сделать ставку на польскую военную промышленность. Те виды вооружений, которые не производятся в стране, нужно закупать у зарубежных производителей, ведя переговоры о передаче Польше соответствующих технологий.
<i>Меры по повышению эффективности армии</i>	
Нет необходимости количественно изменять состав вооруженных сил, и уж тем более — вводить обязательную военную службу, от которой отказались несколько лет назад. Однако нужно совершенствовать работу с резервистами, и прошлое правительство сделало все возможное для этого: на 2015–2016 гг. увеличено финансирование курсов для резервистов, что позволит обучить около 30 тыс. человек (в 2013 г. — 3 тыс. человек).	Увеличение численности армии до 150 тыс. человек ¹³ , значительное увеличение резерва армии (до 60 тыс. человек), плановые военные сборы резервистов.
<i>Изменение структуры вооруженных сил</i>	
Нынешняя структура войск и командования определена в 2014 г., дальнейшие изменения не представляются необходимыми. План формирования так называемого восточного фланга НАТО будет реализован на существующей структуре. Перемещение военных частей со	Необходимо вернуть на восток военные части, ликвидированные прежним правительством. Эти меры должны усилить безопасность восточных границ.

¹³ Wiceszef MON: liczebność polskiej armia będzie zwiększona o połowę // Onet.pl. 20.11.2015. URL: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/wiceszef-mon-liczebnowosc-polskiej-armia-bedzie-zwiekszona-o-polowe/mqwev5> (дата обращения: 22.11.2015).

<p>всей страны в восточные регионы Польши нецелесообразно, но могут быть осуществлены поставки современной техники уже дислоцированным военным частям.</p>	
<p><i>Наличие иностранных контингентов на территории Польши</i></p>	
<p>Альянс должен усилить свои восточные границы как в Польше, так и в других странах ЦВЕ, так как безопасность региона во многом зависит от стратегического сотрудничества с Вашингтоном.</p>	<p>Решение о создании сил быстрого реагирования НАТО не гарантирует безопасность стран ЦВЕ. Необходимо постоянное присутствие сил альянса на территории Польши. Восточный фланг НАТО должен быть сформирован таким образом, чтобы показать всю боевую способность альянса.</p>
<p><i>Основные участники системы коллективной безопасности</i></p>	
<p>Необходимо продолжить региональное сотрудничество с Данией и Германией, развивая многонациональный корпус в Щецине; создать польско-литовско-украинскую бригаду; развивать боевую бригаду Вишеградской группы. Польша должна быть активным сторонником формирования общей оборонной политики Евросоюза. Любые направления, усиливающие региональную безопасность региона, одинаково важны.</p>	<p>Во-первых, любая система безопасности в регионе немыслима без США. Во-вторых, региональное партнерство в этой сфере необходимо налаживать с Германией, Румынией, Швецией, Украиной, Финляндией, Норвегией и Данией. Желательно продолжить сотрудничество в рамках Вишеградской группы.</p>

Источник: составлено автором по данным официальных сайтов партий «Гражданская платформа» и «Право и справедливость».

Взгляд польского экспертного сообщества (на примере PISM)

Для знакомства с экспертным мнением нами выбрана ведущая польская «фабрика мысли» в сфере международных отношений — Польский институт международных отношений. В связи с присоединением Крыма к Российской Федерации эксперты PISM предложили усилить роль НАТО в странах ЦВЕ¹⁴, принять дополнительные меры по обеспечению безопасности в балтийском регионе¹⁵. В целом в работах PISM мы можем выделить несколько тезисов. Во-первых, политика России в отношении Украины проецируется на будущие отношения Москвы со странами на восточных границах ЕС и будет сопровождаться давлением и угрозами с российской стороны. Во-вторых, польская политика безопасности должна реагировать на российские угрозы. В-третьих, главный национальный интерес Польши состоит в том, чтобы в случае открытого военного или политического конфликта с РФ сохранить свой суверенитет. Основными механизмами сохранения суверенитета названы следующие: восточный фланг НАТО, присутствие Вооруженных сил США в Европе, формирование ясной стратегии

¹⁴ Подробнее см.: *Durkalec J.* NATO a Rosja po aneksji Krymu: więcej odstraszenia, koniec z partnerstwem // *Biuletyn PISM.* 2014. No 35(1147). URL: www.pism.pl/files/?id_plik=16895 (дата обращения: 22.11.2015); *Kacprzyk A., Lorenz W.* Czy NATO jest gotowe na adaptację do nowych zagrożeń? Spotkanie w Bukareszcie i solidarność sojusznicza // *Biuletyn PISM.* 2015. No 95(1332). URL: www.pism.pl/files/?id_plik=20815 (дата обращения: 22.11.2015).

¹⁵ *Dudzińska K.* Polityka bezpieczeństwa państw bałtyckich a działania Rosji // *Biuletyn PISM.* 2014. No 76(1188). 12.04.2014. URL: www.pism.pl/files/?id_plik=17610 (дата обращения: 22.11.2015).

Евросоюза в сфере безопасности, региональное сотрудничество государств Северной Европы, Прибалтики и ЦВЕ.

Экспертное сообщество США о национальной безопасности Польши (на примере СЕРА)

В США в роли своеобразного лоббиста польско-американского сотрудничества выступает Центр анализа европейской политики (СЕРА). Центр также является дискуссионной площадкой для обсуждения польско-американских отношений, его сотрудники регулярно участвуют в научных конференциях и форумах различного формата по внешнеполитической и оборонной проблематике в Польше. В целом экспертный взгляд из Вашингтона во многом совпадает с мнением экспертов в Варшаве, с одним лишь исключением: американский think-tank уделяет особое внимание закупкам европейскими странами вооружений у США. В связи с этим внешнеполитический курс нового польского правительства расценивается как конфронтационный.

С точки зрения экспертов, укрепление взаимодействия с Литвой, Украиной и Белоруссией, развитие регионального сотрудничества в сфере безопасности и усиление НАТО в регионе спровоцируют обострение отношений Москвы и Варшавы, дальнейшую изоляцию Варшавы в Евросоюзе, что в конечном итоге подорвет ее международный авторитет¹⁶.

* * *

Проведенный анализ предлагаемых инициатив в сфере безопасности, прежде всего на национальном и региональном уровнях, показывает наиболее распространенные идеи в польской политической и экспертной среде. Конечно, выработанные прежним правительством решения и концепты, разделяемые партией ПО, на данный момент не утратили свою значимость. Но в ближайшие четыре года с большей вероятностью могут реализоваться предлагаемые решения нового правительства и партии PiS. Среди них — увеличение расходов на оборону, а также интеграция в сфере безопасности с соседними государствами, о чем свидетельствуют переговоры в ходе первых заграничных визитов президента Дуды. В вопросах национальной безопасности главным и стратегическим партнером Варшавы останется Вашингтон. В то же время нельзя сказать, что предыдущие правительства под руководством Д. Туска — Э. Копач вели совершенно иную внешнюю и оборонную политику. Идеи расширения сотрудничества с НАТО, модернизации армии и закупки военного оборудования в США были представлены и в какой-то мере реализованы именно при правительствах, сформированных ПО. Однако политику Варшавы в тот период отличал прагматичный подход и достаточно активный диалог с Берлином и Брюсселем. Сегодня же, в том числе с назначением главного переговорщика Польши с США Ващиковского на должность руководителя МИДа, подобные согласования в большей степени будут проводиться с американской стороной.

¹⁶ Polish military modernization: the road ahead // CEPA Intelligence Brief. 2015. No. 2. URL: <http://cepa.org/sites/default/files/IB2%20PMM.web%20copy.pdf> (дата обращения: 23.11.2015).

Россия и Франция в Совете Безопасности ООН: перспективы сотрудничества и проблема вето

За прошедшие 70 лет с окончания Второй мировой войны мир, созданный державами-победительницами, кардинально изменился. Но институт Совета Безопасности (СБ) ООН, учрежденный в 1945 г. для поддержания мира и коллективной безопасности на планете, по-прежнему актуален и востребован. Несмотря на то что Ялтинско-Потсдамская система международных отношений более не существует, СБ ООН остается основополагающим органом, регулирующим систему международной безопасности, своего рода «мировым полицейским». Именно он призван констатировать нарушение той или иной страной мира, устанавливать экономическое эмбарго или выдавать мандат на проведение миротворческой операции. Поэтому Совбез исполняет свою работу бесперебойно, а в случае кризисных ситуаций способен собрать экстренное заседание в любое время дня и ночи¹. При этом важно помнить, что СБ ООН, чьи решения зависят от консенсуса его членов, прежде всего постоянных, вовсе не гарантирует автоматическую поддержку государству, которое подверглось нападению. Он лишь выступает с теми мерами, о которых договорятся его члены². И ключевым инструментом, которым пользуется «большая пятерка» постоянных членов СБ ООН, включая Россию и Францию, является право вето.

Использование вето в СБ ООН: история вопроса

Право вето (лат. *veto* — «запрещаю») появилось в Совбезе ООН вместе с рождением Организации Объединенных Наций. Как отмечают политологи А. Задохин и А. Орлов, «именно США можно считать инициаторами внедрения права вето в практику работы ООН»³, так как уже накануне открытия конференции в Думбартон-Оксе в 1944 г. они предложили, чтобы в будущем Совбезе действовал принцип единогласия постоянных членов. Принципиально данный вопрос был согласован на высшем уровне СССР, США и Великобританией в феврале 1945 г. на Ялтинской конференции. Но этим дело не закончилось: на следующей — учредительной — конференции ООН в Сан-Франциско в апреле–июне 1945 г. странам «большой пятерки» (СССР, США, Великобритания, Франция, Китай) совместно пришлось бороться за этот принцип с остальными странами, и лишь после того, как «пятерка» огласила свою общую позицию по обладанию правом вето, остальным странам пришлось ее принять. Правда, уже в 1946 г. представитель Кубы предложил поставить на повестку дня вопрос об исключении права вето из Устава ООН. В ответ на это глава делегации СССР В. Молотов

* Тимофеев Павел Петрович — к.полит.н., научный сотрудник ОЕПИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

¹ Vincent Ph. Pour une meilleure gouvernance mondiale: la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies // *Pyramides*. 2005. No 9. URL: <http://pyramides.revues.org/365> (дата обращения: 11.11.2015); Roger M. Les dynamiques au sein du Conseil de Sécurité et de l'ONU et les pays émergents. URL: http://cercle-eris.over-blog.fr/pages/Les_dynamiques_au_sein_du_Conseil_de_Seurite_et_de_IONU_et_les_pays_emergents-1146278.html (дата обращения: 11.11.2015).

² Moreau Defarges Ph. La Reforme de l'ONU, obsedante et impossible // AFRI. URL: www.afri-ct.org/IMG/pdf/67_Moreau_Defarges.pdf (дата обращения: 11.11.2015).

³ Задохин А., Орлов А. Реформа ООН: мифы и реальность // *Обозреватель — Observer*. 2004. №3 (170). URL: http://observer.materik.ru/observer/N3_2004/3_05.htm (дата обращения: 15.12.2015).

заявил, что «отказ от принципа единогласия великих держав... означал бы на деле ликвидацию ООН, так как этот принцип является фундаментом данной организации». Начало дебатам о праве применения вето было положено. По словам Задохина, незыблемой константой всех подобных инициатив оставалось «желание ликвидировать или, как первый шаг, урезать право вето и перераспределить полномочия между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей в пользу последней»⁴.

В дискуссиях о реформе ООН, вспыхнувших после окончания периода биполярности (1991 г.), основное внимание отводится двум вопросам: речь идет, во-первых, о расширении круга постоянных членов СБ ООН и, во-вторых, об изменениях в применении права вето. В данной работе нас интересует второй вопрос.

