

ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Мировое развитие. Выпуск 10

Конкуренция и конфликтность
в мировой экономике и политике

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

Москва
ИМЭМО РАН
2013

УДК 339.137
ББК 65.5
Конк 645

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

Редакционный совет продолжающегося издания «Мировое развитие»:
Ф.Г. Войтоловский, Н.И. Иванова, Л.Г. Истягин, А.В. Кузнецов, И.С. Королев,
Н.А. Косолапов, Э.Г. Соловьев, Е.С. Хесин
Рецензент – доктор экономических наук А.Н. Федоровский

Конк 645

Конкуренция и конфликтность в мировой экономике и политике (Мировое развитие.
Выпуск 10) / Отв. ред. – Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова, С.В. Уткин. – М.: ИМЭМО
РАН, 2013. – 181 с.

ISBN 978-5-9535-0372-3

Очередной выпуск продолжающегося издания «Мировое развитие» подготовлен на основе материалов Всероссийской научной конференции молодых специалистов в области экономики и международных отношений, состоявшейся 5–6 декабря 2012 г. в ИМЭМО РАН. Авторы выпуска – сотрудники различных исследовательских институтов и вузов. Выпуск посвящен проявлениям конкуренции и конфликтности в международных отношениях. Рассматривается проблематика региональных конфликтов, неустойчивости мировой экономической системы, противоречий внутри- и внешнеполитического развития стран Европы и США. Издание предназначено для исследователей, преподавателей вузов, аспирантов, а также широкого круга читателей, интересующихся проблемами и перспективами участия России в международных экономических и политических процессах.

Competition and Conflict in the World Economy and Politics

This volume of IMEMO's series «Global Development» is a result of the all-Russia academic conference for young scientists studying international issues (December 5–6, 2012) held in the IMEMO RAS. Authors come from different think tanks and universities. The book is focused on various forms of competition and conflict in international relations. The major topics include regional conflicts, the instability of global economic development, rivalries in the home and foreign politics of European countries and the US. This publication is intended for researchers, high-school teachers, post-graduate students, as well as for a wide range of readers who are interested in global economic and political processes.

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 мировой политики

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

ISBN 978-5-9535-0372-3

© ИМЭМО РАН, 2013
© Коллектив авторов, 2013

Оглавление

Новые угрозы международной безопасности и региональные конфликты ..	5
<i>Окунев И.Ю.</i> Пространственные основания суверенности и государственной состоятельности.....	5
<i>Юшков И.В.</i> Борьба за контроль над запасами энергетических ресурсов как фактор мировой политики	13
<i>Репникова Н.В.</i> Формирование институциональных основ политики НАТО в сфере кибербезопасности	21
<i>Борисова М.В.</i> Турецкий взгляд на конфликт в Сирии	29
<i>Кулькова О.С.</i> Участие Великобритании в урегулировании африканских конфликтов: эволюция подходов (1990-е – 2000-е годы)	35
<i>Бадаева А.С.</i> Трансформация иммиграционной политики в странах Скандинавии.....	46
<i>Квашнин Ю.Д.</i> Кризис в Греции в кривом зеркале конспирологических теорий ..	54
Конкуренция в мировой экономике: инновационное развитие и борьба за новые рынки	62
<i>Кондратов Д.И.</i> Международная роль евро: проблемы и перспективы развития.....	62
<i>Кулакова В.К.</i> Финансовая реформа в США: особенности послекризисного государственного регулирования	71
<i>Бартенев В.И.</i> «Традиционные» доноры vs страны БРИКС: дивергенция моделей сотрудничества в целях развития	78
<i>Кушкина К.С.</i> Проблемы и перспективы развития газовых хабов в Азии	87
<i>Гречко Е.А.</i> Бренд стран как фактор развития конкурентоспособности	96
<i>Гудев П.А.</i> США в Арктике: выбор между национальными, региональными и глобальными подходами.....	101
<i>Болдырев В.Е.</i> К вопросу о роли групп влияния в формировании внешнеэкономической политики США	109
<i>Длоугая Е.А.</i> Внедрение инноваций в условиях кризиса: опыт испанских предприятий	113
<i>Тоганова Н.В.</i> Влияние кризиса на внешнюю торговлю новых стран – членов ЕС: пример Польши	116
Россия, Европейский Союз и НАТО: между соперничеством и партнерством	127
<i>Шишкина О.В.</i> Конкуренция России и ЕС как ключевых внешнеполитических партнеров Белоруссии, Молдавии, Украины	127
<i>Дарманов И.А.</i> Интеграционные процессы в ЕС как фактор трансформации инвестиционных стратегий европейских энергетических компаний.....	133
<i>Короткова К.Е.</i> Таможенный союз как пример интеграции на постсоветском пространстве	140
<i>Насадюк И.Б.</i> Украина в 2010-х годах: выбор между двумя векторами региональной интеграции	144
<i>Офицеров-Бельский Д.В.</i> От соперничества к конкуренции: Восточное партнерство во внешней политике Польши	152

<i>Слесарева К.В.</i> Трансформация балканского вектора во внешней политике Италии в 1991–2012 гг.....	161
<i>Савлов М.Е., Колдобская Н.А., Меркушева О.А., Семенов А.А., Стегниенко А.С., Темиргалеев Р.Ф.</i> Геополитические ориентиры Балканских стран в постъюгославский период.....	168
<i>Короткова М.В.</i> Визуализация прошлого в интересах политической прагматики: американские балтийские исследования	173

Новые угрозы международной безопасности и региональные конфликты

Окунев И.Ю.*

Пространственные основания суверенности и государственной состоятельности

В последнее время в российской политической науке получили значительное развитие темы суверенитета и государственной состоятельности. В первую очередь это можно считать заслугой кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России, Центра перспективных методологий социально-гуманитарных исследований ИНИОН РАН и лично М. Ильина, Е. Мелешкиной и И. Кудряшовой¹. В их работах получили теоретическое осмысление различные аспекты данных категорий и был проанализирован широкий спектр примеров, включая самопровозглашенные и несостоявшиеся государства. Несмотря на то что в своих работах авторы значительное внимание уделяли территориальным характеристикам суверенитета и государственной состоятельности, на наш взгляд, политико-территориальное понимание государственности не было выделено в качестве независимого и не было осмыслено в полной мере. В этой статье продолжены размышления в указанном русле, предпринята попытка обрисовать теоретические рамки определения роли пространства для государственности, поставить специфические политико-географические исследовательские проблемы и наметить гипотезы, способные обогатить наше понимание данных категорий. При этом во многом отправной точкой работы стали исследования о своеобразии геополитического положения и политических систем микрогосударств², позволяющие, на наш взгляд, обогатить понимание государственности в целом и роли пространственных аспектов в ее развитии.

В указанных выше работах исследователей МГИМО и ИНИОН РАН предлагается концептуализация понятий суверенности и государственной состоятельности. Эти понятия вытекают из традиционного (политико-географического) понимания государственности политики, формирующейся вокруг центра принятия решений, обязательных для всей территории страны. При этом была подчеркнута разница между государственной статусностью (*statehood*) как

* Окунев Игорь Юрьевич – кандидат политических наук, заместитель декана факультета политологии, старший преподаватель кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

¹ Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности. Под ред. М. Ильина, И. Кудряшовой. М.: МГИМО-Университет, 2011; Политическая наука. 2008. № 4; Политическая наука. 2011. № 2; Суверенитет. Трансформация понятий и практик. Под ред. М. Ильина, И. Кудряшовой. М.: МГИМО-Университет, 2008; Метод. 2010. Вып. 1.

² Окунев И. Разнообразие политических систем островных государств // Политическая наука. 2008. № 4.; Кислицына Д. Пространственные факторы государственной состоятельности в Океании // Политическая наука. 2011. № 2.

внутренним и внешним признанием существующего государства и режима и государственной состоятельностью (*stateness*) как потенциалом функционирования в качестве территориальной политики с оформленным центром. Была высказана гипотеза о том, что государственная состоятельность связана с объемом производства и циркуляции общественных благ³.

Вопросы суверенности всегда были центральными для политической географии, поскольку государство, основной объект изучения этой науки, традиционно понимается через суверенность. Так, нормативное понимание суверенитета как концепта, связывающего власть и общество легитимацией (внутренней и внешней) на определенной территории, уже содержит в себе политико-географический аспект. Данной проблематике посвящено множество работ, среди которых выделим ставшие классическими⁴.

В современной политической географии, на наш взгляд, существует два доминирующих подхода к суверенности. В первом суверенитет реализуется через обозначение и достижение государством своих интересов, причем преимущественно через его внешнюю политику, и в таком случае мы подразумеваем, что суверенитет является стабильной характеристикой государства⁵. Во втором – суверенность понимается как результат политических процессов, протекающих на определенной территории, и в таком случае мы имеем дело с динамическим (во временной и пространственной координатах) суверенитетом⁶. Как мы видим, в первом подходе суверенитет выступает атрибутом государства, его непреложной характеристикой, в то время как во втором, наоборот, уже государство становится субъектом суверенности.

Первый подход, назовем его атрибутивным, опирается на вестфальское понимание суверенитета, при котором мир состоит из суверенных государств, полностью контролирующих свою территорию. Несмотря на то что такого никогда не было, последователи данного подхода продолжают считать полный суверенитет необходимым организующим принципом государства, естественным свойством политической власти. Государства, в таком случае, продолжают пониматься в духе социал-дарвинизма как автономные индивиды, отображающие в своем поведении некие монолитные внутренние интересы и выступающие в качестве объектов международных отношений, сражающихся за выживание друг с другом, что порождает жесткие дихотомии «внутри – снаружи» и «свои – чужие». Уровень их государственной состоятельности (успеха в отстаивании этих интересов в данной схватке) в таком случае можно квантифицировать.

При втором подходе – субъектном – получается, что государство следует понимать не как источник власти, а как производное от суверенитета, от политических процессов, происходящих под именем данного государства на определенной территории, при которых власть и общество связываются внутренней и внешней легитимацией и формируют единую идентичность. Государства при таком подходе становятся одними из субъектов международных отношений, в систему которых они встраиваются через свою внешнюю политику. В таком случае

³ Политическая наука. 2011. № 2.

⁴ *Gottmann J.* The significance of territory. Charlottesville: University of Virginia press, 1973; *Sack R.* Human territoriality: its theory and history. Cambridge: Cambridge university press, 1986.

⁵ *Biersteker T., Weber C.* State sovereignty as social construct. Cambridge: Cambridge university press, 1996.

⁶ *Agnew J.* Sovereignty regimes: territoriality and state authority in contemporary world politics // *Annals of the Association of American geographers.* 2005. Vol. 95, No. 2. P. 437–461.

суверенность перестает быть универсальной (а следовательно, и измеряемой) мерой государственной состоятельности и становится специфичным конструктом, реализующимся в разных формах и разными механизмами в зависимости от исторического и географического контекста.

Если следовать второму подходу, можно выделить два ведущих территориальных основания формирования государственности: национальное строительство и угрозы безопасности.

Принцип производности государства от суверенитета предполагает, что источником суверенитета является исключительно население страны. Однако в теории народного суверенитета возникает противоречие: с одной стороны, население представляет собой дополитическое сообщество, только формирующее будущие политические институты, необходимые для суверенитета, а с другой – оно же является территориальным сообществом в границах уже существующего образования. Как у государства возникает территориальность до появления политических институтов? Очевидно, что территориальностью обладают не только политические, но и естественные культурные сообщества. Процесс национального строительства позволяет связать территориально обособленную культурную общность с формирующимися политическими институтами, что позволяет населению выступить источником легитимности будущего государства⁷.

Если национальное строительство является внутренней основой формирования государственности, то внешней выступают угрозы безопасности, точнее, дискурс об угрозах безопасности, который формирует образ «других», на противопоставлении себя которым и формируется государство. Помимо политических границ новому образованию нужны границы идентичности, которые подчеркиваются угрозами извне. Эти угрозы мобилизуют население, чем значительно ускоряют внутреннюю легитимацию⁸.

Переосмысление государственности требует также пересмотра нашего отношения к территориальности. В современной политологии и теории международных отношений доминирует «территориальная» парадигма мироустройства, предполагающая, что мир разделен на протяженные в пространстве объекты (в первую очередь государства, но также империи, сферы влияния и т.д.)⁹. Тем не менее многочисленные исторические примеры доказывают, что политике не обязательно обладать территориальностью в этом понимании. Территориальность является лишь одной из стратегий развития политики, которая просто возобладала в нашу эпоху. В то же время известно, что современное территориальное государство развивается только в Новое время в Европе после отказа от нетерриториальных династических систем с персонализированной суверенностью в пользу народного суверенитета¹⁰.