Как правило, необходимость изменений мотивируется тем, что сохранение права вето в руках «большой пятерки» снижает эффективность работы Совбеза и снижает его легитимность⁵. В 2004 г. группа высокого уровня, сформированная из авторитетных дипломатов 15 стран (Россию в ней представлял Е. Примаков, Францию — Р. Бадинтер) для выработки предложений по реформе ООН, констатировала: «Мы не видим никакого практического способа изменить существующие полномочия вето членов Совета Безопасности. Однако в целом институт вето имеет анахронический характер, непригодный для института в условиях все более демократической эпохи, и мы настоятельно призываем к тому, чтобы его использование ограничивалось вопросами, в которых жизненно важные интересы действительно находятся под угрозой. Мы также просим постоянных членов в их индивидуальном качестве обязаться воздерживаться от использования вето в случаях геноцида и крупномасштабных нарушений прав человека. Мы рекомендуем, чтобы любое предложение о реформе не предусматривало никакого расширения права вето»⁶.

Если говорить вкратце, то с точки зрения ряда стран использование вето «большой пятеркой» смотрится то как необоснованная привилегия, то как препятствие для принятия решений в кризисных ситуациях. Некоторые страны, желающие войти в число постоянных членов СБ ООН, также добиваются получения права вето, в то время как другие страны, не являющиеся столь однозначными кандидатами на вступление в «круг избранных», и вовсе предлагают упразднить это право. На этом фоне более конструктивным подходом выглядят слова экс-генсека ООН К. Аннана о том, что странам «большой пятерки» следует обязаться применять вето лишь тогда, когда под угрозу попадают их жизненные интересы⁷.

Таким образом, в настоящее время консенсуса по правилам применения вето нет. Но это не мешает странам «большой пятерки» продолжать применять его, руководствуясь Уставом ООН. Дискуссии идут своим чередом, а работа СБ ООН — своим.

⁴ Там же.

⁵ При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех. Доклад Генерального секретаря. 21.03.2005. A/59/2005. С. 53–54 // URL: www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/59/2005 (дата обращения: 11.11.2015).

⁶ Более безопасный мир: наша общая ответственность. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Записка Генерального секретаря. 02.12.2004. A/59/565. С. 87. П. 256 // URL: www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/59/565 (дата обращения: 11.11.2015)

⁷ Kofi Annan: il faut limiter le droit de veto des cinq membres permanents de l'ONU // Le Figaro. 09.02.2015. URL: www.lefigaro.fr/vox/monde/2015/02/09/31002-20150209ARTFIG00323-kofi-annan-il-faut-limiter-le-droit-de-veto-des-cinq-membres-permanents-de-l-onu.php (дата обращения: 11.11.2015).

Проблема вето в российско-французских отношениях

Правом вето в ООН пользовались все страны «большой пятерки», но в разной степени. За 70 лет, с 1945 по 2015 гг., страны распределились следующим образом. Всего с 1945 по 2015 гг. право вето применялось 236 раз. «Чемпионом» является СССР/Россия (103 раза), на втором месте идут США (79), за ними — Великобритания (29), Франция (16) и Китай (9). При этом в постбиполярный период (1992–2015 гг.) расклад получается иной. Всего правом вето страны воспользовались 35 раз. Лидером становятся США (14 раз), за которыми следуют Россия (13) и Китай (8). Ни Великобритания, ни Франция правом вето в этот период не пользовались⁸.

Если смотреть на отношения СССР/России с другими странами «большой пятерки», то на фоне известной конфликтности с США и Великобританией и более сбалансированных отношений с Китаем именно отношения Москва — Париж представляются самыми неоднозначными. Медийным трендом стало традиционное описание этих отношений как «особых», основанных на деголлевской позиции Франции, практикующей активную внешнюю политику и оборону «по всем азимутам» и играющей на противоречиях между Вашингтоном и Москвой для утверждения собственной роли в биполярном мире. Но с окончанием периода биполярности возможности Франции на этом поле существенно сузились: активно противостоять сверхдержавной политике США у Франции нет ни возможности, ни особого желания. Интересы двух стран совпадают по широкому кругу международных вопросов: это показали, в частности, югославский кризис 1999 г., афганский кризис 2001 г., интервенция в Ливию в 2011 г. и т.д.

В то же время Россия и Франция, разделяя идею становления многополярного мира, существенно расходятся по таким вопросам, как политика России на постсоветском пространстве, роль НАТО в системе европейской безопасности, урегулирование ряда региональных кризисных ситуаций в 1990–2000-х гг. (Югославия, Ливия, Иран, Сирия, события в Крыму и Донбассе и пр.). Применительно к российско-французским отношениям эти расхождения свидетельствуют о необходимости тщательнее искать точки соприкосновения позиций, чтобы наполнить тезис об «особых отношениях» современным и конкретным содержанием. Одной из таких площадок мог бы стать СБ ООН как наиболее авторитетный международный орган с весьма узким составом участников. Для того чтобы выяснить, каковы возможности взаимодействия в его рамках, было проанализировано отношение двух держав к применению права вето в адрес друг друга и третьих стран.

На наш взгляд, вопрос, вынесенный в заголовок работы, носит прежде всего не процессуальный, а именно политический характер. Право вето в СБ ООН — это уникальный инструмент, используемый для решения внешнеполитических задач, и его применение/неприменение отражает конкретные установки политических элит, в нашем случае — Франции и России. Эти установки формируются и меняются в зависимости от международной ситуации. Что касается правового аспекта проблемы, то аргументы за/против применения права вето или реформирования данного инструмента, безусловно, интересны, но при отсутствии политической воли тех или иных стран вовсе не ведут автоматически к реформе права вето в СБ ООН.

Изучение данных ООН по использованию Россией и Францией права вето дает нам следующую картину.

⁸ Все подсчеты произведены автором по источнику: Вето в Совете Безопасности // Официальный сайт ООН. URL: www.un.org/ru/sc/meetings/veto/90-present.shtml (дата обращения: 25.11.2015).

Во-первых, *по частоте применения права вето* как с 1945 по 2015 гг., так и с 1992 по 2015 гг. Москва и Париж находятся на разных полюсах (103 раза против 16). Более того, активные периоды применения вето двумя сторонами также различаются. Из 103 отечественных вето 80 пришлось на 1940–1960-е гг. (41 раз в 1940-е, 25 раз — в 1950-е, 14 раз — в 1960-е), когда СССР как сверхдержава активно утверждал свои интересы на фоне преобладания в ООН капиталистических стран и их союзников. Затем это число резко снижается: 6 раз в 1970-е, 4 раза в 1980-е гг. Франция же, напротив, в первые послевоенные десятилетия применяла право вето всего 2 раза (оба — в 1956 г.), зато в 1970-е и 1980-е гг. стала использовать его гораздо чаще (по 7 раз).

В 1992–2015 гг. также наблюдался контраст в активности. Россия почти не применяла вето в 1990-е гг. (лишь 2 раза), но стала активно пользоваться этим инструментом в 2000–2010-е (11 раз) в связи с активизацией внешней политики. Франция за этот период не применяла вето ни разу.

Во-вторых, *по формату применения права вето* (в одиночку или вместе с другими странами) Москва и Париж также далеки друг от друга. Москва почти все время применяла право в одиночку (98 раз из 103), но в 2000-х гг. стала часто блокироваться с Китаем (пять случаев совместного применения вето с 2007 по 2014 гг.). Париж, в свою очередь, почти никогда не налагал вето в одиночку (исключением стало вето 1976 г. в случае с отделением Коморских островов от Франции и с референдумом на острове Майотта). Еще 2 раза он применял вето вместе с Лондоном (1956 г.), но чаще всего — 13 раз — действовал вместе с Лондоном и Вашингтоном.

В-третьих, если говорить о случаях *применения вето СССР/Россией и Францией в адрес друг друга*, то их немного. До 1991 г. таких случаев было два: 30 октября 1956 г. резолюция СССР по Суэцкому кризису (проект S/3710) была ветоирована Францией, а уже 4 ноября того же года Москва применила вето в отношении проекта резолюции S/3730/Rev.1 по ситуации в Венгрии, предложенного Парижем, Лондоном и Вашингтоном. После 1991 г. Франция не использовала право вето, Россия же ветоировала 13 проектов резолюций, из которых 8 были поданы при поддержке Франции (4 раза по Сирии, 2 — по Украине, и по разу в отношении Зимбабве и Грузии).

Но это лишь общая картина. Для более точного понимания нюансов российской и французской позиций и степени их близости/отдаленности друг от друга важно увидеть, как Москва и Париж вели себя в ходе *применения права вето в постбиполярный период*. Рассмотрев все случаи применения вето в СБ ООН с 1993 по 2015 гг., мы зафиксировали следующую картину. Из 28 случаев ветоирования в СБ ООН ровно в половине случаев (14 раз) наблюдалась картина, когда Россия и Франция голосовали «за». В 12 из 14 случаев речь шла о Палестине, позиции по которой у Москвы и Парижа весьма близки, и по одному разу о ситуации в Гватемале (проект резолюции S/1997/18 от 1997 г.) и в Боснии и Герцеговине. В последнем случае (проект резолюции S/2002/712 от 2002 г.) речь и вовсе шла о проекте, совместно подготовленном группой стран, включая Россию, Францию и Великобританию. Почти во всех случаях проекты ветоировались США, а гватемальский был заблокирован Китаем. Последний на сегодняшний день случай, когда Россия и Франция голосовали вместе, наблюдался в 2011 г. Случаев, когда две страны совместно ветоировали проект, зафиксировано не было.

В то же время в 14 случаях из 28 Россия и Франция голосовали по-разному. В одном случае (проект резолюции по Палестине S/2001/270 от 2001 г.) Москва проголосовала «за», Париж воздержался, а проект был заблокирован Вашингтоном. В 13 случаях уже Франция выступала «за», а Россия

воздерживалась (проект резолюции S/1999/201 от 1999 г. по Македонии) либо (12 раз) применяла право вето. Речь идет о следующих проектах резолюций:

- по положению на Кипре (S/25693 от 1993 г. и S/2004/313 от 2004 г.);
- по ситуации в Боснии и Герцеговине (S/1994/1358 от 1994 г. и S/2015/508 от 2015 г.);
- о правах человека в Мьянме (S/2007/14 от 2007 г.);
- о введении санкций против Зимбабве (S/2008/447 от 2008 г.);
- по Сирии (S/2011/612 от 2011 г., S/2012/77 и S/2012/538 от 2012 г., S/2014/348 от 2014 г.);
- по украинскому кризису (проект S/2014/189 от 2014 г. о референдуме в Крыму и S/2015/562 от 2015 г. о катастрофе малайзийского «Боинга»).

Но нам также важно увидеть связку Россия — Франция в сравнении с другими связками среди членов «большой пятерки». Для этого мы подсчитали число случаев использования права вето, когда две из пяти стран «пятерки» голосовали вместе (обе — «за», обе — «против» или «против» плюс «воздержался»), и сравнили эти показатели с другими связками. Связки распределились следующим образом по убыванию силы связи:

- сильные (доминирование общих действий): Россия — Китай (вместе — 25, порознь — 3), США — Великобритания (22/6), Франция — Великобритания (21/7);
- средние (близость или равенство общих и различных действий): Франция — США (15/13), Франция — Китай (15/13), Россия — Франция (14/14);
- слабые (доминирование различных действий): Великобритания — Китай (8/20), Россия — Великобритания (6/21), США — Китай (2/26), Россия — США (1/27).

Таким образом, анализ голосования при применении права вето в СБ ООН с 1992 по 2015 гг. показал, что лучше всего Россия взаимодействовала с Китаем (25/3). Затем шли Франция (14/14), Великобритания (6/21) и США (1/27). Для Франции приоритеты оказались иными: Великобритания (21/7), США (15/13), Китай (15/13) и лишь потом — Россия (14/14). В целом цифры уверенно подтверждают существование близких позиций при голосовании России и Китая, а также США и Великобритании, Великобритании и Франции.

В совокупности приведенные данные, на наш взгляд, говорят о том, что Россия и Франция сосуществуют в СБ ООН параллельно, если угодно, в разных «группировках» — без глубоких совместных интересов (за исключением Палестины), а в последнее время с некоторым конфликтным потенциалом (Сирия, Украина). При значительном объеме резолюций, которые выносятся в СБ ООН каждую неделю, российско-французское взаимодействие протекает весьма средне: у каждой страны — свои приоритетные партнеры. Но разный формат применения права вето, отсутствие примеров совместного вето и главное — практика наложения Россией вето на проекты резолюций по Сирии, Украине и Зимбабве (2008–2015 гг.), поддержанные Парижем, красноречиво показывают, насколько различается подход двух стран как к ряду текущих международных проблем, так и к необходимости применения права вето как инструмента для отстаивания внешнеполитических интересов в СБ ООН. Это состояние, на наш взгляд, хорошо описывают слова постпреда России в СБ ООН В. Чуркина, сказанные на обсуждении проекта резолюции по Сирии в 2011 г.: «Исход сегодняшнего голосования — это не столько вопрос приемлемости

формулировок, сколько конфликт политических подходов. Это единственное, в чем я согласен с только что выступившим французским коллегой»⁹.

Французский проект введения ограничительного вето и реакция России

Инициатива Парижа о введении ограничительного вето была озвучена главой МИД Л. Фабиусом в 2013 г., но корни ее можно проследить с начала 2000-х гг. На фоне споров о полезности или, наоборот, бесполезности вето¹⁰ Франция столкнулась с вызовами косовского и иракского кризисов. Оба они показали ограниченность попыток подвести военную операцию под мандат ООН, что, по мысли Парижа, должно было благоприятствовать повышению роли ООН в современном миропорядке и стать шагом к становлению многополярного мира. В 1999 г. возражения России и Китая не позволили Парижу дать «зеленый свет» проведению бомбардировок Югославии под мандатом ООН, и Франция приняла участие в налетах под флагом НАТО. В случае с Ираком Париж, наоборот, рассчитывал заблокировать в СБ ООН любой проект резолюции, разрешавший боевые действия против Багдада. Но это не остановило США, начавших вторжение без мандата ООН вместе с рядом своих союзников по «коалиции единомышленников»¹¹. Налицо была тщетность попыток Парижа опереться на СБ ООН как на «мирового полицейского». В 2004 г. авторитетный французский дипломат и политолог, глава МИД Франции в 1997–2002 гг. Ю. Ведрин предложил поставить правоприменение вето в рамки «права на вмешательство»¹². По словам советника МИД Франции Ж-Б. Жанжена Вильмера, эта идея пришла Ведрину еще в 2000 г.¹³.

Надо полагать, что печальный опыт миротворчества ООН в Руанде в 1994 г. и Боснии (1992–1995 гг.), а также регулярное ветирование Россией и Китаем проектов резолюций, предложенных Францией и другими странами и связанных в основном с нарушениями прав человека, привели Париж к мысли о том, что случаи применения права вето необходимо ограничить. Анализируя случаи применения Россией и США права вето, французские комментаторы задумались, не идет ли речь о покровительстве, которое Вашингтон оказывает Израилю, а Москва — Дамаску¹⁴. Так, юрист О. де Фрувиль насчитал 11 американских

⁹ Предварительный отчет. 6627-е заседание. 04.10.2011. S/PV.6627. С. 3 // ООН. Совет Безопасности. URL: www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/PV.6627 (дата обращения: 25.11.2015).

¹⁰ Например, см.: *Sur S. Le conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir // Pouvoirs. 2004. No 2 (109).* URL: www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-2-page-61.htm (дата обращения: 11.11.2015); *Tavernier P. Soixante ans apres: la reforme du Conseil de Securite des Nations Unies est-elle possible? // Actualité et Droit International. 2005. No 8. P. 9.* URL: www.ridi.org/adi/articles/2005/200508tav.pdf (дата обращения: 11.11.2015).

¹¹ *Le veto au conseil de sécurité des nations-unies: reliquat d'un passé disparu // Monde 68. 28.05.2015.* URL: <http://monde68.brebeuf.qc.ca/2015/05/28/le-veto-au-conseil-de-securite-des-nations-unies-reliquat-dun-passe-disparu/> (дата обращения: 11.11.2015).

¹² *Védrine H. Réflexions sur la réforme de l'ONU // Pouvoirs. 2004. No 109. P. 128–129.* URL: www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/109Pouvoirs_p125-142_Reflexions_reforme_ONU.pdf (дата обращения: 11.11.2015).

¹³ *Droit de veto: «Ne plus accepter le blocage du Conseil de sécurité» // Amnesty international. 01.09.2015.* URL: www.amnesty.fr/Nos-campagnes/Lutte-contre-impunite/Dossiers/Droit-de-veto-Ne-plus-accepter-le-blocage-du-Conseil-de-securite-15892 (дата обращения: 11.11.2015).

¹⁴ *Naba R. La France et la réforme du droit de véto au Conseil de sécurité // Renenaba. 24.10.2012.* URL: www.renenaba.com/la-france-et-la-reforme-du-droit-de-veto-au-conseil-de-securite/ (дата обращения: 11.11.2015).

возражений, использованных лишь для того, чтобы «помешать любой инициативе по палестино-израильскому конфликту»¹⁵.

Поэтому с 2012 г. (выступление в ООН нового президента Франции Ф. Олланда и главы МИД Л. Фабиуса) Париж начал продвигать идею коллективного отказа стран «большой пятерки» от использования вето в случаях «массовых преступлений» и для предотвращения паралича Совбеза¹⁶. В 2015 г. представитель Франции в ООН Ф. Делаттр уточнил, что под «массовыми преступлениями» подразумеваются «геноцид, преступления против человечности, крупномасштабные преступления»¹⁷. В связи с этим 21 января 2015 г. МИД Франции и один из ведущих вузов страны — Институт политических исследований (Sciences Po) — провели международный colloquium «Рамки использования вето в СБ ООН в случае массовых жертв»¹⁸.

Фабиус также предложил оставить странам право вето лишь для тех случаев, когда ситуация будет касаться дел самих этих стран¹⁹. Развивая позицию министра, посол Франции в Москве Ж.-М. Рипер отмечал, что право вето «не может быть привилегией, используемой безоговорочно», «оно не должно стать инструментом, позволяющим парализовать усилия по предотвращению и урегулированию конфликтов». Он подчеркнул, что речь идет не о внесении изменений в Устав ООН, но об устной джентльменской договоренности. Ясности относительно того, как фиксировать, подпадают ли те или иные события под данную категорию, у Парижа в целом нет, а французские предложения, сделанные Рипером, по его собственному признанию, «открыты для обсуждения». В то же время посол признался, что Париж прекрасно осознает, какие трудности вызывает этот проект, и предложил, «чтобы это положение не применялось в случаях, если будут напрямую задеты жизненно важные интересы одного из постоянных членов Совета Безопасности»²⁰.

При этом во Франции отчетливо понимают, что указанная инициатива вызвала в мире противоречивую реакцию. Делаттр отмечал, что если британцы настроены к ней благоприятно, то американцы занимают двойственную позицию, а чтобы убедить Россию и Китай принять новацию, потребуется «большая работа». Расчет в таком случае делается прежде всего на убеждение 2/3 делегатов²¹ от стран-членов в Генеральной Ассамблее ООН²². Уже

¹⁵ Paris défend un projet de réforme du droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU // Affaires Internationales. 26.09.2014. URL: www.affairesinternationales.fr/2014/09/26/paris-defend-un-projet-de-reforme-du-droit-de-veto-au-conseil-de-securite-de-lonu/ (дата обращения: 11.11.2015).

¹⁶ La France et la réforme de l'ONU // Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies. 02.11.2015. URL: www.franceonu.org/La-France-et-la-reforme-de-l-ONU (дата обращения: 11.11.2015).

¹⁷ Commission des affaires étrangères. Mardi 20 janvier 2015. Séance de 16h15. Compte rendu. No 37 // Assemblée Nationale. URL: www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cafe/14-15/c1415037.asp (дата обращения: 11.11.2015).

¹⁸ Colloque international «L'Encadrement de l'usage du veto au Conseil de sécurité de l'ONU en cas d'atrocité de masse». Contribution d'Abdelwahab Biad. Paris, 21.01.2015. URL: [www.sciencespo.fr/psia/sites/sciencespo.fr.psia/files/Contribution_Biad.pdf](http://psia/sites/sciencespo.fr.psia/files/Contribution_Biad.pdf) (дата обращения: 11.11.2015).

¹⁹ *Belloy-Poudrette A.* Conseil de sécurité: entrer dans la modernité // Pigeon Dissident. 26.10.2013. URL: www.pigeondissident.com/international/droit-de-veto/ (дата обращения: 11.11.2015); Conseil de sécurité de l'ONU: La France demande à réformer le droit de veto // 20 minutes. 04.10.2013. URL: www.20minutes.fr/monde/1232045-20131004-20131004-conseil-securite-lonu-france-demande-a-reformer-droit-veto (дата обращения: 11.11.2015).

²⁰ Право вето: статья Жана-Мориса Рипера в газете «Коммерсант» // Посольство Франции в Москве. 01.10.2015. URL: www.ambafrance-ru.org/Pravo-veto-stat-ya-ZHana-Morisa-Ripera-v-gazete-Kommersant (дата обращения: 11.11.2015).

²¹ *Merchet J-D.* La France plaide pour une réforme des Nations Unies // L'Opinion. 27.09.2015.

упомянутый советник Вильмер дал понять, что целью этой кампании является «усиление давления [на Россию и Китай, выступающих против ограничения права вето. — П.Т.] так, чтобы, даже если переговоры не приведут к желательному для Парижа исходу, политическая цена использования вето в случаях массовых преступлений была выше», а суть идеи — в том, чтобы сделать ветирование таких ситуаций «более неприемлемым»²³.

Реакция Москвы на французскую инициативу последовала в сентябре 2015 г.: постпред РФ в ООН Чуркин публично отверг французское предложение, назвав его «популистским» и «нежизнеспособным»²⁴. «Может быть, 60 стран поддержат эту инициативу, но я абсолютно уверен, что американцы к этому не присоединятся и китайцы не присоединятся, может быть, ее поддержат англичане за компанию с французами, — отметил он²⁵. — Если кто-то присоединится [к идее Парижа. — П.Т.], то ради бога. Мы просто не будем присоединяться, и все». По словам дипломата, право вето — «это то, что вынуждает [стороны. — П.Т.] каждый день искать компромисс в работе в Совете Безопасности над любыми документами». Более того, Чуркин указал, что «в ряде ситуаций некоторые из тех, кто критикует право вето, приходят к нам» и просят применить для интересов своей страны²⁶.