Тем не менее суверенность может быть достигнута не только в протяженных в пространстве объектах. Это возможно и в нетерриториальных сетевых образованиях. Такие политики, как города-государства, союзы, морские империи, безусловно, занимают некоторое пространство, однако, не являются протяженными в пространстве объектами. Необходимо отличать территориальность политики как

⁷ *Yack B. Popular sovereignty and nationalism // Political theory. 2001. Vol. 29, No. 4. P. 517–536.*

⁸ *Campbell D. Writing security: United States foreign policy and the politics of identity. Minneapolis: University of Minnesota press, 1998.*

⁹ *Agnew J. Sovereignty regimes: territoriality and state authority in contemporary world politics // Annals of the Association of American geographers. 2005. Vol. 95, No. 2. P. 437–461.*

¹⁰ *Дэвис Н. История Европы. М.: АСТ, 2006.*

характеристику ее протяженности и ограниченности в пространстве, предполагающую наличие фиксированных границ применения суверенитета, от пространственности политики как характеристики ее представленности (распространенности) в пространстве. Ресурс территориальности сильно ограничен в мире, поскольку одна и та же территория не может подпадать под разные суверенитеты, в то время как пределы пространственности намного более широкие, так как сетевой принцип организации политики позволяет одной территории распределять свою суверенность между несколькими образованиями. Сетевые политики, таким образом, ограничены в пространстве только целями, ради которых они создаются. В них ограничение суверенитета происходит добровольно снизу вверх, а не директивно, как во многих территориальных политиках, сверху вниз.

В спорах о государственности традиционно апеллируют к примерам крупных образований, почти аксиоматично полагая, что малые политики обделены полноценным суверенитетом, а следовательно, их изучение становится бессмысленным. Но, на наш взгляд, именно изучение микросоударств и политий с проблемной государственностью (самопровозглашенных государств, самоуправляющихся территорий, анклавов и эксклавов, автономий, территориальных режимов и т.д.), то есть образований, обладающих минимальным или неполным набором атрибутов суверенности, более релевантно, поскольку позволяет исследовать сущность в ее крайних проявлениях. Это заставило автора сосредоточить свое внимание при исследовании государственности на казусе микросоударств. Попробуем вначале разобраться с особенностью внутренней и внешней легитимации отношений власти и общества в микросоударствах, чтобы затем дать общие выводы о политико-географической специфике их государственности.

М. Ильин вслед за Ж. Коломером определяет класс микросоударств как политий с существенно ослабленными внешними аспектами суверенности и низкой статусностью с населением меньше миллиона жителей¹¹. Согласно последнему критерию в современном мире 41 микросоударство – член ООН. Многие из них расположены на островах Карибского (девять государств) и Южно-Тихоокеанского бассейнов (одиннадцать), однако встречаются они во всех частях света, кроме Северной Америки: десять в Европе¹², четыре в Азии¹³, четыре в Африке¹⁴, три в Южной Америке¹⁵. 27 из выделенных микросоударств расположены на островах, только шесть не были в недавнем прошлом колониями. По уровню ВВП на душу населения микросоударства разбросаны с первого (Люксембург) по 153-е (Коморы) место¹⁶, сосредоточившись в основном в середине списка (с 76-го по 135-е место). 28 микросоударств можно считать демократиями. К микрополитиям можно также отнести все зависимые территории, кроме Гонконга и Пуэрто-Рико.

Внутренние процессы легитимации в микросоударствах преимущественно связаны с уровнем развитости политических институтов и демократических процедур. Теоретики говорят о влиянии размера государства на уровень развития демократии по нескольким направлениям: гражданское участие, безопасность и

¹¹ Политическая наука. 2008. № 4. С. 20, 30.

¹² Кипр, Черногория, Люксембург, Мальта, Исландия, Андорра, Лихтенштейн, Монако, Сан-Марино, Ватикан.

¹³ Бутан, Бруней, Мальдивы, Сейшелы.

¹⁴ Джибути, Коморы, Экваториальная Гвинея, Кабо-Верде.

¹⁵ Гайана, Суринам, Белиз.

¹⁶ Данные МВФ за 2010 г.

порядок, единство и разнообразие, общие интересы, лояльность и контроль над лидерами¹⁷. К преимуществам микросоциальных государств можно отнести их гомогенность, меньшую конфликтность, повышенную лояльность власти и симметричные взаимоотношения между элитой и гражданами в силу меньшей дистанции между властью и обществом. В малых сообществах гражданам легче выработать общие интересы, что, однако же, снижает их потребность в сильной оппозиции. Таким образом, власть концентрируется в руках единственной доминирующей политической организации. Это зачастую приводит к персонификации власти и, соответственно, к сокращению полномочий законодательной власти и роли политических партий. С другой стороны, поскольку лидеры малых государств вынуждены взаимодействовать с обществом напрямую, они стремятся минимизировать открытые противостояния, иными словами, в отличие от больших государств, здесь элите больше свойственен внутренний консенсус. Предрасположенность к консенсусу, в свою очередь, способствует развитию демократии, так как снижает опасность дестабилизирующих фрустраций в политической системе. Помимо этого, малый размер государства повышает участие, поскольку возрастает значение каждого голоса, но в то же время гомогенность общества снижает конкурентность на выборах.

Отдельный интерес представляет развитость инструментов прямой демократии как механизма легитимации государственной власти. По-видимому, микросоциальные государства создают идеальные условия для установления прямой демократии именно благодаря своему размеру. Сплоченность является их неотъемлемой чертой, что способствует осведомленности населения о местной политической жизни. Более того, микросоциальные государства более компетентны в вопросах борьбы с элитой, добивающейся привилегий посредством манипуляций с законом. В то же время следует отметить, что низкая дистанция между властью и обществом и тенденция к однородности взглядов и ценностей населения создают дополнительные препятствия для прямой демократии в таких странах¹⁸. Конечно, среди микросоциальных государств есть свои отличия, скажем, связанные с островным или континентальным положением или колониальным опытом, однако они скорее влияют на степень описанных свойств, нежели на их качество.

Мы можем сделать предварительный вывод о том, что для микросоциальных государств их размер становится не препятствием, а акселератором суверенности, поскольку предоставляет им дополнительные возможности для внутренней легитимации при условии, что такое государство не копирует слепо политическую систему своей бывшей метрополии.

Внешняя легитимация микросоциальных государств в первую очередь в современном мире связана с их встраиванием в глобальную экономику. В последние три десятилетия множество микросоциальных государств, несмотря на свой размер, показали значительный рост уровня экономического развития и социального обеспечения. Это свидетельствует о том, что размер территории не мешает росту, вопреки большому количеству вызовов, принимаемых малыми странами. Хотя глобализация и представляет собой значительную угрозу сохранению самобытности множества успешных островных государств, неспособность принять глобализацию может означать, что малые страны останутся изолированными от ее положительных

¹⁷ *Dahl R., Taft E. Size and democracy. Stanford: Stanford university press, 1973.*

¹⁸ *Anckar D. Direct democracy in microstates and small island states // World development. 2004. Vol. 32, No. 2. P. 379–390.*

следствий и будут далеко отброшены на экономическую и географическую периферию мира.

Можно выделить следующие детерминанты социально-экономического развития микросоциальных государств (или, в терминах экономики, их конкурентные преимущества): открытость, секторальная специализация, гибкость, восприимчивость к изменениям в мировой экономике и сильная включенность в региональные интеграционные процессы¹⁹.

Предполагается, что успешные малые государства специализируются на тех товарах и услугах, которые полностью раскрывают человеческий капитал. Для таких государств важно повышать уровень образованности населения, так как государства не могут рассчитывать на рост экономики при помощи включения большего количества рабочих в производственный процесс. Отдаленность и изоляция отрицательно влияют на экономический рост из-за высоких затрат на транспорт и коммуникации, да и само успешное развитие, как ни парадоксально, усиливает экономическую уязвимость из-за более сильной зависимости от торговли и международного сотрудничества. Препятствием для экономического развития микросоциальных государств является, конечно, и существующая асимметрия в мировой торговле, приводящая к диктату стран ОЭСР. Противодействовать этому микросоциальные государства могут, только усиливая диверсификацию экспорта и региональную кооперацию.

Таким образом, размер является решающим критерием в развитии микросоциальных государств – он способствует их большей демократичности, однако может тормозить их развитие²⁰. При этом микросоциальные государства опровергают тезис о взаимосвязи демократии и уровня благосостояния. Баланс между ориентацией микросоциальных государств на демократическое развитие по западным образцам и стремлением сохранить самобытность становится необходимым условием сохранения их суверенности. Государственность микрополитий является реакцией на дихотомию их политико-территориального положения.

Во многих океанийских языках понятие «суверенитет» выражается через слово «mana» или родственные ему²¹. «Mana» означает некоторую форму сверхъестественной силы. Этот интересный факт наталкивает на мысль, что для микросоциальных государств Океании внешние аспекты легитимации (в первую очередь признание бывшей метрополией и остальным миром) их режимов весомее внутренних. Более того, если мы обратимся к выведенному нами субъектному пониманию суверенитета, мы можем предположить, что роль внутренних аспектов суверенности для микросоциальных государств региона вообще ничтожна. Суверенность микрополитий не становится причиной политических изменений, а зачастую является их следствием. Принужденные к форсированной государственности, микросоциальные государства вынуждены выбирать из скудного арсенала государственных качеств и атрибутов те, на основании которых возможно было скорее сформировать легитимную власть.

В этих условиях определяющим становится влияние фундаментальных пространственных факторов развития этих территорий, выстроенных в

¹⁹ *Read R.* The implications of increasing globalization and regionalism for the economic growth of small island states // *World development*. 2004. Vol. 32, No.2. P. 365–378.

²⁰ *Anckar D.* Democratic standard and performance in twelve Pacific micro-states // *Pacific affairs*. 2002. Vol. 75, No. 2. P. 207–225.

²¹ *Petersen G.* Strategic location and sovereignty: modern Micronesia in the historical context of American expansionism // *Space and polity*. 1998. Vol. 2, No.2. P. 197.

определенную иерархическую пирамиду. Внизу данной пирамиды находятся физико-географические характеристики, создающие общие контуры территориальных размежеваний в регионе. Далее следуют соответственно группы этногеографических, экономико-географических и социогеографических факторов, которые определяют основные особенности стран. Наконец, на вершине пирамиды располагаются политико-географические факторы, чье влияние в силу отсутствия долгой традиции незначительно, но в то же время неуклонно возрастает. Этот верхний уровень отражает различия, сформированные всеми нижними²².

В случае сверхмалых политий можно пренебречь территориальностью в определенном выше смысле и региональными различиями, что позволяет относиться к политике как к точке в системе международных отношений. Такое упрощение требуется для понимания особенностей политико-географической сущности государственности, причем не только микрогосударств. На первый план выходят пространственные характеристики государственности. Это дает возможность поставить целый ряд исследовательских вопросов.

Во-первых, каков нижний порог наличия качеств, необходимых для формирования условий суверенности, выступающей, как было определено выше, объектом государственности, а не ее атрибутом. Наша гипотеза состоит в том, что анализ атрибутов государственности микрогосударств (их разнородности, слабости и условности) покажет, что такой порог равен нулю. Основой государственности может быть просто положение в пространстве, в первую очередь положение относительно других политий.

Следовательно, во-вторых, нас должно интересовать, как политико-территориальное положение политики влияет на ее государственность. При этом акцент должен делаться на анализе не только свойств положения объекта в пространстве, имманентных ему («вертикальная обусловленность»), но и его отношений с другими объектами в пространстве, то есть на анализе пространственных связей («горизонтальная обусловленность»). Таким образом, необходим анализ влияния геополитических (статических) характеристик на хронополитические (динамические). Наша гипотеза состоит в том, что пространство не в состоянии детерминировать суверенность территории, однако может ограничить вероятность, набор сценариев и инструментов развития государственности и в некоторых случаях повысить вероятность одних сценариев и инструментов в противовес другим. Ключевую же роль в формировании основ суверенности, предвосхищающих формирование государства, играет, на наш взгляд, балансирование (именно как процесс) сил между акторами международной системы. В результате постоянного изменения баланса сил между ними в определенной точке пространственно-временного континуума возникают условия, в которых наилучшим вариантом поддержания или развития баланса становится наделение этой точки свойствами суверенности.

Случаи микрогосударств способны подтвердить предложенные гипотезы. Скажем, в истории территории Андорры или Лихтенштейна никогда не было достаточных исторических, этнокультурных или экономических оснований для суверенности. Данные образования появились и успешно существуют долгое время только благодаря тому, что стали условием сохранения баланса сил между Францией и Испанией в одном случае и между Германией и Австро-Венгрией – в

²² *Окунев И.* Моделирование пространственных факторов развития микрогосударств и территорий Океании: Дис. канд. полит. наук. М., 2011.

другом. Подобная внешняя причина сформировала необходимые условия для развития прочих условий государственности этих политий, в том числе внутренней и внешней легитимации их режимов. Интересно, что в случае Лихтенштейна после изменения расстановки сил в Западной Европе он переориентировался и сегодня играет уже на противоречиях Швейцарии и Европейского союза. То, как стремительно терял и вновь обретал независимость Люксембург вместе с изменением геополитической роли Германии в XIX–XX вв., подтверждает наш тезис. Микросоударства Океании также существуют, поддерживая баланс интересов крупных игроков региона – США, Китая, Японии и Австралии.

Таким образом, в современном мире суверенность является не атрибутом, а причиной государственности, и поскольку свойства пространственности превалируют над территориальностью, ключевым политико-географическим основанием суверенности выступает положение политики относительно системы балансирования сил других акторов мировой политики.

Борьба за контроль над запасами энергетических ресурсов как фактор мировой политики

Ученые указывают на разные факторы, порождающие конфликтность в мировой политике. С. Хантингтон¹ и А. Панарин² указывали на противоречия между цивилизациями и культурами. Другие считают, что политические акторы борются за ресурсы и это приводит к конфликтам³. Если первый подход можно назвать устоявшимся, то второй лишь разрабатывается политологами. Поэтому роль ресурсов в мировой политике стоит рассмотреть подробнее.

Значение углеводородов для современного общества

На протяжении многих веков природные ресурсы остаются предметом конкуренции и конфликтов политических акторов. Проблема заключается в их дефицитном характере. В конце XVIII в. Т. Мальтус настаивал на том, что население возрастает в геометрической прогрессии, а объем продуктов жизнеобеспечения увеличивается лишь в арифметической. Эта диспропорция вызывает конфликты. Мальтус не учел развитие науки и техники, этому его теория не была подтверждена практикой. Однако логика его рассуждения была перенята множеством исследователей (в том числе и политологами).

Проблемы обеспечения ресурсами сохраняются в различных сферах, но наиболее ярко они проявляются в отношении энергетических ресурсов – углеводородов (уголь, нефть и природный газ). Углеводороды – основа современной мировой экономики. Углеводородное топливо позволило сделать мир по-настоящему глобальным. Двигатель внутреннего сгорания дал возможность быстро перемещаться по всему миру, а также перевозить товары. Сегодня сложно представить себе жизнь в развитых странах без электроэнергии: теплоснабжение, водоснабжение, канализация, автозаправочные станции и т.д. Электричество вырабатывается преимущественно за счет сжигания углеводородов. По данным Международного энергетического агентства, в 2010 г. из нефти, угля и природного газа было произведено 67,4% мировой электроэнергии⁴.

В будущем проблема дефицита доступных углеводородов будет обостряться. По прогнозу компании «ExxonMobil», к 2040 г. спрос на энергоносители по сравнению с 2010 г. вырастет на 30%⁵. Исследователи ВР, в свою очередь, предполагают, что мировое потребление первичной энергии с 2010 до 2030 гг. вырастет на 39%⁶.

* Юшков Игорь Валерьевич – аспирант факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ, 2003.

² Панарин А. Глобальное политическое прогнозирование. Учебник для вузов М.: Алгоритм, 2002.

³ Ергин Д. Добыча: Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М.: Альпина Паблицер, 2011; Лоран Э. Нефть: ложь, тайны, махинации. М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2008; Симонов К. Глобальная энергетическая война. М.: Алгоритм, 2007.

⁴ Key World Energy Statistics 2012. International Energy Agency. P. 24. www.iea.org/publications/freepublications/publication/kwes.pdf. Дата обращения 10.05.2013.

⁵ ExxonMobil The Outlook for Energy: A View to 2040. 2012. P. 1. www.exxonmobil.com/Corporate/Files/news_pub_eo2013.pdf. Дата обращения 11.05.2013.

⁶ ВР: прогноз развития мировой энергетики до 2030 года. С. 17. www.bp.com/liveassets/bp_internet/russia/bp_russia_russian/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/s/bp_energy_outlook_2030_rus.pdf. Дата обращения 02.05.2013.

Возрастающий спрос на энергоносители будет удовлетворен углеводородами, а не альтернативными источниками энергии. На энергию солнца, ветра и биологического топлива к 2040 г. придется всего лишь 4% спроса на энергию. На гидроэнергетику в 2040 г. будет приходиться около 3% от общемирового спроса на первичные энергоносители. Атомная энергетика даст только 8%. Причем этот вид энергетике не является возобновляемым (запасы урана в мире исчерпаемы)⁷.

Причины роста потребления углеводородов и спроса на энергию следующие. Во-первых, население Земли продолжает расти. По данным ООН, население земли вырастет с 6,8 млрд человек в 2009 г. до 8 млрд в 2025 г. и до 9 млрд человек в 2045 г.⁸ Основной рост придется на развивающиеся страны. Во-вторых, ожидается существенный рост промышленного производства и мирового ВВП. По данным ВР, мировой ВВП с 2010 по 2030 гг. вырастет вдвое⁹. А «ExxonMobil» прогнозирует рост ВВП в странах ОЭСР на 2% в год, а в странах, не входящих в ОЭСР, – 4,5% в год до 2040 г.

Неравномерное распределение запасов углеводородов

Для гарантии собственного развития странам придется обеспечивать бесперебойные поставки углеводородов. Однако запасы энергоресурсов в мире распределены неравномерно. Они сосредоточены отнюдь не на территории стран с высоким уровнем потребления (см. таб. 1).

Таблица 1.

Запасы и потребление углеводородов странами ОЭСР и Евросоюзом, % от мирового

	Запасы			Потребление		
	Нефть	Газ	Уголь	Нефть	Газ	Уголь
Страны ОЭСР	14,2	9	44	51,5	47,7	29,5
Европейский союз	0,4	0,9	6,5	15,9	13,9	7,7

Источник: BP Statistical Review of World Energy 2012.

На страны ОЭСР приходится примерно половина потребления нефти и газа в мире. Но эти страны имеют меньше трети мировых запасов углеводородов. Ситуация для Евросоюза складывается еще хуже. Уровень потребления энергоносителей достаточно высок. Но запасы нефти и газа стран ЕС не превышают 1% от мирового уровня¹⁰. Данные о существенных запасах угля в странах ОЭСР не должны вводить в заблуждение. Во-первых, около 64% из них приходится на США, а вместе с запасами Германии и Австралии сумма достигнет 93%. Во-вторых, уголь не является основой энергетического баланса стран ОЭСР по причине меньшей энергоемкости, чем у нефти и газа, а также большего объема эмиссии вредных веществ при сгорании. Однако в настоящее время в Европе существенно возросло потребление угля. Причиной стала «сланцевая революция» в США. Рост добычи газа привел к усилению межтопливной конкуренции. В результате сравнительно дешевый газ вытеснил из энергобаланса США уголь. Этот уголь стал экспортироваться в Европу, и европейские энергетические компании перевели часть генерирующих мощностей с газа на дешевый американский уголь. Но, несмотря на это, «угольного ренессанса» в Европе ждать не стоит – слишком высоки экологические издержки.

⁷ ExxonMobil The Outlook for Energy: A View to 2040. P. 49.

⁸ Доклад Генерального секретаря ООН Экономическому и Социальному совету 15 января 2009 г. «Мировые демографические тенденции».

⁹ ВР: прогноз развития мировой энергетике до 2030 г. С. 9.

¹⁰ BP Statistical Review of World Energy 2012.

В мире наблюдается переход от нефтяного уклада к «золотой эре газа». По данным Международного энергетического агентства, мировое потребление природного газа к 2035 г. вырастет более чем на 50%¹¹. Однако запасы природного газа еще более сконцентрированы, чем запасы нефти: 61% мировых запасов газа сосредоточено всего в четырех странах: России (21,4% мировых запасов), Иране (15,9%), Катаре (12%), Туркменистане (11,7%). Такое распределение запасов газа делает страны-потребители крайне зависимыми от поставщиков. Но в отличие от рынка нефти рынок газа пока не стал глобальным. Технология сжижения газа позволила транспортировать его по морю на большие расстояния, однако регионализация рынков по-прежнему сохраняется. На долю СПГ приходится только 10% спроса на газ¹². Основным способом транспортировки газа остается газопровод, что не позволяет оперативно перенаправить голубое топливо с одного рынка на другой.

Региональные особенности также не позволяют распространить «сланцевую революцию» по всему миру. Под «сланцевой революцией» принято понимать резкий рост добычи газа из труднопроницаемых пород в США в 2000-е годы. Это стало возможным по нескольким причинам. Во-первых, месторождения легкоизвлекаемого традиционного газа истощились. Во-вторых, цена природного газа на устье скважины была высокой. С 2005 по 2008 гг. она не опускалась ниже 200 долл. США за 1 тыс. куб. м. В 2006–2007 гг. оптовая цена на газ в США достигла 600 долл. США за 1 тыс. куб. м. В-третьих, американская система права собственности позволяет владельцу или арендатору участка земли вести на ней любые работы, в то время как в Западной Европе деятельность по добыче полезных ископаемых требует лицензии. Поэтому множество частных компаний в США имели возможность поэкспериментировать с тем, как извлечь углеводороды из нетрадиционных источников. В-четвертых, власти США всячески стимулировали добычу углеводородов из нетрадиционных источников. В 1980 г. начали действовать налоговые льготы и субсидии для производителей (ст. 29 закона о налогообложении сверхприбыли сырой нефти, Crude Oil Windfall Profits Tax Act). Согласно новым правилам производители получали субсидии в среднем по 18 долл. США на 1 тыс. куб. м газа¹³. Дополнительным подспорьем «сланцевой революции» в США стали развитие технологий добычи (многостадийный гидроразрыв пласта в комплексе с горизонтальным бурением), плотная сеть газопроводов с возможностью не только получения газа из системы, но и поставок его в газопровод, близость месторождений к крупным центрам газопотребления, доступность кредитования, большой рынок поддержанного бурового оборудования. Для добычи сланцевого газа необходимо закачать большой объем воды, смешанной с химикатами, в пласт. В США водных ресурсов для этого достаточно, а экологические требования позволяют добывающим компаниям вести свою деятельность.

Все это позволило США существенно увеличить добычу природного газа. Если с 2001 по 2005 гг. добыча газа в США падала с 555,5 млрд куб. м в год до 511,1 млрд куб. м, то в дальнейшем происходил бурный рост: с 524 млрд куб. м в 2006 г. до 651,3 млрд куб. м в 2011 г.¹⁴. По данным Министерства энергетики США,

¹¹ Are we entering a golden age of gas? International Energy Agency World Energy Outlook 2011.

¹² «Мировой рынок газа: иллюзия или реальность?» Аналитический доклад. Фонд национальной энергетической безопасности. Октябрь 2012. С. 31. www.pro-gas.ru/images/data/gallery/0_6480_Mirovoy_rinok_gaza_ltog.pdf. Дата обращения 20.05.2013.

¹³ Первые 5 лет «сланцевой революции»: что мы теперь знаем наверняка? Институт энергетических исследований РАН, Центр изучения мировых энергетических рынков. С. 7. www.eriras.ru/files/slancjevyj_gaz_5_ljet_nojabr_2012.pdf. Дата обращения 12.05.2013.

¹⁴ BP Statistical Review of World Energy 2012.

содержащимся в обзоре Natural gas Year-in-Review, объем добычи газа из сланцевых пород в США в 2011 г. составил 214,1 млрд куб. м при 145 млрд куб. м добычи в 2010 г.¹⁵ Это позволило США отказаться от импорта природного газа.

Бурное развитие газодобычи привело к ряду негативных моментов. Традиционная добыча природного газа в США стала фактически нерентабельной. Себестоимость добычи сланцевого газа составляет примерно 150–200 долл. за 1 тыс. куб. м, а в настоящее время цена газа на американской бирже Henry Hub равняется 121 долл. США за 1 тыс. куб. м. Весной 2012 г. цены на Henry Hub падали до исторического минимума – 70 долл. США за 1 тыс. куб. м. Для сохранения прибыльности энергетические компании стали переходить с добычи метана на извлечение более дорогих жидких углеводородов – нефти и газового конденсата.

Экспорт «сланцевой революции» на другие континенты испытывает сложности. Пробная добыча сланцевого газа в Польше не привела к желаемому результату, а Китай объявил, что методы добычи сланцевого газа в США не подходят для КНР. Данные примеры показывают, что технологии добычи нефти и газа из сланцевых пород на современном этапе развития не позволяют большинству стран мира обеспечить производство углеводородов на своей территории. А значит, они будут и дальше зависеть от импорта.

Таким образом, можно говорить о разделении международного сообщества на «мир потребителей» и «мир производителей». Следует ожидать, что конфликтность между этими лагерями в будущем будет возрастать. Этому есть несколько причин.