Следует отметить, что кампанию по продвижению французской инициативы уже поддержали несколько европейских стран, например Польша, Литва, Норвегия и Швеция²⁷. Наиболее образно и красочно в поддержку французского предложения высказался глава МИД Литвы Л. Линкявичюс. «Присоединение к декларации об ограничении использования права вето — это тест на мудрость и смелость для постоянных членов Совета Безопасности», — заявил он 2 октября 2015 г.²⁸. Однако оказалось, что пройти тест на мудрость и смелость не спешат не только Россия и Китай, но и США. Американский дипломат М. Сиссон была лаконична. «Мы не поддерживаем изменения (права) вето», — сообщила она 30 октября 2015 г.²⁹.

URL: www.lopinion.fr/27-septembre-2015/france-plaide-reforme-nations-unies-28521 (дата обращения: 11.11.2015).

²² Commission des affaires étrangères...

²³ Droit de veto...

²⁴ La Russie ne veut pas la réforme du droit de veto // L'Essentiel. 02.09.2015. URL: www.lessentiel.lu/fr/news/monde/story/30920620 (дата обращения: 11.11.2015).

²⁵ Чуркин заявил об отсутствии шансов у Парижа отменить право вето в СБ ООН // Интерфакс. 27.09.2015. URL: www.interfax.ru/world/469547 (дата обращения: 11.11.2015).

²⁶ «Сейчас идет игра, цель которой — использовать право вето в максимально болезненном и пропагандистском плане» // Коммерсант. 27.09.2015. URL: www.kommersant.ru/doc/2820002 (дата обращения: 11.11.2015).

²⁷ Польша поддержала идею ограничения права вето в Совбезе ООН // Лента.ру. 28.09.2015. URL: <http://lenta.ru/news/2015/09/28/duda/> (дата обращения: 11.11.2015); Грибаускайте: право вето в СБ ООН необходимо ограничить // ИноСМИ. 30.09.2015. URL: <http://inosmi.ru/world/20150930/230545557.html> (дата обращения: 11.11.2015); Норвегия поддержала ограничение права вето в Совбезе ООН // Bigmir.net. 30.09.2015. URL: <http://news.bigmir.net/world/938861-Norvegiya-podderjala-ogranichenie-prava-veto-v-Sovbeze-OON-gaGordon> (дата обращения: 11.11.2015); Швеция выступила за реформирование Совета Безопасности ООН // Bigmir.net. 30.09.2015. URL: <http://news.bigmir.net/world/938853-Shveciya-vistypila-za-reformirovanie-Soveta-Bezopasnosti-OON-gaGordon> (дата обращения: 11.11.2015).

²⁸ Литва ищет поддержку для лишения права вето постоянных членов Совбеза ООН // Литовский курьер. 02.10.2015. URL: www.kurier.lt/litva-ischet-podderzhku-dlya-lisheniya-prava-veto-postoyannyh-chlenov-sovbeza-oon/ (дата обращения: 11.11.2015).

²⁹ Зампостпреда: США против внесения изменений в право вето в СБ ООН // ТАСС. 30.10.2015. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2394116> (дата обращения: 11.11.2015).

* * *

Приведенный выше анализ позволяет сделать два вывода. Во-первых, общее взаимодействие России и Франции в ООН в плане совместно поддержанных резолюций и совместного применения вето осуществляется весьма средне. Это можно оценить как со знаком «плюс», так и со знаком «минус» (нет мотивов для кооперации). Показательными в этом плане стали конфликты в Сирии и на Украине, отражающие нынешний уровень российско-французских отношений. Ветирование Россией ряда проектов, подготовленных при французском участии, демонстрирует высокий уровень разногласий по ряду сюжетов, над сближением позиций по которым Москве и Парижу предстоит серьезная работа — если таковой будет воля политических элит двух стран.

Во-вторых, новая французская инициатива по ограничению права вето пока не в состоянии убедить «большую пятерку», несмотря на усилия Парижа по мобилизации прочих стран — членов ООН. Ни Россия, ни США, ни Китай не готовы отказаться от своих интересов и влияния соответственно в Сирии, Израиле или Африке, а потому предпочитают иметь под рукой столь удобный инструмент для блокирования инициатив СБ ООН, как право вето. И вряд ли они откажутся от него в краткосрочной перспективе. В то же время для России крайне опасно оказаться в изоляции по данному вопросу, поскольку в таком случае давление на нее по принятию французского проекта может возрасти и использоваться Францией и ее союзниками как ультиматум при обсуждении чувствительных для Москвы вопросов.

Расширение НАТО и национальная безопасность России

Вопрос о присоединении к НАТО государств, в прошлом входивших в состав Организации Варшавского договора, всегда вызывал негативную реакцию со стороны российского руководства. Это проявилось в период вступления Польши, Чехии, Венгрии в НАТО (1999 г.), а затем — Болгарии, Румынии, Латвии, Литвы и Эстонии (2004 г.). Даже несмотря на резко отрицательное отношение России, каждая фаза расширения Североатлантического альянса была реализована в соответствии с планами организации.

Процесс вступления новых государств в НАТО базируется на политике «открытых дверей», которая предполагает, что расширение альянса будет происходить путем присоединения государств к Вашингтонскому договору¹. В 1995 г. руководство блока опубликовало специальный доклад «Исследование по проблемам расширения НАТО», в котором были обозначены главные принципы присоединения новых государств. В документе отмечалось, что страна должна в первую очередь разделять основополагающие цели НАТО в отношении обеспечения безопасности евроатлантического пространства, стремиться разрешить территориальные конфликты со своими соседями мирным путем в соответствии с Уставом ООН, а также должна быть в состоянии выполнять все обязательства, которые будут возложены на нее Вашингтонским договором². При этом в документе подчеркивается, что не будет создано никаких жестких критериев отбора кандидатов. Каждая заявка рассматривается в индивидуальном порядке, и в соответствии с итогами такого рассмотрения «только НАТО вправе принимать решение о расширении»³. Такое условие дает организации абсолютную свободу действий. Ведь, к примеру, если государство-кандидат по различным причинам не в состоянии выполнять союзнические обязательства, но по политическим причинам НАТО желает его видеть в рядах своих членов, оно вполне может быть принято.

Другим важным положением является то, что в НАТО не может быть второстепенных гарантий безопасности, государств-членов второго эшелона или каких-то исключений в Вашингтонском договоре для тех стран, которые вступили в организацию недавно⁴. С одной стороны, такое положение дел является вполне справедливым и рациональным. Но, с другой стороны, в связи с разрастанием альянса процесс принятия решений заметно усложнился. Кроме того, государства, которые выступают против проводимой Россией внешней политики, могут без труда заблокировать реализацию какого-либо совместного проекта России и НАТО, основываясь лишь на своих негативных взглядах.

Что касается РФ, то мнение ее руководства относительно приближения НАТО к российским границам всегда было резко отрицательным. В «Военной доктрине РФ» от 21 апреля 2000 г. в качестве одного из вызовов называется «расширение

* Репникова Виктория Геннадьевна — аспирант ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

¹ The North Atlantic Treaty. Washington D.C. 04.04.1949. URL: www.nato.int/cps/in/natohq/official_texts_17120.htm (дата обращения: 18.11.2015).

² Study on NATO Enlargement. 03.09.1995. URL: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm (дата обращения: 18.11.2015).

³ Ibid.

⁴ Ibid.

блоков и союзов в ущерб военной безопасности Российской Федерации»⁵. При этом, о каких блоках идет речь, не уточнялось. В более поздних документах (2010 г. и 2014 г.) акцент смещается на НАТО как конкретную организацию, ряд действий которой представляет военную опасность для России. На сегодняшний день такими действиями называются «наращивание силового потенциала организации»⁶, «наделение ее глобальными функциями»⁷, которые реализуются в нарушение норм международного права, и «приближение военной инфраструктуры стран — членов НАТО к границе России»⁸.

Самая главная проблема взаимоотношений России и НАТО состоит в элементарном отсутствии доверия. Чем сильнее альянс критикует РФ за ее внешнюю политику, тем заметнее становятся дискуссии о необходимости образования Европы без разделительных линий. В России же эти дискуссии воспринимаются как покушение на ее интересы в ближнем зарубежье, а приближение НАТО к российским границам за счет включения в состав организации новых участников рассматривается как свидетельство проведения странами Запада политики «сдерживания».

Существует ряд причин военного-политического характера, которые побуждают Россию противодействовать расширению НАТО. Первой из них является *смещение стратегического баланса сил в Европе* в пользу государств — членов альянса.

Если проследить историю НАТО, то в 1949 г. организацию основали 12 государств, территория которых составляла 21,4 млн кв. км. За 60 лет существования (1949–2009 гг.) ее территория увеличилась на 12% (на 2,9 млн кв. км). В результате на 2015 г. суммарная площадь территории государств, входящих в НАТО, составляет 24,3 млн кв. км, в то время как площадь РФ — 17,1 млн кв. км, что на 30% меньше, чем территория всех государств — членов НАТО. Кроме того, НАТО превосходит Россию по такому важному параметру, как людские ресурсы (888 млн против 146 млн человек).

Силы общего назначения НАТО превышают российские в несколько раз⁹. Есть основания полагать, что такой разрыв будет только расширяться по причине того, что военный бюджет НАТО (1,2 трлн долл. США¹⁰) превосходит российский (90 млрд долл. США)¹¹ в 10,5 раза.

Ситуация осложняется тем, что с 2004 г. у НАТО и России есть общая граница протяженностью около 1215 км, а принципы, регулирующие размещение обычных вооруженных сил у границ сторон, полностью отсутствуют. Единственный механизм, который с юридической точки зрения мог бы удерживать количество вооруженных сил НАТО у границ нашего государства в заданных пределах, — Договор об обычных вооруженных силах в Европе — сторонами не соблюдается.

Второй причиной является *физическое продвижение военной инфраструктуры альянса к российским границам*. Этот фактор существенно увеличивает пределы досягаемости ударной авиации НАТО (включая с

⁵ Военная доктрина Российской Федерации. 21.04.2000. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2000/04/30844.shtml> (дата обращения: 18.11.2015).

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ См.: Дьяченко В., Мусорин В., Остроухов И., Сосновский М. Паритет невозможен // Национальная оборона. 2015. №11.

¹⁰ Funding NATO. 03.06.2015. URL: www.nato.int/cps/sk/natohq/topics_67655.htm (дата обращения: 18.11.2015).

¹¹ Федеральный бюджет России на 2015 год: военные расходы превысили расходы развития // Деловая жизнь. URL: <http://bs-life.ru/makroekonomika/budzet2015.html> (дата обращения: 18.11.2015).

гипотетической точки зрения и средства доставки ядерного оружия). В связи с обострением украинского кризиса в 2014 г. фактор продвижения военной инфраструктуры альянса стал проследиваться наиболее ярко. Так, после проведения саммита НАТО в Уэльсе (2014 г.) руководство альянса приняло решение усилить патрулирование воздушного пространства государств Восточной Европы и в первую очередь Латвии, Литвы и Эстонии; увеличить присутствие своего флота в восточной части Средиземного моря и в Балтийском море; увеличить численность военного контингента в государствах Восточной Европы на ротационной основе; провести укрепление и расширение инфраструктуры сообщения государств Восточной и Западной Европы¹². Такие заявления альянса можно интерпретировать как прямое намерение нарастить свое военное присутствие, в том числе и путем проведения мероприятий по улучшению существующей военной инфраструктуры в государствах НАТО, непосредственно граничащих с Россией. И все это происходит в условиях, когда на западных границах России соотношение сил складывается отнюдь не в пользу РФ.