Страны с высоким потреблением будут стремиться обеспечить свою энергетическую безопасность, получив контроль над запасами углеводородов на территории других государств. Подобная модель существовала в начале XX в. Тогда западные энергокомпании контролировали основные мировые запасы углеводородов. Они держали в руках сегменты добычи нефти и газа (upstream) и переработки, транспортировки и сбыта углеводородов (downstream). В 1950 г. глава итальянской нефтяной госкомпании «Eni» Э. Маттеи ввел термин «семь сестер», обозначающий совокупность крупнейших мировых энергетических компаний: «British Petroleum», «Exxon», «Gulf Oil», «Mobil», «Royal», «Dutch Shell», «Chevron» и «Техасо». Однако позже они лишились контроля над большей частью запасов. На первый план вышли «новые семь сестер¹⁶» – государственные энергетические компании: «Роснефть» (Россия), «Газпром» (Россия), «Petrobras» (Бразилия), PDVSA (Венесуэла), «Petronas» (Малайзия), «Saudi Aramco» (Саудовская Аравия), «National Iranian Oil Company» (Иран). Главной отличительной чертой «новых сестер» является то, что основным акционером в них выступает государство, а главным активом – крупные запасы углеводородов на территории собственных стран. Таким образом, контроль над запасами нефти и газа от глобальных энергокомпаний западного происхождения перешел непосредственно к правительствам государств, на чьей территории и расположены месторождения. Но западные компании, которые фактически представляют интересы развитых стран, продолжают бороться за контроль над запасами энергоресурсов, получая концессии, покупая добывающие активы в странах производителей.

¹⁵ Natural gas Year-in-Review. The U.S. Energy Information Administration (EIA). www.eia.gov/naturalgas/review/production.cfm. Дата обращения 12.05.2013.

¹⁶ Термин появился в публикации газеты «Financial Times» в марте 2007 г. В числе «семи сестер» была названа китайская «China National Petroleum Corporation» (CNPC). Однако данную компанию в списке логично заменить на «Роснефть», так как CNPC не имеет запасов нефти и газа на территории своего государства.

Конфликты за запасы углеводородов и маршруты их доставки

Дополнительной причиной роста конфликтности является конкуренция стран потребителей за контроль над запасами углеводородов между собой. Целью сторон может быть как непосредственное получение нефти и газа из определенной страны, так и создание условий «ресурсного голода» у своего конкурента. Например, стратегической целью США в ходе военной кампании в Ираке в 2003 г. было недопущение Китая до запасов нефти¹⁷. Евросоюз преследовал похожую цель в ходе кампании в Ливии в 2011 г. В результате революции в Ливии убытки государственной китайской нефтяной компании «PetroChina», договаривавшейся с М. Каддафи о покупке нефтегазовых активов, составили 1,2 млрд долл.¹⁸

Вооруженные конфликты приводят к прекращению поставок углеводородов на внешние рынки, что влечет за собой рост цен на энергоносители. Удорожание нефти бьет по экономике Китая, а это, в свою очередь, помогает США сдерживать своего стратегического конкурента. Американцы также импортируют нефть, но в отличие от Китая менее чувствительны к высоким ценам. Вторжение США в Ирак в 2003 г. запустило рост мировых цен на нефть, так как производство нефти за год упало на 38%.

Конфликты возникают также за контроль над маршрутами транспортировки углеводородов. Наиболее напряженная обстановка складывается вокруг Ормузского пролива. Напряженность в регионе постоянно поддерживает Иран. Бывший президент М. Ахмадинежад регулярно критиковал западных лидеров и вопреки международным требованиям развивал ядерную программу. При этом в случае агрессии в отношении Ирана Ахмадинежад угрожал перекрыть Ормузский пролив. Подобные угрозы опасны для США: пятый флот США базируется в Бахрейне и Дубае и выйти в Индийский океан может только через Ормузский пролив. Перекрытие пролива привело бы к энергетическому кризису, так как через данную артерию проходит около 40% мировых перевозок нефти, а также 100% танкеров с сжиженным природным газом из Катара. А это означает, что европейские страны лишатся 10% поставок газа.

Проблема Ормузского пролива уже привела к вооруженному конфликту. Катар, понимая необходимость диверсификации маршрутов экспорта газа, стремится реализовать проект строительства газопровода в Европу. Но против прокладки трубопровода по территории Сирии выступил Б. Асад. После этого в Сирии начались военные действия, а спонсором боевиков стал Катар.

Причины роста цен на углеводороды

Напряженная борьба за углеводороды сохранится также и потому, что энергоносители уже никогда не станут дешевыми, а значит, общедоступными. Есть несколько причин роста цен на нефть.

В качестве первой причины удорожания углеводородов на мировых рынках можно назвать политическую нестабильность на Ближнем Востоке и в Африке. Цены на нефть, которые пока еще определяют и стоимость природного газа, устанавливаются в ходе биржевых торгов. Поэтому нестабильность в странах-производителях приводит к росту стоимости нефти. Стремительная исламизация нефтегазовой отрасли Африки, а также радикализация исламских режимов Ближнего Востока серьезно беспокоит инвесторов, что толкает цены вверх.

¹⁷ Симонов К. Указ. соч. С. 130.

¹⁸ Данные представителя Министерства коммерции КНР Яо Цзянь. Ливия «ударил» по Китаю // Радио «Голос России». 30.03.2001.

Примером подобных событий стала «арабская весна», которая породила нестабильность в Египте, Тунисе, Ливии, Алжире и других странах. Учитывая, что североафриканские страны поставляют 49,5 млн т нефти и 35,1 млрд куб. м газа в год в Европу и 18,4 млн т нефти в США¹⁹, нестабильность в данном регионе привела к росту цен на энергоносители. Среднегодовая стоимость нефти марки Brent выросла с 61,67 долл. за баррель в 2009 г. до 111,26 долл. за баррель в 2011 г. В североафриканских странах и сейчас сохраняется напряженная обстановка.

Вторая причина роста цен на энергоресурсы – удорожание себестоимости их добычи. По данным Центра энергетических исследований в Кембридже, себестоимость добычи нефти и газа в мире с 2000 по 2007 гг. увеличилась на 67%²⁰, поскольку месторождения легкоизвлекаемых ресурсов в большей степени выработаны. Это касается и Ближнего Востока, и Западной Сибири, и Северного моря. В Европе наблюдается стремительное падение добычи. Производство газа в Евросоюзе с 2001 по 2011 гг. упало на 43,5%, а уровень потребления сохранился. Добыча нефти за аналогичный период упала на 49% при сокращении потребления только на 9%. Даже с учетом Норвегии добыча природного газа в Европе с 2005 по 2011 гг. снизилась на 50 млрд куб. м, а зависимость от импорта превысила 50%²¹. Чтобы снизить темп падения добычи, европейским добывающим компаниям приходится увеличивать инвестиции в европейские проекты. В 2012 г. вложения в расширение добычи в британском секторе шельфа Северного моря составили 18,2 млрд долл. Предполагается, что в 2013 г. инвестиции вырастут до 20,8 млрд долл.²²

В других регионах нефтегазовые компании также вынуждены либо повышать вложения в разрабатываемые месторождения, либо выходить в новые, труднодоступные районы добычи (что также требует вложения средств). Старые месторождения, себестоимость ресурсов которых не высока, либо находятся на пике, либо в стадии падающей добычи. Поэтому они не смогут удовлетворить возрастающий мировой спрос. Новые нефтегазовые провинции расположены преимущественно на шельфе либо имеют сложную геологическую структуру. Если операционная стоимость барреля нефти в Ираке и Саудовской Аравии составляет 2–3 долл. США, то для извлечения барреля нефти на глубоководном шельфе Бразилии нужно потратить 15–20 долл. США. Аналогичные затраты несут и компании, разрабатывающие казахстанский сектор Каспия. А оперативная стоимость барреля из нефтеносных песчаников Канады составляет 25–30 долл.²³

Все эти проблемы актуальны и для России. Добыча нефти в Западной Сибири уже перешла в стадию падающей, а добыча газа достигла своего пика и без новых провинций не может быть увеличена. России необходимо разрабатывать два региона: Восточную Сибирь и арктический шельф. В Арктике Россия столкнется с жесткой конкуренцией со стороны ведущих политических игроков. Ведь Арктика – это последняя «кладовая» планеты. Здесь сосредоточены гигантские запасы углеводородов, за которые и будет происходить борьба. Шельф Северного Ледовитого океана считается крупнейшей нефтегазоносной провинцией на Земле и

¹⁹ BP Statistical Review of World Energy 2012.

²⁰ Данные Информационно-аналитического центра Минерал. www.mineral.ru.

²¹ Данные Eurostat.

²² И на суше, и на море // Эксперт. 04.03.2013. № 9 (841).

²³ Ирак как фактор мировой энергетики. Нефть // Нефтегазовая вертикаль. 2012. № 22. С. 13.

содержит более 100 млрд т условного топлива, в том числе 13,8 млрд т нефти и 79,1 трлн куб. м газа²⁴.

Ситуация усложняется тем, что территорию Арктики еще только предстоит поделить. Претендентов довольно много. Россия в числе 155 стран мира ратифицировала Конвенцию по международному морскому праву ООН, которая закрепляет за прибрежными государствами 200-мильную экономическую зону. Данный документ также предполагает возможность увеличения своего сектора в случае доказательства геологического единства морского дна и континентальной платформы. Россия уже предприняла такую попытку. Однако даже если ООН примет аргументы РФ, конфликтность вокруг российской Арктики не уменьшится. США, будучи арктической страной, не ратифицировали Конвенцию по международному морскому праву ООН, поэтому не намерены признавать претензии РФ на увеличение площади арктического шельфа.

Помимо России и США за Арктику борются и другие члены Арктического совета: постоянные члены совета (помимо РФ и США) Норвегия, Дания, Исландия, Канада, Финляндия и Швеция, а также страны-наблюдатели – Великобритания, Германия, Испания, Италия (временный статус), Нидерланды, Польша, Франция, Южная Корея (временный статус) и Китай. Последний проявляет особенную активность в Арктике. Китай уже создает ледокольный флот и проводит экспедиции в Арктике.

ЕС также проявляет активность в вопросе раздела Арктики. Евросоюз предлагает разрабатывать Арктику совместными усилиями, то есть придать ей статус своеобразного «мирового энергетического наследия». Основной аргумент ЕС – неспособность арктических стран гарантировать экологически чистую разработку Арктики.

В то же время идея совместного освоения ресурсов активно продвигается не только в отношении запасов Арктики. Блок стран-потребителей уже подготовил обоснование своих претензий на запасы углеводородов других государств. В частности, их обвиняют в «ресурсном национализме»²⁵ и всячески внушают, что страны с богатыми запасами должны предоставить доступ к своим недрам развитым странам, так как именно они основные мировые производители товаров и услуг. По данным Международного валютного фонда, на долю стран ОЭСР приходится около 80% мирового ВВП²⁶. Таким образом, мир потребителей энергоресурсов предлагает производителям не просто обеспечить их ресурсами, а допустить непосредственно до самой добычи.

Такие теории оправдывают неокOLONиализм. По мере удорожания энергоресурсов и нарастания ресурсного дефицита попыток применить теорию на практике будет все больше. Ведь конкуренция за контроль над запасами углеводородов будет только нарастать. Поэтому странам – производителям энергоресурсов необходимо активизировать усилия по укреплению своего суверенитета и модернизации вооруженных сил.

²⁴ Ларичкин Ф., Фадеев А., Череповицын А. Проблемы изучения и освоения минерально-сырьевых ресурсов арктического региона // Арктика: экология и экономика. 2012. №1(5). С. 8–15.

²⁵ Resource Nationalism Index 2012 Maplecroft. maplecroft.com/about/news/resource_nationalism_index_2012.html. Дата обращения 20.05.2013.

²⁶ World Economic Outlook Database, September 2011. www.imf.org/external/index.htm. Дата обращения 20.05.2013.

Борьба за энергетические ресурсы в XXI в. становится определяющим фактором мировой политики из-за роста населения Земли, влекущего за собой увеличение потребления энергии. Альтернативы углеводородам в качестве основы мирового энергобаланса на современном этапе развития технологий нет, а возможности извлечения нефти и газа из нетрадиционных источников серьезно ограничены. Дефицитный характер углеводородов приводит к росту конфликтности в мировой политике как между лагерями потребителей и производителей, так и между политическими акторами стран-потребителей за доступ к ресурсам и маршруты их транспортировки. Россия, располагая большими запасами углеводородов, становится одним из основных игроков мировой политики. Для сохранения своих позиций в будущем нашей стране необходимо сохранить суверенитет над месторождениями углеводородов как на суше (в Западной и Восточной Сибири), так и на шельфе, прежде всего в Арктике. Запасы энергоресурсов должны стать конкурентным преимуществом, а не «ресурсным проклятием».

Формирование институциональных основ политики НАТО в сфере кибербезопасности

Обеспечение безопасности киберпространства сегодня является одной из важнейших проблем в современном мире. Особенно она ощутима в развитых странах Северной Америки и Европы, подавляющее большинство которых являются членами Североатлантического Альянса. В связи с развитием технологий и переходом на электронные носители информации практически все сферы жизни общества оказались привязанными к киберпространству и электронным системам передачи данных. Отсюда возникает необходимость обеспечения сохранности информации, бесперебойного функционирования систем, работа которых осуществляется на виртуальной основе (банковская, коммунальная, правительственная, биржевая и т.д.).