Третья причина связана с *планами США по развертыванию системы ПРО в Европе* для защиты от пусков ракет со стороны Ирана. Американцы планируют это сделать в несколько этапов. Первый этап состоит в развертывании в Средиземном море кораблей с перехватчиками баллистических ракет среднего и ближнего диапазона, развертывании на юге Европы противоракет. Следующим этапом должно стать создание в Северной Европе зон базирования противоракет, которые будут обладать еще более высокой эффективностью поражения баллистических ракет средней дальности. И финальный этап, завершение которого планируется на 2020 г., предусматривает дальнейшую модернизацию перехватчиков, которые уже будут способны поражать межконтинентальные баллистические ракеты (МБР)¹³.

Пока что нет точной определенности относительно размещения в Европе как баз противоракет, так и радаров. Но нельзя исключать, что радары могут быть развернуты в Турции или в государствах Восточной Европы. В любом случае они станут частью общей системы ПРО США и Европы, включающей радары систем раннего предупреждения о ракетном нападении. Тогда такую систему уже можно будет рассматривать как угрозу российскому потенциалу ядерного сдерживания.

В настоящее время планируемая к развертыванию новая архитектура ПРО США не окажет практического влияния на потенциал ядерного сдерживания России. Основная причина заключается в том, что российские МБР и баллистические ракеты подводных лодок оснащены значительно более эффективными комплексами преодоления ПРО, которые разрабатывались на протяжении нескольких десятков лет и сейчас находятся на стадии модификации и адаптации к новым системам ПРО¹⁴.

Как отмечают эксперты ИМЭМО, «опасность для России могла бы возникнуть только в случае массированного наращивания наземных, морских, воздушных и космических рубежей перехвата баллистических ракет и боевых блоков на всех участках траектории их полета»¹⁵. Такие действия приведут уже к последствиям совершенно иного масштаба: возврату к ядерному противостоянию и гонке вооружений.

¹² The Secretary General Annual Report 2014. 30.01.2015. URL: www.nato.int/cps/eu/natohq/opinions_116854.htm (дата обращения: 18.11.2015).

¹³ Россия и дилеммы ядерного разоружения. Под ред. Арбатова А.Г., Дворкина В.З., Ознобищева С.К. М.: ИМЭМО РАН, 2012. С. 130.

¹⁴ Проблемы и перспективы сотрудничества России и США/НАТО в сфере противоракетной обороны. Под ред. Трубникова В.И. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 25.

¹⁵ Там же. С. 28.

Есть также ряд причин политического характера, которые объясняют резко отрицательное отношение России к расширению альянса за счет государств, имеющих общие границы с РФ.

Первой причиной является продолжающаяся *политика «сдерживания» России со стороны НАТО в европейском регионе*, направленная на недопущение в какой-либо форме возрождения Российской империи и максимальное снижение влияния России на постсоветское пространство.

Вначале на протяжении довольно долгого периода времени лейтмотивом присоединения новых государств к НАТО было создание единой Европы без разделительных линий, преодоление последствий и мышления холодной войны, создание единого пространства безопасности. Руководство НАТО всячески подчеркивало, что «альянс не представляет угрозу для России»¹⁶, а скорее наоборот, хочет видеть подлинно стратегическое партнерство между Россией и НАТО¹⁷. Но после начала украинского кризиса евроатлантическая солидарность мгновенно укрепилась и приняла явную антироссийскую направленность. Это подтверждается политикой санкционного воздействия на экономику России, проводимой государствами ЕС и США, намерениями направить дополнительный контингент войск НАТО в государства Восточной Европы, активизацией патрулирования морского и воздушного пространства в Восточной Европе. Соединенные Штаты в «Стратегии национальной безопасности 2015 г.» подтверждают свои обязательства перед европейскими государствами по обеспечению безопасности в Европе путем сдерживания российской «агрессии»¹⁸.

Украинский кризис не только способствовал дестабилизации ситуации в самом государстве, но и привел к обострению отношений между странами — участницами НАТО и Россией. В итоге произошло свертывание как военного, так и гражданского взаимодействия между сторонами, была приостановлена деятельность Совета Россия — НАТО. В настоящее время существует опасность того, что НАТО будет использовать негативную риторику в отношении России для решения двух задач. Первая задача состоит в том, чтобы укрепить трансатлантическую солидарность, ведь образ общего врага для НАТО играет роль катализатора сплоченности и способствует следованию единой внешнеполитической линии без каких-либо отклонений. Вторая — в создании негативного образа России в тех государствах постсоветского пространства, где вопрос о присоединении к НАТО когда-либо обсуждался руководством или стоит на повестке дня (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдавия).

Второй причиной негативного отношения России к расширению НАТО является *уверенность российского истеблишмента в том, что основная цель альянса на восточном направлении — ограничить российское влияние на сопредельные регионы*, такие как Ближний Восток и Балканы, сфокусировав внимание России на решении вопросов в государствах постсоветского пространства.

Третьей причиной является *ряд нерешенных проблем в политической и экономической жизни стран постсоветского пространства, руководство которых изъявляет желание присоединиться к альянсу*. Такой противоречивый вопрос, как вступление в НАТО, может привести к расколу внутри политических элит этих государств, а в дальнейшем — к политическому кризису, в который в силу своей географической близости может быть втянута и Россия.

¹⁶ Active Engagement, Modern Defence. 19.11.2010. URL: www.nato.int/cps/pl/natohq/official_texts_68580.htm (дата обращения: 18.11.2015).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ National Security Strategy. February 2015. P. 25. URL: www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf (дата обращения: 18.11.2015).

Дело в том, что увеличение числа государств — членов организации не является для НАТО самоцелью, а представляет собой один из механизмов реализации ее военных и политических интересов. НАТО была создана в иных условиях, и ей пришлось адаптироваться под измененные политические реалии после 1991 г. В этот период разрабатывались разные сценарии будущего развития альянса, на повестке дня даже стоял вопрос о роспуске организации в связи с самороспуском ее главного военного противника — Советского Союза. Но руководство НАТО приняло решение провести всеобъемлющую трансформацию организации, что способствовало обновлению концептуальных целей, задач, миссий и реформированию структуры альянса. Расширение состава стран-участниц является механизмом противодействия появлению в евроатлантическом регионе силы, которая бы превосходила или была сопоставима с НАТО по военной мощи. По этой причине к альянсу присоединяются небольшие европейские государства, которым США как лидирующее государство структуры предоставляет гарантии безопасности. В свою очередь, это позволяет Соединенным Штатам искусно задавать вектор консолидированного мнения Совета НАТО при решении своих внешнеполитических задач.

С практической точки зрения увеличение состава участников организации позволяет ей обеспечить удобный плацдарм для проведения операций за пределами зоны своей ответственности, организовывать транспортные потоки и выстраивать логистику удобным и финансово выгодным образом. Одним из ярких примеров является операция в Афганистане. После того как в результате обстрела американских военных погибли пакистанские военнослужащие в 2010 г., Пакистан закрыл для НАТО южный маршрут, который являлся важнейшей артерией транспортировки военных грузов для контингента НАТО в Афганистане. НАТО стала активнее использовать альтернативный, северный маршрут, по которому грузы из Прибалтики доставлялись в прикаспийские государства, а оттуда по автомобильному маршруту следовали в Центральную Азию и далее в Афганистан, что позволило в итоге избежать перебоев с поставками. Кроме того, прибалтийские государства стали ключевым звеном в процессе вывоза военных и невоенных грузов из Афганистана через территорию России в Европу¹⁹.

На сегодняшний день основными вероятными кандидатами на вступление в НАТО являются Македония, Босния и Герцеговина, Черногория. Эти государства уже получили «План действий по членству» (ПДЧ) в НАТО и, вероятно, в скором времени туда вступят. Единственным исключением может стать Македония. Дело в том, что Македония получила ПДЧ еще в 1999 г., и с этого времени Греция блокирует ее присоединение к альянсу, подозревая, что та претендует на одноименную провинцию на севере Греции. Афины согласны на вступление Македонии в НАТО только при условии изменения ее государственного названия.

Другими государствами, в которых вопрос о вступлении в НАТО стоит на повестке дня, являются Грузия, Украина, Молдова и Азербайджан.

В период нахождения у власти М. Саакашвили в Грузии и В. Ющенко на Украине приоритетными задачами этих государств была интеграция с европейскими государствами в политической, экономической, правовой и военной сферах. В 2008 г. на саммите НАТО в Бухаресте на голосование был вынесен вопрос о предоставлении Грузии и Украине ПДЧ. Эту инициативу не поддержали Германия,

¹⁹ Через базу в Ульяновске, возможно, будет проходить воинский контингент НАТО // ИТАР-ТАСС. 14.03.2012. URL: <http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/507221> (дата обращения: 24.11.2015); Meyer H. Russia opens transit base for NATO Afghan supply // Bloomberg. 24.09.2012. URL: www.bloomberg.com/news/2012-09-24/russia-opens-transit-base-for-nato-afghan-supply-interfax-says.html (дата обращения: 24.11.2015).

Франция, Италия, Испания, Португалия, Голландия, Бельгия. Главным аргументом наложения вето стала объективная неготовность Украины и Грузии к вступлению в организацию.

Уже сам факт вынесения этого вопроса на голосование стал явным признаком того, что у руководства НАТО отсутствуют пределы, до которых организация может быть расширена. Плюс ко всему это продемонстрировало, что НАТО в принципе не намерена учитывать мнение третьих стран при проведении своей политики. Несмотря на тот факт, что Грузия и Украина так и не получили ПДЧ, у участников саммита сложилось понимание того, что к этому вопросу они в свое время еще вернутся.

В настоящий момент вступление Грузии и Украины в НАТО находится в подвешенном состоянии. Украина, находящаяся в состоянии гражданской войны и имеющая территориальные претензии к России, тем не менее не отказалась от своего намерения вступить в ЕС и НАТО. Грузия также не оставила усилий по получению ПДЧ и к настоящему моменту уже добилась определенных результатов. Так, была сформирована Комиссия НАТО — Грузия с целью выявления проблемных зон в военной системе Грузии, реформирование которых позволит ей добиться оперативной совместимости с альянсом. Грузия направила контингент своих войск для участия в операции в Афганистане, а также совместно с НАТО патрулирует Средиземное море в рамках операции «Активные усилия». В 2015 г. был открыт учебный центр НАТО в Грузии, в котором будут проходить подготовку военнослужащие НАТО и стран — партнеров организации.

Вопрос, который потенциально может стать препятствием на пути Украины и Грузии в НАТО — это наличие нерешенных территориальных споров с соседями. В официальных документах альянса указывается, что урегулирование территориальных конфликтов государством-кандидатом является тем фактором, на основании которого определяется целесообразность приглашения государства в НАТО²⁰. Теоретически НАТО могла бы не учитывать наличие этих нерешенных территориальных споров и вынести положительное решение. Но главная проблема как раз состоит в том, что споры эти ведутся с Российской Федерацией — государством, которое никак не заинтересовано в присоединении данных стран к структурам альянса. Поэтому НАТО должна принять принципиальное решение: готова ли она поставить под угрозу свои отношения с Россией, стабильность и безопасность в Европе ради того, чтобы Украина и Грузия стали членами организации.

Молдавия в соответствии с конституцией является нейтральным государством и не допускает размещения на своей территории вооруженных сил другого государства. Эта страна активно участвует в программе «Партнерство ради мира», направляла свой военный контингент в Косово, взаимодействует с НАТО по вопросу уничтожения контроля над пестицидами и опасными химикатами. Руководство НАТО понимает, что Молдавия на сегодняшний день объективно не готова становиться членом альянса. Во-первых, правительству страны для того, чтобы стать членом военного союза, необходимо внести соответствующие изменения в основной закон. Во-вторых, в Молдавии должны быть проведены соответствующие военные реформы, направленные на обеспечение оперативной совместимости с НАТО. В-третьих, существует риск, что в случае вступления Молдавии в альянс Россия поддержит непризнанную Приднестровскую Молдавскую Республику, где проживают российские граждане.