Впервые НАТО столкнулась с проблемой безопасности киберпространства в 1999 г., когда вооруженные силы Альянса проводили воздушный обстрел территории Сербии. В ответ на эти действия хакеры атаковали сайт Североатлантического Альянса, в результате чего он неоднократно переставал работать. Злоумышленники пытались обрушить серверы, на которых хранилась информация высших командных структур НАТО, а также им удалось заблокировать электронную почту организации для внешних посетителей. Как впоследствии выяснили специалисты НАТО, кибератаки велись преимущественно с территории России, Сербии и Китая¹.

Уже тогда военные и гражданские эксперты государств – членов НАТО осознали, что столкнулись с абсолютно новым явлением, представляющим угрозу для их безопасности. Поначалу кибератаки воспринимались как источники рисков, нейтрализовать которые можно с помощью ответных мер технического характера. Но ситуация в корне изменилась после террористической атаки 11 сентября 2001 г. С введением в действие 5-й статьи Вашингтонского договора союзники поддержали провозглашенную Соединенными Штатами «войну с международным терроризмом». В обществах стран – членов Альянса возникли опасения по поводу того, что террористы могут нанести асимметричный удар по любой сфере жизни общества, и киберпространство не является исключением.

В 2002 г. состоялся Пражский саммит НАТО, где был принят итоговый документ, в котором было обозначено намерение Альянса «укреплять свой потенциал для обеспечения защиты от кибератак»². Также государствами – членами НАТО была одобрена Программа кибербезопасности и инициировано создание Подразделения НАТО по реагированию на компьютерные инциденты, которое отвечает за предотвращение, обнаружение и реагирование на атаки подобного характера³. В 2003 г. подразделение начало свою работу, а уже в 2005 г. находилось в состоянии полной операционной готовности. Основной задачей этой структуры является обнаружение и предотвращение происходящих атак, о своей работе она отчитывается напрямую перед Агентством служб связи и информации НАТО.

* Репникова Виктория Юрьевна – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Healey J. Cyber Attacks Against NATO, Then and Now. 06.09.2011. www.acus.org.

² Prague Summit Declaration. 21.11.2002. www.nato.int.

³ Healey J., Bochoven L. NATO's Cyber Capabilities: Yesterday, Today, and Tomorrow // Atlantic Council. Ideas. Influence. Impact. Washington, 2011. P. 2.

В 2006 г. Альянс запустил Инициативу по обеспечению сетевыми ресурсами, задачей которой стало создание информационной инфраструктуры на военном (от стратегического до тактического) и гражданском уровнях. Цель данной инфраструктуры – это «обмен информацией, а также разведывательными данными безопасным способом и без ущерба для операций Альянса, с одновременным обеспечением защиты ключевых информационных систем от кибератак»⁴. Создание единой и безопасной информационной системы должно было привести к ускорению процесса принятия решений. Предполагалось, что с созданием такой структуры данные будут поступать напрямую к адресату, минуя второстепенные подразделения.

В это же время Североатлантический совет одобрил Всеобъемлющие политические указания. Этот документ содержит в себе политические указания на преобразование НАТО, приоритеты на последующие 10–15 лет по вопросам сил и средств НАТО, направлениям планирования и разведки, а также дает детальный анализ обстановки безопасности, которая может сложиться в будущем. Согласно Всеобъемлющим политическим указаниям, главными угрозами для Альянса в ближайшие 10–15 лет являются «терроризм и распространение оружия массового уничтожения». А главными вызовами были названы «нестабильность, региональные кризисы и конфликты, растущая доступность обычного вооружения, злоупотребление новыми технологиями и срыв поставок жизненно важных ресурсов»⁵.

Если раньше в категорию новых вызовов безопасности входили все вышеперечисленные источники рисков, то теперь из-за событий 11 сентября терроризм, а также проблема распространения оружия массового поражения (ОМУ) были возведены в ранг угроз. В случае если произойдет глобальный технологический сбой, в результате которого безопасность государств – членов НАТО будет поставлена под угрозу, проблема кибербезопасности встанет в один ряд с терроризмом. При этом неясным остается ответ на вопрос: будет ли НАТО использовать индивидуальный подход при решении каждой отдельной проблемы, включая противодействие кибертерроризму, с помощью соответствующих сил и специально подобранных технических средств, либо борьба с новыми угрозами будет происходить в бескомпромиссной манере с использованием военной силы (как в случае с терроризмом)?

В самих же Всеобъемлющих политических указаниях изъясняется необходимость «обеспечивать защиту информационных систем, имеющих большое значение для Альянса, от кибератак». Но ситуация радикально изменилась в 2007 г., когда была осуществлена кибератака на Эстонию. Тогда Североатлантический Альянс по-настоящему осознал всю важность обеспечения безопасности киберпространства государств – членов НАТО. Причиной вторжения послужили действия правительства Эстонии, которое решило начать работы по эксгумации и идентификации останков советских воинов, захороненных у памятника Воину-Освободителю⁶. В ответ на это решение хакеры неустановленного происхождения атаковали официальные сайты правительственных структур Эстонии. Усмотрев здесь политический контекст, руководство страны заявило, что атака велась с территории Российской Федерации, тем самым спровоцировав дипломатический скандал. Эксперты установили, что атаки велись с нескольких десятков тысяч компьютеров по всему миру, включая такие государства, как Китай, Вьетнам, США и

⁴ Riga Summit Declaration. 29.11.2006. www.nato.int.

⁵ Comprehensive Political Guidance. 29.11.2006. www.nato.int.

⁶ На сайт правительства Эстонии напали хакеры // Новая Политика. Интернет-журнал. 28.04. 2007. www.novopol.ru.

саму Эстонию. Причем 60% трафика пришлось на территорию США. Дело в том, что источниками вредоносного трафика могут выступать ничего не подозревающие пользователи вне зависимости от того, в каком государстве человек проживает. Хакеры создают так называемый ботнет из зараженных вирусами компьютеров и затем отдают подпавшим под его управление компьютерам команду разослать спам либо атаковать веб-ресурс.

В 2008 г. произошла еще одна значимая кибератака, но уже на территории государства – партнера НАТО. После вооруженного нападения Грузии на территорию Северной Осетии 8 августа 2008 г. на следующий же день был атакован сайт Министерства иностранных дел Грузии и несколько других правительственных ресурсов, сайт агентства «Новости-Грузия», а также был взломан и практически уничтожен один из ведущих грузинских интернет-ресурсов «Грузия-online». Сайт президента Грузии Михаила Саакашвили уцелел лишь потому, что был перенесен на серверы американской компании Tulip Systems⁷. Мнения экспертов из стран НАТО относительно исполнителя атак разделились: одни считают, что это дело рук энтузиастов-одиночек, а другие увидели в этом след сети Russian Business Network (RBN), которую в некоторых государствах Европы считают хакерским объединением.

Очевидная уязвимость некоторых государств – членов НАТО перед кибератаками побудила руководство Альянса принять существенные меры для недопущения повторения таких событий в будущем. В 2008 г. Североатлантическим советом в Бухаресте был одобрен документ «Политика НАТО в сфере кибербезопасности». Он содержит основные принципы и механизмы, которые должны быть использованы для защиты киберпространства государств – членов организации от несанкционированного вторжения. Согласно данному документу, государства – участники НАТО обязуются защищать ключевые информационные системы в соответствии со своими обязанностями, обмениваться опытом и предоставлять помощь своим союзникам по НАТО в борьбе с кибератаками по их просьбе⁸.

Можно выделить основные принципы, которыми руководствуются государства – члены НАТО в борьбе с киберугрозами.

- Принцип субсидиарности – помощь предоставляется только при поступлении запроса; в противном случае действует принцип ответственности самих суверенных государств.
- Принцип недублирования – избегать ненужного повторения функций структур или органов на международном, региональном и национальном уровнях.
- Принцип безопасности – сотрудничество, основанное на доверии, с учетом конфиденциальности информации о системе, к которой должен быть предоставлен доступ, и возможной уязвимости пострадавшей стороны⁹.

В качестве институциональной основы борьбы НАТО с кибератаками на информационные системы своих государств-членов были созданы следующие структуры: Центральный орган управления кибербезопасности и Центр подготовки специалистов по борьбе с кибертерроризмом.

Центральный орган управления кибербезопасности является главным консультационным органом Североатлантического совета в сфере кибербезопасности. Он предоставляет рекомендации государствам – членам НАТО по всем вопросам, связанным с кибербезопасностью, осуществляет контроль над выявлением угроз в информационной системе НАТО в режиме реального времени,

⁷ Труханов А. Кибератаки на Грузию: кто виноват? // CNews. 15.08.2008. www.cnews.ru.

⁸ Bucharest Summit Declaration. 03.04.2008. www.nato.int.

⁹ New Threats: The Cyber Dimension // NATO Review. 02.09.2011. www.nato.int.

передает важнейшие разведданные союзникам по вопросам защиты киберпространства, а также минимизирует риски возникновения атак.

В конечном итоге Центральный орган управления кибербезопасности должен стать «боевым командным пунктом для проведения киберопераций НАТО, которые будут осуществляться государствами – участниками Вашингтонского договора в рамках «коалиции желающих»¹⁰. Эта структура подконтрольна Комитету НАТО по кибербезопасности, членами которого являются лидеры политического, военного, операционного и технического штата НАТО, отвечающие за кибербезопасность. Но после 2011 г. она функционирует под эгидой Отдела НАТО по борьбе с новыми вызовами безопасности.

Безусловно, создание Центрального органа управления кибербезопасности играет важную роль в борьбе НАТО с киберугрозами, так как благодаря этой структуре государства – члены НАТО знают, к кому обращаться в случае возникновения ситуации, подобной эстонской.

Центр подготовки специалистов по борьбе с кибертерроризмом был создан в 2008 г. при подписании Меморандума о взаимопонимании семью государствами – членами НАТО (Эстонией, Латвией, Литвой, Германией, Италией, Испанией и Словакией). В 2010 г. в состав его учредителей вошла Венгрия, а в 2011 г. – Польша и Соединенные Штаты. Штаб-квартира структуры не случайно располагается в Таллине, как символ того, насколько опасными являются современные вызовы и угрозы в киберпространстве. Специалисты центра проводят широкий спектр работ, связанных с обеспечением безопасности киберпространства. Таковыми являются поиск и разработка новых способов защиты информации и передачи данных, оценка причиненного ущерба, восстановление работы информационных систем, а также проведение мер, направленных на предупреждение кибератак. Также они разрабатывают концепции и стратегии проведения киберопераций Альянса. На базе Центра осуществляется переподготовка специалистов в сфере кибербезопасности, проводятся учения по отражению сетевых атак. Причем с момента создания данного центра киберучения стали неотъемлемой частью любых учений, которые проводит НАТО.

Учения «Киберкоалиция» проводятся каждый год, начиная с 2008 г. В рамках мероприятий отрабатываются вопросы коалиционного реагирования на возникающие угрозы в сфере кибербезопасности, межведомственной координации действий по противодействию им, принятия решений о задействовании соответствующих сил и средств¹¹. Сценарием учений предусмотрено отражение кибератак на компьютеры штаб-квартиры НАТО и государств – членов организации. Для этого задействуются возможности Технического центра НАТО по реагированию на компьютерные инциденты (Монс), Центра подготовки специалистов по борьбе с кибертерроризмом (Таллин), а также Агентства НАТО по консультациям, командованию и управлению (Брюссель).

В 2010 г. стартовали международные киберучения «Балтийский киберщит». Их целью было повысить понимание международной среды кибербезопасности и укрепить сотрудничество в борьбе с техническими сбоями¹². В отличие от «Киберкоалиции», в учениях «Балтийский киберщит» принимала участие Швеция, не являющаяся членом Североатлантического Альянса, что говорит о стремлении

¹⁰ Hughes R. NATO and Cyber Defence. Mission Accomplished? April 2009. P. 5.

¹¹ Cyber Coalition 2010 to Exercise Collaboration in Cyber Defence. 16 Nov. 2010-18 Nov.2010. www.nato.int.

¹² NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence Tallinn, Estonia. www.ccdcoe.org/354.html.

НАТО привлекать иностранных специалистов для совместной борьбы с глобальными вызовами безопасности.

В 2012 г. были запущены учения «Блокирующий щит», которые имеют необычную игровую форму. Их целью является поиск нестандартных способов защиты информационных систем, а также координация действий союзников по противодействию кибератакам. В этих учениях наряду с государствами – членами НАТО принимали участие Швейцария, Финляндия и Австрия.

Войти в состав Центра может любое государство – член НАТО, достаточно лишь подписать Меморандум о взаимопонимании, регламентирующий вопросы относительно финансирования и направления специалистов для работы в этой структуре. Кроме того, двери Центра открыты для государств, не являющихся членами Альянса, исследовательских институтов и других учреждений, но их роль в принятии решений весьма ограничена. К тому же они могут принимать участие лишь в определенных программах и мероприятиях Центра.

Чтобы избежать повторения эстонских, руководство НАТО высказало необходимость создания групп быстрого реагирования. Предполагается, что группа будет состоять из шести специалистов-экспертов, которых будут отправлять в те страны, где произошел технический сбой широкого масштаба в результате атаки хакеров на информационные системы государства. Но авторы инициативы заявляют, что число членов группы, а также их специализация могут варьироваться в зависимости от задач миссии, которая будет возложена на группу¹³. При этом группа быстрого реагирования направится в пострадавшее государство только в случае, если его руководство запросит помощь у НАТО и получит одобрение со стороны соответствующего органа. К примеру, если государство – член НАТО подвергнется кибератаке и попросит помощи у Альянса, то этот запрос будет рассматривать Комитет НАТО по кибербезопасности, но если же запрос поступит от государства, которое не является участником Вашингтонского договора, то решение будет принимать Североатлантический совет. Планировалось, что такие группы будут сформированы и готовы приступить к выполнению своих задач к началу 2012 г.¹⁴. Наряду с тем, что группа быстрого реагирования предоставит помощь тому государству, которое будет не в состоянии отразить кибератаки злоумышленников и восстановить работу своей информационной системы, уже сами действия такой структуры станут демонстрацией единства НАТО и ее государств – партнеров в борьбе с новыми вызовами и угрозами.

Центр подготовки специалистов по борьбе с кибертерроризмом также предоставляет собой площадку для совместной работы юристов из государств – членов НАТО для юридического сопровождения деятельности НАТО по вопросам борьбы с киберугрозами. Дело в том, что на сегодняшний день не существует документа, где была бы официально закреплена общность киберпространства правительственных и военных структур государств – членов НАТО между собой. Ведь для того, чтобы группы быстрого реагирования смогли отражать атаки хакеров, им необходим доступ к информационной системе государства. Без санкций правительства пострадавшей стороны получить его невозможно. Таким образом, на сегодняшний день пока не сформирована правовая база для проведения операций, при которых структуры НАТО фактически получали бы доступ к секретным данным своего государства – участника. Неслучайно в итоговой декларации Бухарестского саммита НАТО содержится положение о том, что «необходимо укреплять связи

¹³ NATO Rapid Reaction Team to Fight Cyber-attack// NATO Review. 13.03.2012. www.nato.int/cps/en/natolive/news_85161.htm.

¹⁴ Healey J., Bochoven L. NATO's Cyber Capabilities: Yesterday, Today, and Tomorrow // Atlantic Council. Ideas. Influence. Impact. Washington, 2011. P.3.

между НАТО и национальными правительствами в сфере борьбы с кибератаками»¹⁵. Отсюда возникает вопрос: готовы ли союзнические государства пожертвовать своими секретными данными во имя спасения всей информационной системы от кибератак?

Существует еще одна проблема – отсутствие так называемых групп реагирования на компьютерные происшествия¹⁶ в государствах – членах Альянса. Сегодня во всем мире действуют около 250 таких структур, но не во всех странах НАТО они есть¹⁷. Во время проведения Бухарестского саммита НАТО в 2008 г. этот вопрос обсуждался, но никаких официальных рекомендаций принято не было. Если бы такие центры были у каждого из 28 государств, то Североатлантическому Альянсу гораздо легче было бы осуществлять обмен данными и координировать свои действия в сфере борьбы с киберугрозами.

Для развития концептуальных и институциональных основ политики НАТО в области противодействия киберугрозам большое значение имело то, что после событий в Эстонии новые вызовы безопасности в документах НАТО стали трактоваться как «глобальные вызовы». Важно отметить, что идеологи Альянса подчеркивали транснациональный характер киберугроз, косвенно признавая, что не в состоянии справиться в одиночку с этими вызовами безопасности, создавая задел для претворения в жизнь целой сети партнерских программ.

4 апреля 2010 г. был создан Отдел НАТО по борьбе с новыми вызовами безопасности. Отдел призван бороться с четырьмя вызовами безопасности: терроризмом, возможностью распространения ОМУ, кибертерроризмом, а также обеспечивать энергетическую безопасность государств – членов НАТО¹⁸. Уже само создание этого подразделения говорит о том, что теперь новые вызовы безопасности стали реальностью.

В Стратегической концепции НАТО «Активное участие. Совместная оборона», принятой в 2010 г. в Лиссабоне, относительно кибербезопасности заявлено следующее: «Кибератаки могут достичь такого порога, который угрожает экономическому благосостоянию, безопасности и стабильности отдельных стран и всего Евроатлантического региона. Источниками таких атак могут быть как иностранные военные и разведывательные структуры, так и организованные преступные, террористические и/или экстремистские группировки»¹⁹.

В 2011 г. министры обороны государств – членов Альянса одобрили документ «Политика НАТО в сфере кибербезопасности». Он представляет собой обновленную версию документа 2008 г. и содержит данные относительно подхода НАТО к решению проблемы обеспечения кибербезопасности. Этот документ носит закрытый характер, но анализ материалов участвовавших в его обсуждении экспертов позволяет выяснить, каковы главные элементы подхода организации в борьбе с киберугрозами.

Во-первых, представители государств – членов организации понимают, что при современной тенденции развития технологий и при той роли, которую глобальная сеть играет в жизни общества, кибербезопасность является неотъемлемой частью действий Альянса, направленных на осуществление коллективной обороны и кризисного урегулирования.

Во-вторых, недостаточно обеспечить защиту киберпространства лишь государствам – членам НАТО, хотя эта задача и является приоритетной. Так как этот

¹⁵ Bucharest Summit Declaration. 3 April 2008. www.nato.int.

¹⁶ Computer Emergency Response Teams (CERT).

¹⁷ Hughes R. NATO and Cyber Defence. Mission Accomplished? April 2009. P. 5.

¹⁸ New NATO Division to Deal with Emerging Security Challenges. 04.08.2010. www.nato.int.

¹⁹ Active Engagement, Modern Defence. NATO Strategic Concept, 19-20.11.2010. www.nato.int.

вызов носит глобальный характер, то НАТО будет оказывать помощь всем своим партнерам, которые ее об этом попросят. К тому же Альянс заинтересован в сотрудничестве по борьбе с кибератаками и с другими международными организациями, частным сектором и научным сообществом. А данный документ как раз раскрывает те принципы, на которых и будет строиться это сотрудничество²⁰.

В-третьих, все информационные структуры НАТО будут находиться под централизованной защитой. Для этого потребуется внедрение надежных средств обеспечения киберзащиты и разработка требований кибербезопасности, которые будут едины для всех государств – членов НАТО.

В-четвертых, принимая во внимание тот факт, что защита информационных систем государств – членов НАТО находится на разных ступенях и не во всех государствах существуют группы реагирования на компьютерные происшествия, техническими специалистами НАТО должны быть разработаны минимальные требования к киберзащите национальных сетей.

В-пятых, суть подхода Североатлантического Альянса к обеспечению безопасности киберпространства состоит в том, что акцент должен быть сделан на предотвращении кибератак и на повышении своей устойчивости к ним. Дело в том, что кибератаки предсказать невозможно, и превентивные меры в данном случае окажутся бессильными. Единственным способом борьбы с киберугрозой является постоянное совершенствование защитных механизмов, работа над выявлением новых компьютерных вредоносных программ, а также разработка методов борьбы с ними. Так как сфера высоких технологий является динамичной и быстроразвивающейся, то она требует значительных материальных затрат и интеллектуального потенциала.

Новая политика НАТО в сфере кибербезопасности привела к тому, что киберугрозы были включены в повестку дня такой структуры, как Департамент оборонной политики и планирования НАТО²¹ (наряду с Отделом НАТО по борьбе с новыми вызовами безопасности он также входит в Международный секретариат). Департамент оборонной политики и планирования НАТО в связи с этим начал работать в «усиленном формате»²², который означает, что в нем председательствует заместитель генерального секретаря (а не помощник генерального секретаря, как было ранее), а также на заседаниях по мере необходимости присутствуют представители Бюджетного комитета, Комитета по разведке или руководители Агентства НАТО по консультациям, командованию и управлению.

Одним из главных положений «Политики НАТО в сфере кибербезопасности» является то, что теперь установлен порядок наступления ответственности той или иной структуры, которая возникает, когда последствия киберугрозы носят политический характер. А в случае если Технический центр НАТО по реагированию на компьютерные инциденты и Комитет НАТО по кибербезопасности не в состоянии ликвидировать последствия атак, то дело переходит в ведение Североатлантического совета, главного политического органа Альянса. Он же является высшей инстанцией в процессе принятия решений относительно ответных мер в случае осуществления кибератаки на информационную систему Североатлантического Альянса.

1 июля 2012 г. на фоне реформы агентств, которая является частью процесса реформирования всей организации, было создано Агентство НАТО по связи и информации путем слияния следующих структур: Агентства НАТО по

²⁰ NATO Defence Ministers Adopt New Cyber Defence Policy. 08.06.2011. www.nato.int.

²¹ Defense Policy and Planning Division.

²² Healey J., Bochoven L. Op. cit. P. 3.

консультациям, командованию и управлению, Агентства служб систем связи и информации НАТО, Агентства по системе сбора и использования тактической информации НАТО и Агентства НАТО по руководству единой системой управления ПВО. Новое агентство было создано для того, чтобы в первую очередь централизовать те действия, которые выполняли вышеперечисленные подразделения. Теперь задачами агентства будут являться обеспечение функционирования безопасной, согласованной, экономически эффективной и совместимой системы связи и информации, а также оказание технической поддержки в процессе консультаций, командования, контроля, наблюдения и разведки, осуществляемых структурами НАТО.

Процесс обеспечения безопасности киберпространства Североатлантического Альянса имеет следующую особенность: вначале происходит создание институциональных структур, а затем формируются концептуальные подходы к обеспечению кибербезопасности. То есть сначала возникает проблема, требующая незамедлительного решения, а впоследствии на основе созданных механизмов и предпринятых действий на министерском уровне принимаются официальные документы и руководства к действию. Ведь основополагающие структуры по обеспечению кибербезопасности (Центральный орган управления кибербезопасности НАТО, Центр подготовки специалистов по борьбе с кибертерроризмом, Комитет НАТО по кибербезопасности) были созданы именно после совершения кибератак на Эстонию и Грузию.

Сама структура Альянса по борьбе с киберугрозами носит иерархичный характер. Главный центр стремится поставить под свой контроль национальные системы государств – членов НАТО по предотвращению кибератак. На сегодняшний день это один из самых действенных способов по осуществлению слаженной работы 28 структур организации в данном направлении. Но существует ряд сложностей. Во-первых, для того чтобы объединить национальные информационные сети участников Вашингтонского договора, необходимо разработать определенные критерии уровня кибербезопасности, на основании которых и можно проводить централизацию системы. А это весьма затратное мероприятие с точки зрения времени, так как потребует согласования позиций, одобрения законодательными органами 28 государств. Во-вторых, если у 28 государств действует единая информационная система, то вероятность нанесения кибератак по ней возрастает в разы. В-третьих, в государствах – членах НАТО кибербезопасность находится на разных ступенях развития. Развитые государства обладают суперсовременными технологиями не только оборонительного, но и наступательного характера, которыми, естественно, не хотелось бы делиться с союзниками. Поэтому в данном случае проблема обеспечения кибербезопасности носит амбивалентный характер.

Турецкий взгляд на конфликт в Сирии

Разворачивающиеся с марта 2011 г. события в Сирии имеют двойное толкование: с одной стороны, это гражданская война, логическое продолжение стремительно распространяющейся по странам Ближнего Востока «арабской весны», с другой стороны, это конфликт между Сирией и Турцией.

Сирийский кризис вызвал большой резонанс во всех слоях турецкого общества и стал большим испытанием для внутри- и внешнеполитического курса Анкары. Нарастание политических и экономических связей с Дамаском в предшествующие конфликту годы в изменившихся условиях поставило турецкое руководство в затруднительное положение. Не найдя возможности остаться в стороне, Турция вмешалась в сирийский конфликт, не обладая, однако, достаточными ресурсами для его скорейшего урегулирования. Рассчитывая на повторение ливийского сценария в Сирии, Анкара столкнулась с большим количеством проблем, когда стало понятно, что в ближайшее время этот сценарий неосуществим. Общество оказалось не готово терпеть издержки затяжного конфликта, что вылилось в массовые антиправительственные демонстрации. Поднялась новая волна критики в адрес региональной стратегии правящей Партии справедливости и развития. В связи с политической нестабильностью в Сирии на территории Турции активизировалось движение курдского сепаратизма, а жесткие меры, принимаемые для его подавления, также усилили противоречия в турецком обществе.

Анализ позиций по сирийскому вопросу внутри турецкого правительства, армии, научных кругов, а также данные социологических опросов позволяют говорить о том, что вмешательство в сирийский конфликт поставило Турцию на грань внутривнутриполитического кризиса.