²⁰ Study on NATO Enlargement. 03.09.1995. URL: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm (дата обращения: 24.11.2015).

Руководство Азербайджана никогда открыто не заявляло о намерении присоединиться к НАТО как о своей приоритетной задаче. Азербайджан является одним из самых активных участников программы «Партнерство ради мира», направлял контингент своих войск в Афганистан, но дальше этого его отношения с НАТО пока не заходили. По всей видимости, Азербайджан стремится сохранить для себя свободу действий в отношениях с Россией и Ираном, ведь гипотетическое вступление Азербайджана в НАТО приведет к нарушению расстановки сил и обострению отношений с обеими странами.

Для России в настоящий момент очень важно не допустить того, чтобы общая граница с НАТО увеличилась еще на 3400 км за счет Украины, Грузии и Азербайджана. В противном случае на западе Союзное государство России и Белоруссии будет граничить только с государствами — членами НАТО. Что касается южных рубежей, то в случае вхождения в альянс Грузии и Азербайджана юг России окажется полностью блокирован НАТО, что затруднит воздушное и транспортное сообщение с союзником по ОДКБ — Арменией, ведь гипотетически НАТО может перекрыть транспортные коридоры между странами. Кроме того, НАТО увеличит протяженность общей границы с Ираном (который является основным источником военных угроз для альянса), что, в свою очередь, негативно отразится на политической обстановке в Центральной Азии. Поэтому перед РФ стоит задача противодействовать расширению НАТО как в географическом отношении (присоединение к альянсу тех государств, которые имеют с Россией общие границы), так и в функциональном (военное присутствие государств — членов НАТО и проведение ими силовых операций в соседних странах).

О некоторых аспектах информационной безопасности России

На современном этапе мирового развития обеспечение безопасности государства является многоаспектным процессом, который находится под влиянием как внешних, так и внутренних факторов. В частности, нетрадиционные и транснациональные угрозы требуют осуществления целого ряда мероприятий, направленных на формирование систем коллективной безопасности, вхождение в состав организаций военно-политического характера, точный расчет имеющихся ресурсов, определение приоритетов международного военно-дипломатического и военно-технического сотрудничества¹.

Несмотря на отход от стереотипов военного мышления, в основании которых лежат конфронтационно-силовые схемы, вооруженные конфликты в мировой политике не уходят в небытие. Уровень развития средств вооруженной борьбы достиг сегодня высокой планки с точки зрения их применения в качестве рационального элемента военного искусства. При этом ни одно государство планеты, претендующее на решение политических задач военными средствами, не обладает возможностью абсолютной защиты даже при помощи самой мощной обороны. В этих условиях проблема безопасности государства является первоочередным аспектом мировой политики.

Одним из значимых факторов обеспечения безопасности можно считать использование информационно-коммуникационных технологий в военно-стратегических целях.

В современную эпоху контроль над территорией сводится не только к силовым механизмам, но и подразумевает также моделирование информационно-идеологического пространства, к которому корректно относить средства массовой информации (СМИ) и коммуникации. Именно поэтому в современной науке информационное пространство рассматривается как «новое политическое пространство»², как общее, или «неразделенное», пространство³.

Манипуляции современными СМИ и «вбросы» в социальных сетях влекут за собой латентные и явные угрозы безопасности, с которыми может столкнуться политическое руководство любого государства. Восприятие обществом военно-политической обстановки как внутри страны, так и за ее пределами опосредовано идеологическим воздействием через глобальную сеть интернет, социальные сети и СМИ, которое в ряде случаев способно инициировать военно-политические процессы различного масштаба — от вспышек вооруженного насилия на митингах до полномасштабных региональных вооруженных конфликтов.

* *Виловатых Анна Вячеславовна* — научный сотрудник Российского института стратегических исследований.

¹ Подробнее см.: *Сергунин А.А.* Концепт «военная безопасность» и эволюция военно-политического мышления постсоветской России // *Вопросы безопасности.* 2012. №2.

² *Международные отношения в «новых политических пространствах».* Под ред. *Богатурова А.Д.* М., 2011. С. 169–191.

³ *Мегатренды: Основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке.* Учебник под ред. *Шаклеиной Т.А., Байкова А.А.* М., 2013. С. 389.

Глобальная информатизация мира меняет его качественно — и не только в техническом отношении, но и главным образом в социальном и духовном⁴. Отсюда следует, что от темпов информатизации общества, ее характера и от содержания самой информации во многом зависит безопасность личности, общества и государства.

Стратегия по подрыву политической, экономической и социальной стабильности другого государства, приводящая в итоге к изменению сложившегося военного баланса сил, предполагает предварительное формирование негативного общественного мнения против этого государства, которое ведется в основном средствами массовой коммуникации (СМК), включая СМИ. Примером может служить резкое ужесточение со стороны стран Запада антироссийской риторики в национальных и мировых СМК в связи с военно-политическим кризисом на Украине 2013–2015 гг. в целом и с воссоединением Крыма и Севастополя с Россией в частности.

Отношение властных элит ряда государств мира к изменению правового статуса Крыма во многом отражено в публикациях национальных СМИ. Для исследования данного феномена мы воспользовались эмпирическими методами анализа данных и осуществили контент-анализ материалов зарубежной прессы, что позволило комплексно оценить сложившуюся вокруг России информационную обстановку. Для ее характеристики на основе учета соотношения негативной и нейтральной информации по России в зарубежных СМИ нами была применена методика, предложенная И. Николаичуком, в которой в качестве базового предлагается использовать такой критерий, как «индекс агрессивности» (ИА), то есть «отношение суммы негативных и умеренно-негативных публикаций к числу нейтральных материалов»⁵.

Аналитик указывает: «Смысл “индекса агрессивности” достаточно прозрачен. Он наглядно показывает то, сколько негативных публикаций по России приходится на одну нейтральную публикацию. Немаловажно, что этот показатель легко рассчитать. Более того, он наглядно демонстрирует, какую модель соотношения негативной и нейтральной информации выбрали те или иные страны, издания, авторы — объективность или нагнетание негатива. С помощью этого индекса мы можем судить о реальной реакции страны или группы СМИ на конкретное событие...»⁶. Чем выше «индекс агрессивности», тем более накаленной может считаться информационная обстановка.

На основании ИА появляется возможность выявить государства, которые вели информационную войну против России, — это Германия, США и Франция. Так, СМИ США создали у своей аудитории образ «нехорошей» России, помогающей «нехорошим» протестующим. О реальных действиях, вернее, бездействии властей в Киеве они не писали.

«То, что сейчас происходит в унылых провинциальных городах [юго-востока. — А.В.], на самом деле представляет собой вопрос жизни и смерти для Украины... Помимо того что Россия может продолжить свое наступление на восточные области Украины, Москва способна наглядно продемонстрировать бессилие нового правительства перед лицом кризиса национального выживания», — писала в апреле 2014 г. *The Wall Street Journal*. О том, что Россия давно уже

⁴ *Тюшкевич С.А.* Некоторые предпосылки обеспечения безопасности человека, общества и государства в условиях глобальной информатизации // Глобальная информатизация и безопасность России. М.: Издательство Московского университета, 2001. С. 116.

⁵ *Николайчук И.А.* Политическая медиаметрия. Зарубежные СМИ и безопасность России. М.: РИСИ, 2015. С. 50.

⁶ Там же. С. 51.

призывает руководство Украины начать слушать людей на востоке и таким образом урегулировать реальный «кризис национального выживания», «большая» пресса не пишет. Получается, что нежелание нынешних украинских властей в Киеве прислушаться к требованиям русских и русскоязычных жителей Украины никакого отношения к украинскому кризису не имеет.

Не отстают от американских СМИ и немецкие издания. Так, в материале Deutsche Welle, вышедшем в эфир в марте 2014 г., были прокомментированы изменения в отношении немцев к России на фоне украинского кризиса. И надо отдать должное пропагандистским усилиям немецких СМИ: 55% немцев расценивали Россию как опасную страну. До аннексии Крыма этого мнения придерживалось меньшинство населения Германии. Среди опрошенных 41% расценил присоединение Крыма как аннексию и совершенно неприемлемое нарушение международного права, но 33% выразили понимание и усмотрели веские аргументы в его пользу. Каждый второй немец был уверен, что население Крыма приветствует это решение.

Если посмотреть на конкретные издания, которые писали о России в указанный период, следует обратить внимание на их тональность. Среди умеренных СМИ присутствовали издания из Австрии, Армении, Великобритании, Испании, Канады, Литвы, Швеции, Швейцарии, Японии. Названия изданий, наиболее негативно настроенных по отношению к России (значения ИА более 5), представлены в таблице.

*Таблица.
Иностранные СМИ с ИА более 5*

Название СМИ	Число негативных и нейтральных публикаций	ИА	Страна
Die Tageszeitung	271	6,49	Германия
Die Welt	363	9,22	Германия
Frankfurter Allgemeine Zeitung	502	7,51	Германия
International New York Times	223	5,65	США
Le Figaro	290	6,84	Франция
Le Monde	316	7,57	Франция
Süddeutsche Zeitung	324	6,53	Германия
The Wall Street Journal	568	9,92	США
The Washington Post	301	7,59	США

Источник: расчеты РИСИ⁷.

Вышеприведенные данные позволяют сделать однозначный вывод, что с 2014 г. США и ряд европейских стран кардинально усилили информационное давление на Россию. В настоящее время ситуация изменилась незначительно, и воссоединение России и Крыма воспринимается странами Запада все так же болезненно. Но общий фон ситуации изменился. Крым теперь признается «спорной территорией».

Динамика изменения числа публикаций по неделям по теме «Проблема Крыма в контексте внешней политики России» показывает, что сегодня число публикаций невелико (см. рис.), однако важен тот факт, что все материалы за

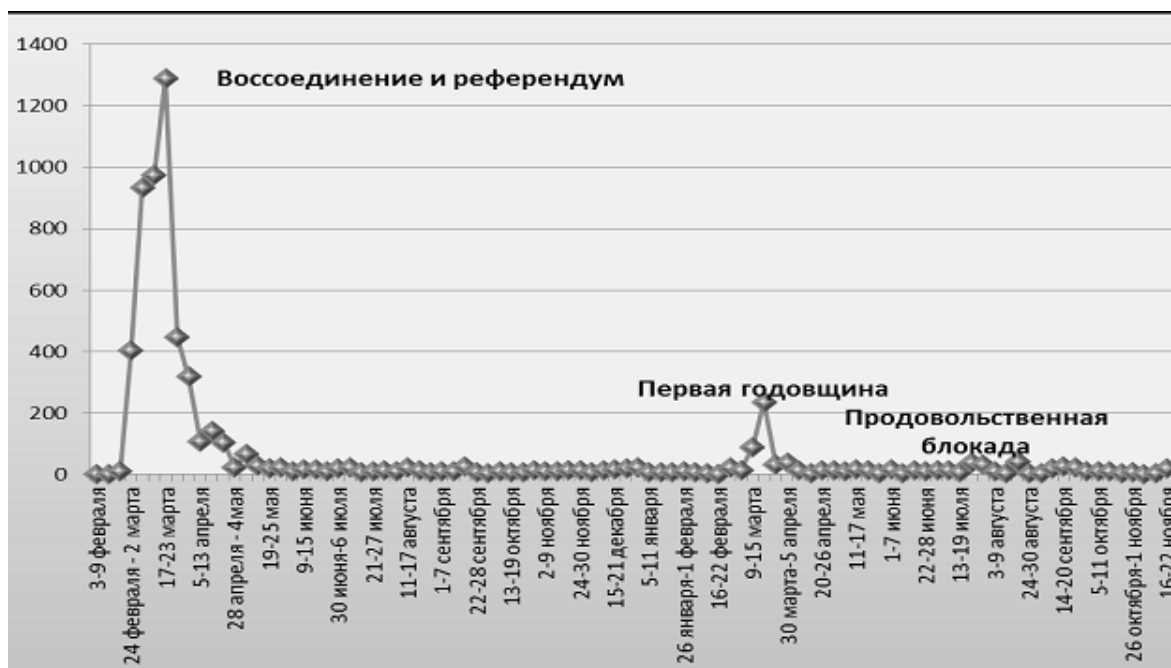
⁷ Использованы сведения за период с 1 февраля по 15 апреля 2014 г. для изданий и авторов, попавших в топ-50 из числа наиболее активно пишущих о России.