Турецко-сирийские отношения в 1990–2000-е годы

До 1998 г. отношения между Турцией и Сирией складывались напряженно. Во время холодной войны две страны находились по разные стороны баррикад: в 1952 г. Турция вступила в НАТО и стала форпостом организации на южных рубежах, в то время как Сирия являлась самым близким союзником СССР в регионе. Кроме того, претензии сирийской стороны на территорию турецкого ила Хатай, спор по водным ресурсам Евфрата, а также оказываемая Сирией поддержка Рабочей партии Курдистана (РПК), которая в Турции признана террористической, не позволяли сторонам развивать конструктивное сотрудничество.

Поворотным моментом в отношениях двух государств стало подписание соглашения в Адане в 1998 г. Сирия пошла на контакт только после того, как Турция разместила на границе танки и заявила, что начнет интервенцию, если Дамаск не откажется от оказания поддержки турецким курдам. Ключевым пунктом документа стало признание Сирией РПК как террористической организации; данным соглашением стороны обязались совместными усилиями противостоять названной угрозе¹.

* Борисова Мария Владимировна – старший лаборант Центра ситуационного анализа РАН.

¹ См: текст соглашения между Турцией и Сирией, Адана, 20 октября 1998 г. dosyalar.hurriyet.com.tr/hur/turk/98/10/21/gundem/anlasma.htm.

В 2000 г., с приходом к власти Б. Асада, придававшего большое значение развитию кооперации с Турцией как способу избежать дипломатической изоляции, двусторонние отношения получили новый импульс. В 2005 г. и 2008 г. соответственно были решены территориальный и водный споры. В 2007 г. создана зона свободной торговли. В 2009 г. учрежден Совет стратегического сотрудничества на высоком уровне между Турцией и Сирией, на одном из заседаний которого стороны подписали соглашение о безвизовом режиме. Впоследствии были заключены еще десятки соглашений по всем направлениям турецко-сирийского сотрудничества, что благоприятно отразилось на развитии двусторонней торговли и туризма, обеспечило повышение инвестиционной активности. Дружественные отношения развивались стремительно: турецкий премьер-министр Р. Эрдоган даже проводил отпуск в компании президента Б. Асада.

Для Турции Сирия была важна как посредник в налаживании связей с арабским миром в рамках стратегии «стратегической глубины»². Через Сирию Турция шла на сближение с арабскими странами, пользуясь так называемой мягкой силой. Но помимо политических моментов развитию двусторонних отношений способствовала и экономическая мотивация. В Турции была выстроена ориентированная на экспорт экономика, которая требовала новых рынков сбыта³. В развитии сотрудничества с Сирией были заинтересованы турецкие бизнес-круги.

С марта 2011 г. позиция Турции в отношении Сирии стремительно менялась. Начав с не увенчавшихся успехом попыток убедить Б. Асада в необходимости реформ, в сентябре Анкара инициировала разрыв дипломатических отношений, призывая международное сообщество к вмешательству и политическому урегулированию сирийской проблемы. При этом Турция оказывает существенную материальную помощь сирийским оппозиционным силам, предоставляя в их распоряжение свою территорию, обеспечивая оружием и, по различным источникам, занимаясь их боевой подготовкой. Примечательно, что в пестрых рядах сирийской оппозиции Турция, безусловно, отдает предпочтение «Братьям-мусульманам», в результате чего те получают поддержку, несоизмеримую своему реальному потенциалу на территории Сирии.

Официальные заявления Анкары объясняют резкую смену политического курса в отношении своего соседа тем, что режим Б. Асада потерял легитимность. Однако аналитики отмечают и более веские причины подобного внешнеполитического маневра. Дело в том, что экономически сирийский рынок перестал играть для Турции столь важную роль, как в начале 2000-х годов. Задача при помощи Сирии завоевать авторитет в арабских странах также была выполнена, а поддержка Б. Асада в контексте «арабской весны» могла бы пошатнуть этот авторитет.

Многие критики утверждают, что разрыв дипотношений был совершен слишком поспешно и стал следствием личных мотивов Р. Эрдогана, раздраженного переоценкой степени своего влияния на бывшего союзника⁴.

Таким образом, Анкара обрubiла те связи с Дамаском, которые так успешно развивались на протяжении более чем десятилетия, и в надежде на поддержку стран НАТО сделала ставку на сирийскую оппозицию. Однако расчет на вмешательство НАТО до сих пор не оправдался. Оппозиционные силы, в свою

² *Davutoğlu A.* Türk Dış Politikası'nın İlkeleri ve Bölgesel Siyasal Yapılanma. www.sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/08/vision_paper_turkce_03.pdf.

³ *Kirişçi K.* The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State // *New Perspectives on Turkey*. 2009. № 40.

⁴ *Phillips C.* Into the Quagmire: Turkey's Frustrated Syria Policy. www.chathamhouse.org/publications/papers/view/188137.

очередь, оказались слишком дезинтегрированными, чтобы самостоятельно переломить ситуацию. К тому же непредвиденно жесткую позицию в отношении сирийского вопроса заняли Россия, Иран и КНР. Двусторонние отношения с этими странами представляют для Турции большую важность – рисковать ими политически неверно. И если В. Путин в ходе визита в Турцию в декабре 2012 г. дал понять, что для России экономические связи слишком важны, чтобы ставить их в зависимость от разногласий по сирийской проблеме; то в отношениях с Ираном наблюдается резкое ухудшение.

Сирийский вопрос в турецком обществе

После артобстрела турецкой территории со стороны Сирии и предоставления правительству Турции годичного мандата на проведение трансграничных армейских операций в октябре 2012 г.⁵ значительной эскалации конфликта не произошло, хотя многие расценивали ситуацию как турецкую провокацию с целью легитимизации вторжения на территорию Сирии и военного решения конфликта. Тем не менее Анкаре пришлось считаться с теми факторами, которые свидетельствовали в пользу того, что Турция не готова к войне.

Среди этих факторов, во-первых, позиция военных, которая заключается в том, что турецкая армия подавлена множественными обвинениями в заговорах с целью военного переворота и переживает трудные времена. Более того, представители армии утверждают, что, если Турция начнет военные действия против Сирии, Дамаск решительно разыграет карту РПК – будет вооружать сепаратистов. Учитывая, что движение курдского сепаратизма на территории Турции и так получило новый импульс со стороны сирийских курдов, объявивших о создании автономии на севере Сирии (на границе двух стран), при таком развитии событий Турция рискует получить полномасштабную партизанскую войну на своей территории. Профессор И. Бал утверждает, что прямое военное вмешательство Турции, скорее всего, приведет к самому пессимистическому сценарию – многолетней ресурсно-затратной партизанской войне в Сирии, выйти из которой будет практически невозможно. Сирийцы будут рассматривать действия турецкой стороны как оккупационные (то же произошло с войсками США в Ираке), что негативно отразится на региональном имидже Турции⁶.

Во-вторых, активная и жесткая позиция правящей партии вызвала в турецких городах волну массовых демонстраций против вмешательства во внутренние дела Сирии. Турецкое общество оценивает действия руководства страны по этому направлению внешней политики скептически. По результатам социологического опроса, проведенного Центром стратегических и социальных исследований «Метрополл» в сентябре 2012 г., 56% респондентов считают, что политика Анкары в отношении сирийского кризиса неэффективна. Только 28% опрошенных одобряют действия правительства. При этом 76% выступают против военного вмешательства (при условии поддержки НАТО – 58% против военного вмешательства)⁷.

В таком контексте не стоит забывать о предстоящих в 2014 г. президентских выборах. Среди турецких специалистов распространено мнение о том, что страна

⁵ Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi ve görevlendirilmesi ile gerekli düzenlemelerin Hükümet tarafından belirlenecek esaslara göre yapılması için, Anayasanın 92'inci maddesi uyarınca bir yıl süreyle izin verilmesine dair karar №1025 (04.10.2012). www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar1025.html.

⁶ См. официальный сайт Международного центра стратегических исследований USAK www.usak.org.tr.

⁷ Türkiye Siyasal Durum Araştırması, Eylül 2012. www.metropoll.com.tr/report/turkiye-siyasal-durum-arastirmasi-eylul-2012.

взяла курс на переход от парламентской к президентской республике. Возможна разработка новой конституции и введение всеобщего голосования – что, безусловно, будет способствовать победе харизматичного лидера. Таким лидером на данный момент является Р. Эрдоган, и он не может позволить себе терять поддержку населения, принимая жесткие и непопулярные меры. Однако, не имея возможности предпринять какие-либо решительные действия для урегулирования конфликта, Турция столкнулась со значительными социально-экономическими трудностями, вызванными его затяжным характером.

Прямым следствием гуманитарного кризиса в Сирии стал поток беженцев: по данным на 30 марта 2013 г. на территории Турции их насчитывалось около 230 тыс. человек⁸. Протяженность общей границы между двумя странами составляет примерно 900 км, поэтому возникновение данной проблемы едва ли можно было избежать. Организация приемлемых условий проживания для такого количества людей связана с большими издержками, особенно неуместными ввиду мирового финансово-экономического кризиса. Более того, верховный комиссар ООН по делам беженцев Антониу Гутерреш заявил, что к концу 2013 г. число сирийских беженцев может утроиться⁹, а на территории Турции оно, возможно, составит 586 тыс. человек¹⁰. Турецкая сторона обеспокоена этими данными и не раз выступала за создание на территории Сирии зон под международной защитой, чтобы остановить поток бегущих от войны людей.

Директор Миграционного исследовательского центра стамбульского университета А. Ичдуйгу обращает внимание на то, что с приходом новой власти в Сирии – в случае изменения статус-кво этнических и религиозных групп внутри страны – существует вероятность пересмотра турецко-сирийской границы, определенной Лозаннским договором (1923 г.)¹¹. На данный момент беспокойство вызывает и граница с Ираном, через которую в Турцию проникают все больше сирийских беженцев. А. Ичдуйгу отмечает, что многие сирийцы бегут в Турцию в надежде перебраться в Европу. Действительно, Турция долгое время играла роль перевалочного пункта на пути нелегальной миграции в Евросоюз, что усложняло и без того безнадежные попытки вступления в ЕС. Однако в настоящее время наметилась новая тенденция: в связи с успехами турецкой экономической модели и на фоне кризиса в Европе привлекательность Турции для иммигрантов растет. Приток большого количества иммигрантов из Сирии, в свою очередь, может негативно отразиться на экономике страны.

Кроме того, следует отметить, что пограничные с Сирией турецкие территории – это места проживания курдов, а это дополнительно осложняет проблему притока беженцев. Курдскому населению до сих пор приходится отстаивать свое право на самоидентификацию, долгое время курдский язык был под запретом на территории Турции. В то же время в некоторых городах для сирийских беженцев открываются школы, где преподавание ведется на арабском языке. Такая политика двойных стандартов вызывает резко негативную реакцию местного населения и обостряет и без того взрывоопасную этническую проблему.

⁸ The UN Refugee Agency, Syria Regional Refugee Response. www.data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224.

⁹ Burch J. Syrian refugee numbers could triple by year-end: U.N. www.reuters.com/article/2013/03/10/us-syria-crisis-refugees-idUSBRE92904R20130310.

¹⁰ The UN Refugee Agency, The UNHCR 2013 planning figures for Turkey. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e0fa7f&submit=GO.

¹¹ Karaca S. Refugee crisis indicates borders in the Middle East are essentially artificial. www.turkishweekly.net/news/148251/-refugee-crisis-indicates-borders-in-the-middle-east-are-essentially-artificial.html.

Также Турция терпит убытки вследствие разрыва ранее динамично развивавшихся торговых отношений с Сирией. Товарооборот между двумя государствами в 2010 г. составлял 2,3 млрд долл. К 2011 г. его планировалось увеличить до 5 млрд долл. 6 декабря 2011 г. было приостановлено действие двустороннего договора о сотрудничестве от 2004 г.¹². В результате конфликта перерезанными оказались важные пути торгово-транспортного сообщения. И хотя в масштабах страны потеря партнера не нанесла значительного ущерба экономике Турции, недовольство бизнес-кругов оказывает негативное влияние на внутривнутриполитическую обстановку.

Социально-экономическими трудностями не преминула воспользоваться турецкая оппозиция: например, Республиканская народная партия (второе место в Великом национальном собрании Турции), критикуя политику премьер-министра Р. Эрдогана, акцентирует внимание общественности на том, что закрытая Сирия стала огромной потерей в торгово-экономической сфере. Это, в свою очередь, препятствует развитию региональных связей с другими государствами региона – Ираком, Ираном и Арменией, а заявленная Анкарой политика «ноль проблем с соседями» в таком контексте выглядит все более абсурдной.

Ввиду вышеперечисленных трудностей для Турции скорейшее урегулирование сирийского кризиса является наиболее желательным развитием событий. Но в отсутствие объективных возможностей оказать решающее влияние на ход конфликта руководство страны вынуждено искать пути преодоления его негативных последствий.