редким исключением здесь неслучайны и маркируют конкретную проблему, которая возникает перед руководством РФ и Республики Крым.

В частности, после сообщения российских властей о намерении выпустить банкноту с изображением Крыма европейская пресса разразилась гневными публикациями. Например, немецкая газета Die Welt в ноябре 2015 г. использовала данный информационный повод для резкой негативизации процесса интеграции Крыма и Севастополя в РФ. Факт выпуска банкнот был интерпретирован как свидетельство того, что руководство России приняло окончательное решение о необратимости присоединения этих территорий.

Рисунок.

Еженедельное число публикаций в зарубежных СМИ по теме «Проблема Крыма в контексте внешней политики РФ», февраль 2014 г. — ноябрь 2015 г.



Источник: расчеты РИСИ.

* * *

Таким образом, с учетом углубления противоречий геополитического характера между весомыми участниками мировой политики и современной обстановки по периметру границ России военно-политические процессы, развивающиеся под воздействием факторов информационного характера и во взаимосвязи с ними, являются источником опасностей и угроз безопасности РФ.

В сложившихся обстоятельствах важной мерой в деятельности по обеспечению безопасности России во внутривнутриполитической сфере является минимизация деструктивного влияния зарубежных СМИ. Вместе с тем необходимо продолжить работу, направленную на формирование позитивного имиджа России за рубежом посредством дружественных информационных ресурсов.

СМИ как конфликтный фактор международных отношений (на примере немецких СМИ в период украинского кризиса)**

В ходе украинского кризиса популярным стал тезис о том, что между Россией и Западом возобновилась свойственная периоду холодной войны конфронтация и что наиболее видимой ее частью является информационное противостояние. В связи с этим большую значимость приобретает вопрос роли средств массовой информации в конструировании общественного мнения. Наряду с изданиями некоторых других стран немецкие СМИ отметились наиболее критической позицией относительно действий России в рамках украинского кризиса, что делает их деятельность интересным материалом для кейс-стади.

Методология изучения СМИ как политических акторов

В социально-политических исследованиях можно выделить несколько научных школ, которые разрабатывали методологию изучения средств массовой информации как политических акторов.

В исследованиях, выполненных в традициях реализма и неоклассической геополитики, отсутствует дифференциация внутренней структуры национальных сообществ, также внутри государств не выделяют тех или иных акторов. Руководство государства всегда действует исходя из рационально калькулируемых национальных интересов, которые должны осмысляться и реализовываться всем обществом вне зависимости от партийно-политической, институциональной и любой другой принадлежности. СМИ в данном контексте рассматриваются скорее как информационный ресурс или даже орудие, которое не признается в качестве автономного от государственной политики субъекта.

В либеральных теориях, напротив, множественность акторов — один из опорных тезисов. Средства массовой информации могут выступать так называемой пятой властью, поскольку их влияние на общественное мнение, особенно в демократических странах, огромно. Как раз они выступают частью сетевого глобального мира, способной сопротивляться антидемократическим тенденциям деполитизации, которые активно насаждаются мировыми экономическими и политическими элитами.

Стоит отметить, что ситуация в Германии во многом соответствует данному теоретическому подходу. Так, в ФРГ свобода прессы — в определенной степени самоценность. Даже государственные СМИ (Deutsche Welle, ARD, ZDF) являются по сути автономными агентствами, финансирование которых не зависит от находящегося у власти правительства, поскольку закреплено за ними на постоянной основе. Свобода прессы была укреплена в результате нескольких политических скандалов. Так, в 1962 г. правительство ФРГ обвинило журнал Spiegel в национальном предательстве за статью об оборонной политике и пыталось преследовать его в уголовном порядке. Скандал закончился отставкой министра

* *Девятков Андрей Владимирович* — к.ист.н., научный сотрудник Лаборатории исторической географии и регионалистики Тюменского государственного университета; *Шелягина Арина Александровна* — студент-бакалавр Института истории и политических наук Тюменского государственного университета.

** Статья подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта №15-37-01204.

обороны Й. Штрауса. А недавняя отставка федерального президента К. Вульфа была во многом вызвана именно его угрозами главному редактору популярного таблоида Bild.

Компромиссную точку зрения на политическую акторность отстаивают постструктуралистские теории. Постструктуралисты вслед за М. Фуко считают, что политических субъектов в привычном понимании не существует, а есть лишь субъектные позиции, детерминированные дискурсами. Именно дискурсы структурируют социальную реальность и действующих в ее рамках акторов. Данная перспектива полезна для понимания взаимосвязи деятельности средств массовой информации с публичным пространством. Журналисты, редакторы, владельцы газет существуют в рамках общего дискурсивного пространства, они подвержены его влиянию, но также сами воспроизводят те или иные дискурсивные позиции. В связи с этим стоит вспомнить позицию Фуко, который считал, что любой интеллеktуал (в том числе журналист) не может быть абстрактным наблюдателем, он участник общественно-политической дискуссии.

В то же время одна из самых влиятельных постструктуралистских школ дискурс-анализа в лице Э. Лаклау и Ш. Муфф считает: «Дискурс не может быть сформирован полностью и окончательно. Он всегда находится в конфликте с другими дискурсами, претендующими на то, чтобы по-другому определять реальность и устанавливать другие принципы социальной практики»¹. В связи с этим авторы даже используют метафору «невозможность общества». С их точки зрения, любое общество глубоко антагонистично, функционирующие в его рамках дискурсы стремятся к гегемонии, но могут добиться ее лишь на определенное время².

Плюрализм субъектных позиций в Германии и украинский кризис

Украинский кризис обострил многие противоречия внутри современного публичного пространства Германии. Немецкий дискурс лишь на первый взгляд однороден в отношении действий России, однако на самом деле он не только не однороден, но и представляет собой пространство конфликтных смысловых взаимодействий.

Наличие разных позиций проявляется далеко не только на примере вопроса Украины, но и по поводу множества других внутри- и внешнеполитических проблем, с которыми сталкивается Германия. Одним из главных расколов в современной немецкой политике является разделение на сторонников нормативной политики, которые отстаивают такие ценности, как прозрачность политики, ориентация на демократию и права человека как главные ценности не только внутренней, но и внешней политики, и прагматиков, склоняющихся к тому, что материальные (а не ценностные) аспекты определяют суть политики.

Сторонники нормативной политики резко отрицательно относятся к России, причем их позиция во многом неизменна с начала 2000-х гг.: они считают, что Россия — опасное авторитарное государство, которое в принципе нельзя интегрировать в западное сообщество. К ним относятся многие депутаты партии «зеленых», значительная часть журналистского сообщества, интеллектуальной элиты.

Прагматики делятся на две основные группы. Приверженцы реальной политики, которые до сих пор играют важную роль в определении приоритетов

¹ Филлипс Л., Йоргенсен М.В. Дискурс-анализ. Теория и метод. Х.: Изд-во «Гуманитарный центр». 2008. С. 91.

² Mouffe C., Neumeier N. Über das Politische: Wider die kosmopolitische Vision. Suhrkamp, 2007.

немецкой политики, также воспринимают Россию как серьезный вызов, но их подход строится не столько на идее консолидации Запада, сколько на необходимости диалога с другими великими державами, такими как Китай и Бразилия, в том числе для оппонирования России и решения других международных проблем. Сторонники реальной политики призывают к необходимости «балансировать» Россию, что может быть достигнуто за счет укрепления военно-политического потенциала НАТО в Восточной Европе, а также поддержки экономики Украины. При этом, как и автор данной политики — Отто фон Бисмарк, реалисты не призывают к войне, их позиция скорее напоминает знаменитую концепцию канцлера Германской империи о «честном маклерстве».

Другая группа прагматиков, ориентированных на стратегическое партнерство с Россией, продолжает отстаивать точку зрения о том, что у России и Запада большое количество общих интересов, в том числе в сфере экономического и социального развития, и что возвращение к рациональному осознанию общности интересов рано или поздно приведет к восстановлению близких отношений. Данную точку зрения отстаивает министр иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайер, а также ряд других известных немецких политиков старого поколения — Г. Ферхойген, экс-канцлеры Г. Шмидт, Г. Коль, Г. Шредер, представители крупных немецких корпораций, заинтересованных в российском рынке (объединенных, в частности, на базе Восточного комитета немецкой экономики), многие деятели близкой крупному бизнесу СвДП.

Еще один раскол в немецком дискурсе связан с вопросом о том, насколько активной Германия должна быть на международной арене. Если сторонники первых трех точек зрения объединены общей идеей о необходимости активной немецкой внешней политики, то с ориентацией на общественное мнение в Германии очень сильна позиция тех, кто отстаивает изоляционистские настроения. Данная группа элиты, в том числе журналистской, убеждена в том, что активные действия на международной арене скорее усиливают международные проблемы, нежели решают их. Во многом именно эти настроения объясняли позицию Германии по невмешательству в дела Ливии и Сирии. Как считают условные изоляционисты, на той же Украине вряд ли есть политические силы, на которые Евросоюз мог бы опираться в деле демократизации и европеизации страны.

Не менее существенным представляется также разделение немецкой элиты, особенно политической, на тех, кто поддерживает нынешнюю коалицию парламентского большинства, и тех, кто пытается оппонировать многим фундаментальным основам актуальной немецкой политики. Партия левых делает это в основном на словах, и одним из излюбленных тезисов левых является утверждение о том, что Германия не должна подчиняться агрессивной политике НАТО и стремлению изолировать Россию. В целом же левацкий дискурс сохраняет позиции в Германии, что доказывается выпуском популярных книг авторами, которые публично относят себя к так называемым понимающим Путина (*Putinverstehers*)³.

Более серьезным вызовом является появление националистических движений и структур (*Pegida*, *Alternative für Deutschland* и др.), которые видят в России идеал консервативных ценностей, к реализации которых они стремятся в самой Германии. У всех этих структур есть собственные СМИ, особенно в интернете, и они пользуются значительной популярностью.

³ *Bröckers M., Schreyer P. Wir sind die Guten. Ansichten eines Putinverstehers oder wie uns die Medien manipulieren (Spiegel Bestseller). Westend Verlag, 2014.*

Дискурсивная эклектика немецких СМИ

Политика немецкого правительства, а также публицистический дискурс в СМИ в той или иной мере вбирают в себя все эти точки зрения, и то или иное событие либо обстоятельство может усиливать позиции одной из них. Так, украинские события конца 2013 г. — начала 2014 г. вызвали лишь незначительный интерес в Германии, в том числе у немецких СМИ. Несмотря на наличие формально антироссийских текстов, резкую критику геополитических планов России в отношении Украины⁴, телеканал ZDF отметился скандальной пародией на украинскую политику (в том числе на Ю. Тимошенко)⁵, а в ведущих немецких СМИ иногда появлялись статьи о необходимости воздерживаться от вмешательства в украинские события и действовать совместно с Россией в целях стабилизации Украины⁶. В мае 2014 г. один из номеров газеты *Die Zeit* вышел с серией материалов о Владимире Путине: они были выдержаны не только не в критическом тоне, а скорее наоборот, изображали российского президента как интересного, достойного внимания политика, который имеет собственный взгляд на управление страной⁷.

Для понимания немецкой сдержанной позиции необходимо рассмотреть общее восприятие Восточной Европы и конкретно Украины, которое на тот момент доминировало в Германии. Изображение Украины было очень похоже на образы России 1990-х гг., какими их рисовала в то время немецкая пресса. Украина рассматривалась как страна, где отсутствует правовое государство, правят олигархи, процветает масштабная коррупция политической элиты. В связи с этим политики Германии были склонны говорить не столько о европеизации, сколько о модернизации Украины (а также других стран Восточного партнерства и России). Поэтому немецкое правительство стремилось выступить как медиатор в конфликте между Януковичем (и поддерживавшей его Россией) и Майданом, не занимая однозначно чьей-либо стороны. В немецкой прессе появлялись материалы, в которых говорилось о том, что на Украине происходит резкий рост националистических движений (в частности, речь шла о партии «Свобода»), а немецкие фонды и дипломаты поддерживают и в какой-то мере спонсируют их за счет денег немецких налогоплательщиков⁸.

Лишь крушение малайзийского «Боинга», эскалация конфликта на Восточной Украине привели к формированию консенсуса относительно необходимости санкций против России и сделали освещение украинских событий более политизированным и гомогенным. В терминах Лаклау и Муффа произошла так называемая интервенция гегемонии. Россию напрямую обвиняли в военно-политической и экономической дестабилизации Украины. Немецкие эксперты и журналисты всерьез заговорили о том, что Россия, поддерживающая сепаратистов и террористов на востоке Украины, скорее всего, не остановится на Крыме и Украине и в своих экспансионистских целях использует конфликтный потенциал в Приднестровье, Прибалтике и, возможно, других регионах⁹. Общая тональность публикаций в СМИ была таковой, что сближение России с Европой в ценностном, институциональном плане считалось более невозможным.

Однако по истечении определенного времени стал ощущаться негативный настрой общественного мнения против возможности войны в Европе, которая

⁴ Например, см. Ein Profi für Runde zwei // *Der Spiegel*. 2013. Nr. 50. S. 22–26.

⁵ В немецком шоу высмеяли Майдан и Тимошенко. URL: www.youtube.com/watch?v=bQQM9ZZf4zA (дата обращения: 18.11.2015).

⁶ Например, см. Hoffmann C. Ohne Janukowitsch // *Der Spiegel*. 2014. Nr. 9. S. 84.

⁷ *Die Zeit*. 2014. Nr. 22.

⁸ Например, см.: Winter S. Phalanx der Heimmattreuen // *Der Spiegel*. 2014. Nr. 12. S. 29.

⁹ Например, см.: Schmidt F. Russlands nächster Beitrittskandidat // *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 18.03.2014.

становилась все более ощутимой вследствие намерения многих американских политиков содействовать поставкам на Украину летального оружия. И если при обострении украинского кризиса журнал Spiegel выходил с обложкой «Остановите Путина сейчас!», то уже после заключения «Минска-2» этот же журнал опубликовал передовую статью, в которой эти соглашения и политика А. Меркель объявлялись по сути безальтернативными. «Та едзящая по всему миру Меркель была уже не той, какой ее можно увидеть в Германии, Меркель, которая идет вперед, рискует проиграть. И Меркель, которая делает то, что как раз ждут от нее немцы. Борьба за мир, искать взаимопонимания с русскими, противостоять американцам — все это хорошо вписывается в сегодняшние настроения в Германии», — писал Spiegel¹⁰.

Не в последнюю очередь подобная смена настроений объяснялась разочарованием немецкого общественного мнения и части элит в союзнических отношениях с США. Масштабная слежка за немецким сегментом интернета, экономический шпионаж, прямое вмешательство американских спецслужб в деятельность немецкой BND, преследование Сноудена — это крайне популярные в немецких СМИ сюжеты. Можно даже говорить о том, что вернулись времена Г. Шредера, который обеспечил себе огромную популярность в Германии в бытность свою федеральным канцлером, когда присоединился к Ж. Шираку и В. Путину в их отрицании политики США в отношении Ирака.

Кроме этого, историческая память немцев о холодной войне как периоде разделения нации до сих пор питает их пацифизм. В связи с этим избегание прямого конфликта с Россией, стремление договориться с ней — это важные мотивы выходящих в Германии публицистических и академических текстов. Так, в специальном издании газеты Die Zeit «Русские и мы» представленный в качестве эксперта по России Б. Бонвеч, который до 2009 г. возглавлял в Москве Германский исторический институт, в диалоге с более критичной представительницей «Мемориала» И. Щербаковой заявил: «Я думаю, наши политики могли бы в отношении Восточной Украины показать больше фантазии, например, смешанные российско-западные войска и организации могли бы обеспечить федеративное решение. Нельзя оставлять восток Украины повстанцам и украинским националистам, которые там действуют. Санкции не поставят Россию на колени, они лишь усиливают образ злого, “фашиствующего” Запада»¹¹.

Кризис с беженцами серьезным образом повлиял на медиаландшафт Германии. Украинские события почти полностью ушли из поля зрения немецких журналистов. Причем в связи с этим кризисом проявилась одна важная черта немецких СМИ — их резкость, ирония, насмешливость в отношении не только внешних, но и внутренних событий и героев. Так, актуальные события с прибывающими в Германию беженцами вызывают в немецких СМИ волну насмешек и критики в отношении лично А. Меркель. Журнал Spiegel изображает ее в образе матери Терезы, а телеканал ZDF — в мусульманской чадре. В этом проявляется стремление любых более-менее свободных (в том числе в коммерческом отношении) СМИ к популярности, захвату внимания. Освещение событий такими источниками всегда ориентировано на определенную конъюнктуру и стремится предугадать общественные настроения¹². В среде немецких журналистов, которые зачастую могут

¹⁰ Die längste Nacht // Der Spiegel. 2015. Nr. 8. S. 28.

¹¹ Droht uns ein neuer Krieg? Die russische Regimekritikerin Irina Scherbakowa und der deutsche Russlandkenner Bernd Bonwetsch über das gespannte Verhältnis zwischen ihren Ländern // Zeit Geschichte. 2015. Nr. 3. Die Russen und wir. Von der Zarenzeit bis heute: Was uns trennt, was uns verbindet. S. 99.

¹² Сайко Е. Россия в медиадискурсе Германии: комментарии и оценки немецких экспертов // Россия и Германия в пространстве европейских коммуникаций / Под ред. А.В. Девяткова и А.С. Макарычева. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2013. С. 169.

публиковаться в одних и тех же изданиях, произошел раскол: одни поддерживают канцлера в ее стремлении разрешить гуманитарный кризис и создать образ новой Германии, которая будет играть в Европе и мире роль морального лидера. Другие же идут на поводу у большинства и говорят о том, что Германия вряд ли справится с наплывом беженцев, и иронизируют по поводу призыва Меркель «Мы справимся с этим!».

Военная операция России в Сирии внесла новые коррективы в восприятие России. С одной стороны, немецкие СМИ продолжили писать о том, что Асад должен уйти, так как никакого мира с его участием нельзя обеспечить из-за применения им химического оружия в отношении собственного населения. Об этом, в частности, писал журнал *Spiegel*, признавая при этом, что А. Меркель желает использовать диалог с Россией для замирения Сирии и, следовательно, снижения потока беженцев в Европу¹³. С другой стороны, все громче звучат голоса тех политиков, экспертов и журналистов, которые считают, что обеспечение мира в Сирии без России невозможно. В том же *Spiegel* вышло интервью биографа В. Путина Х. Зайпеля, который фактически обвинил Запад в двойных стандартах, а в сирийском вопросе призвал воспринимать политику России как фактор стабилизации¹⁴.

* * *

Таким образом, тезис об информационной войне против России представляется на примере Германии не совсем правильным. Несмотря на обилие резко критических материалов в отношении России, немецкие СМИ не утрачивают связи с общественным мнением, а также различными элитными кругами, которые далеки от единства в плане отстаивания необходимости новой холодной войны на востоке Европы. Кроме этого, зачастую агрессивный тон немецких изданий не является чем-то эксклюзивным в отношении России, а распространяется практически на все попадающие в их поле зрения политические сюжеты. Образ России в целом и в контексте украинского кризиса в частности неоднороден, по крайней мере в зависимости от того или иного дискурсивного контекста этот образ приводит к разным политическим выводам.

Дискурсивная эклектичность немецких СМИ в отношении России и Украины соответствует разнообразию мнений внутри самого немецкого общества. Так, по результатам опроса, проведенного в декабре 2014 г. среди 1 тыс. человек в Германии, 40% считают политику Меркель в отношении России адекватной, 26% — слишком конфронтационной и 24% — слишком уступчивой¹⁵. В итоге правительство Меркель определило для себя точку оптимума в виде политики *congagement*. Это понятие для характеристики немецкой позиции в отношении Москвы употребляет В. Ишингер, ныне председатель авторитетной Мюнхенской конференции по безопасности. *Congagement* подразумевает сочетание сдерживания (*containment*) и вовлечения (*engagement*)¹⁶. Таким образом, можно сделать вывод о том, что немецкие СМИ не выступают в качестве дополнительного конфликтного фактора в отношениях между Германией, ЕС и Россией. Их дискурс в отношении России вариативен, прерывист и при ближайшем рассмотрении довольно прагматичен.

¹³ Putins Diktatortendiplomatie // *Der Spiegel*. 2015. Nr. 39. S. 80–84.

¹⁴ "Putin schwebt auf Wolke sieben" // *Der Spiegel*. 2015. Nr. 41. S. 88–90.

¹⁵ Wie verhält sich die Bundesregierung gegenüber Russland? // *Internationale Politik*. 2015. Nr. 1. S. 4.

¹⁶ *Ischinger W.* Eine Aufgabe für Generationen // *Ibid.* S. 35.

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 отношений

Выпуск 6 (2010). Кризисные явления в мировой экономике и политике

Выпуск 7 (2012). Экология и энергетика: локальные ответы на глобальные вызовы

Выпуск 8 (2012). Россия в системах международных связей: экономика, политика, безопасность

Выпуск 9 (2013). Человеческое измерение мировой экономики и политики

Выпуск 10 (2013). Конкуренция и конфликтность в мировой экономике и политике

Выпуск 11 (2013). Энергетическая безопасность: национальные, региональные и международные аспекты

Выпуск 12 (2014). Европейский союз в формирующемся миропорядке

Выпуск 13 (2014). Энергетика и инновации на перекрестках мировой политики

Выпуск 14 (2015). Вызовы для России в меняющемся мире

Выпуск 15 (2015). Энергетические рынки в период глобальных перемен

Научное издание
Интеграционные и дезинтеграционные процессы
в мировой экономике и политике
(Мировое развитие. Выпуск 16)

*Ответственные редакторы:
Квашнин Юрий Дмитриевич,
Тоганова Наталья Владимировна,*

Сборник статей

Подписано в печать 12.07.2016.
Формат 60×84/4. Печать офсетная.
Объем 23,5 п.л., 14 а.л. Тираж 100 экз. Заказ № 25/2016

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23