Многие турецкие политологи утверждают, что политика Анкары в отношении Сирии оказалась полностью несостоятельной. Во-первых, изначально неверная оценка была дана потенциалу правительственных и оппозиционных сил; во-вторых, непредвиденной оказалась жесткая позиция России, Ирана и КНР, в-третьих, Анкара до последнего рассчитывала на поддержку со стороны НАТО. Определенную роль сыграл и личный фактор: на начальной стадии конфликта премьер-министр Р. Эрдоган переоценил возможности своего влияния на Б. Асада и, вероятно, в своих действиях позволил себе руководствоваться эмоциями, а не рациональными соображениями.

Среди турецких экспертов распространено мнение о том, что в сирийском конфликте Анкара стала проводником политики США на Ближнем Востоке, причем в ущерб своему региональному статусу. В 2004 г. США инициировали наложение экономических санкций на Сирию, и впоследствии Б. Обама продлил их действие в связи с тем, что Дамаск, согласно принятым в США формулировкам, «представляет угрозу национальной безопасности Америки»¹³. Свержение режима Б. Асада отвечает интересам США, однако осуществить его напрямую они не могли по ряду внутривнутриполитических причин¹⁴. В результате в турецкой и арабской прессе появились критические комментарии о марионеточном положении турецкого правительства.

Кроме того, критике подвергается «погружение» турецкого внешнеполитического курса в региональные проблемы и уход от европейского вектора внешней политики. Концентрация внешнеполитической активности на

¹² Türkiye Cumhuriyeti Ekonomi Bakanlığı. www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=ulkeler&country=7168BC0E-D8D3-8566-4520DAB4BC5E791F.

¹³ Embassy of The United States, U.S. Trade and financial sanctions against Syria. damascus.usembassy.gov/sanctions-syr.html.

¹⁴ Yegin M. Syria: A Risky Bet for Obama. USAK Center for Transatlantic Studies. www.usak.org.tr/EN/makale.asp?id=2606.

сирийской проблематике вредит Турции, нарушая геополитический код страны (роль «моста» между Европой и Азией). С другой стороны, ситуация подталкивает Турцию к тому, чтобы обратить особое внимание на свою связующую роль в регионе. Убедившись, что рассчитывать на безоговорочную помощь стран НАТО не приходится, Анкара была вынуждена искать пути взаимодействия с региональными центрами силы. Так, большим успехом турецкой дипломатии стало выражение премьер-министром Израиля Б. Нетаньяху сожалений в связи с инцидентом на судне «Мави Мармара» (инцидент, произошедший в 2010 г., едва не привел к разрыву дипломатических отношений между двумя странами и отмене всех двусторонних военных соглашений). Многие турецкие журналисты критикуют свое правительство за вынужденный и искусственный характер примирения, однако все признают необходимость регионального сотрудничества в контексте сирийской проблемы, скорого решения которой до сих пор не предвидится.

Маловероятно, что все вышеперечисленные трудности были предусмотрены турецким руководством с самого начала конфликта. Едва ли кто-то ожидал, что в ряду полыхнувших в регионе арабских революций режим Б. Асада окажется настолько устойчивым. Однако вмешательство в сирийский конфликт поставило Турцию на грань внутривнутриполитического кризиса, углубив существовавшие в стране противоречия. При этом безрезультатность действий правительства во внешнеполитической сфере и усиление антитеррористических мер, направленных против курдов, негативно сказывается на его репутации.

В целом в сложившихся обстоятельствах можно говорить о том, что, руководствуясь амбициозным стремлением к распространению своего влияния на территории бывшей Османской империи, Анкара переоценила свои силы и зашла во внешнеполитический тупик. Турция видела в сирийском кризисе возможность обозначить свои претензии на статус регионального лидера, но на деле лишь расписалась в своей несостоятельности. Концепция неоосманизма на данный момент оказалась нереализуема ввиду отсутствия у Турции достаточных внешнеполитических ресурсов.

Участие Великобритании в урегулировании африканских конфликтов: эволюция подходов (1990-е – 2000-е годы)

Участие Великобритании в делах Африканского континента имеет долгую историю. Британские правительства зачастую вмешивались в конфликтные ситуации в африканских странах. С изменением характера международных отношений происходила эволюция во взглядах британских правительств на природу африканских конфликтов, менялись их подходы к их урегулированию.

В данной работе будет проанализировано, как правительства Д. Мейджора (1990–1997 гг.), Т. Блэра (1997–2007 гг.), Г. Брауна (2007–2010 гг.) и Д. Кэмерона (2010–2013 гг.) осмысливали кризисные и конфликтные ситуации в Африке, какие усилия по их разрешению прилагали, каковы были результаты. При анализе ситуации особенно учитывались меняющиеся реалии международного права (набирающая популярность концепция «обязанность защищать», размывание границ суверенитета) и то, как эти явления интерпретирует Великобритания.

Д. Мейджор (1990–1997 гг.): минимизация собственного ущерба

Д. Мейджор хорошо разбирался в африканских проблемах. Впервые он оказался в Африке, в Северной Нигерии, в 1965 г., будучи молодым банковским служащим. В статье для газеты «Гардиан», приуроченной к началу саммита «Группы восьми» (G8) в Глениглсе (Шотландия, 6–8 июля 2005 г.) Д. Мейджор выражал сожаление, что во время своего пребывания у власти он не сделал для Африки больше. Тому были оправдания: рецессия в Великобритании (1990–1993 гг.), незначительное большинство в парламенте и внутренние конфликты Консервативной партии. Но, по его словам, это не облегчает его совесть, и он призвал лидеров G8 исправить то, до чего не дошли руки у предыдущих правительств¹.

Сожаление Д. Мейджора вполне оправданно. Например, на геноцид в Руанде западные страны, в том числе Великобритания, фактически закрыли глаза. Долгое время реакция британского правительства на руандийские события практически не изучалась (за 14 лет появилось лишь несколько работ²). Эту тему обошли стороной в своих работах и мемуарах Д. Мейджор, его министр иностранных дел Д. Херд, министр обороны М. Рифкинд и другие влиятельные политики этого периода. На проблему Руанды словно было наложено табу, в силу того что реакция Великобритании на геноцид была несоответствующей провозглашаемым в то время целям внешней политики (например, повсеместная защита прав человека), а также международным обязательствам Великобритании. Это несоответствие могло вызвать массу обоснованных претензий к действиям правительства Д. Мейджора.

* Кулькова Ольга Сергеевна – кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра изучения российско-африканских отношений и внешней политики стран Африки Института Африки РАН.

¹ Ex-PM Major's regret over Africa // BBCNews. 06.07.2005. news.bbc.co.uk.

² Melvern L. A People Betrayed: The role of the West in Rwanda's genocide. L., 2000; Curtis M. Britain's bit part in Rwanda's tragedy // Africa Analysis. 1995. Vol. 27. P. 25; Curtis M. The Great Deception: Anglo-American power and world order. L., 1998; Curtis M. The Web of Deceit: Britain's Real Foreign Policy: Britain's Real Role in the World. Vintage, 2003.

Британские исследователи Л. Мелверн и П. Вильямс в статье «Британия отказалась от соблюдения правил: правительство Д. Мейджора и геноцид 1994 г. в Руанде»³ отмечают, что с самого начала пребывания у власти кабинета Д. Мейджора его африканская политика определялась тремя основными факторами: снижающейся важностью Африки для британской экономики, сокращением государственных расходов и окончанием правления белого меньшинства в Южной Африке.

До конца 1990-х годов африканская политика Великобритании почти исключительно фокусировалась на англоязычных странах и тех, которые входили в Британское Содружество. Руанда – франкоязычная страна – не входила в британскую сферу влияния. Руандийская трагедия показывает, насколько порой на практике велика пропасть между гуманистической риторикой британских политических деятелей и их реальными действиями в критических ситуациях. Великобритания, обязанная реагировать на случаи геноцида как страна, подписавшая Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.), в случае с Руандой не предприняла практически ничего, чтобы предотвратить массовые убийства тутси и умеренных хуту.

Факты позволяют утверждать, что правительство Д. Мейджора владело информацией о ситуации в Руанде, знало, что речь шла именно о геноциде, представляло, что даже небольшое усиление контингента ООН могло бы спасти множество жизней. Более того, Великобритания использовала свое место в Совбезе ООН, чтобы помешать другим странам активно вступить за жертв геноцида. Не послав своих военных и не предоставив никакой помощи, Великобритания на протяжении всего решающего месяца апреля противодействовала стремлению других стран, таких как Новая Зеландия, Нигерия и Чехия, вмешаться. «Это означает, что еще перед геноцидом британское правительство решило, что не собирается вмешиваться в руандийские проблемы, поскольку это могло создать серьезное напряжение в отношениях с французами»⁴. Источником этого напряжения стало то, что правительство Ф. Миттерана, как известно, поддерживало правительственный режим в Руанде. Франция всегда опасалась «англосаксонского заговора», направленного на уменьшение ее сферы влияния в Центральной Африке. Великобритания и США стояли за спиной Руандийского патриотического фронта (РПФ)⁵ во главе с П. Кагаме. Эта военно-политическая организация, в основном состоящая из тутси, долгое время базировалась на территории соседней с Руандой англофонной Уганды. Из Уганды она начала наступление на Руанду, которое в итоге и положило конец геноциду и привело к власти П. Кагаме.

Франция в лице Н. Саркози в 2010 г. признала свои «ошибочные суждения», которые сыграли свою роль в геноциде⁶. Доказано, что Франция поставляла оружие в Руанду перед геноцидом, нарушая закон⁷. А 10 января 2012 г. в Париже был опубликован новый экспертный доклад. Он доказывал, что самолет президента Руанды Ж. Хабьяриманы, сбитый 6 апреля 1994 г., что стало спусковым механизмом

³ *Melvorn L., Williams P. Britannia waived the rules: the Major government and the 1994 Rwandan genocide // African Affairs. 2004. Vol. 103, No. 410. P. 5.*

⁴ *Ibid. P. 22, 18.*

⁵ Руандийский патриотический фронт (РПФ) – военно-политическая организация, состоящая как из выходцев тутси, так и хуту. Основана эмигрантами в 1988 г. в Уганде, черпала кадры из среды изгнанных из Руанды тутси и умеренных хуту во всех соседних странах. Современным лидером является П. Кагаме. В настоящий момент РПФ — правящая партия Руанды.

⁶ *France finally apologies for Rwandan genocide // The National. 04.03.2010. www.thenational.ae.*

⁷ *Leave None to Tell the Story. Human Rights Watch report 1999. www.hrw.org.*

геноцида, был сбит не силами РПФ, как полагалось до сих пор. Это преступление совершили люди, находившиеся в военном лагере Президентской гвардии Руанды, где в ночь происшествия присутствовала также и группа французских военных экспертов⁸. Все это ставит новые вопросы к Франции.

Вопросы вызывает также и роль гуманитарной миссии «Операция Бирюза» под командованием Франции, санкционированной 22 июня 1994 г. Советом Безопасности ООН. На сайте ООН о ней говорится следующее: она «помогла спасти жизни сотен гражданских лиц на юго-западе Руанды; однако, по некоторым данным, ее действия позволили солдатам, должностным лицам и ополченцам, участвовавшим в геноциде, бежать из Руанды через территорию, находившуюся под ее контролем»⁹.

Таким образом, международное сообщество признало неприглядную роль, которую Франция сыграла в осуществлении геноцида правительством хуту в Руанде¹⁰. Полное бездействие членов международного сообщества привело к полномасштабной гуманитарной катастрофе. По разным оценкам, в результате геноцида погибло от 500 тыс. до миллиона человек¹¹.

Важнейшим следствием геноцида стал выход Руанды из французской сферы влияния. Правительство П. Кагаме открыто обвиняло Францию в причастности к геноциду, и в 2006 г. дипотношения Руанды с Францией были разорваны, но вновь возобновлены в 2009 г. В том же году Руанда стала членом Британского Содружества, в школах стали преподавать на английском, в общественной жизни стало поощряться общение на английском вместо французского. При правительствах Т. Блэра и Г. Брауна, а ныне и Д. Кэмерона Руанде оказывалось всяческое содействие.

Возвращаясь к роли Великобритании: избирательность британского внимания к Африке – преимущественное внимание англофонным странам (Нигерия, Кения, Уганда), и практически полное игнорирование стран «вне британской орбиты» – характерная черта африканской политики Д. Мейджора. Такая позиция – следствие политики «минимизации ущерба» от вовлечения в африканские дела как основной линии на тот момент. Этому способствовало сохранявшееся негласное разделение сфер влияния с Францией и другими бывшими колониальными державами на континенте.

Т. Блэр (1997–2007 гг.): активизация африканского направления

В 1997 г. к власти в Великобритании на 13 последующих лет пришли «новые лейбористы» (десятилетие у власти пробыл Т. Блэр, затем его сменил Г. Браун). Это ознаменовалось переходом от консервативной парадигмы к идеологии «третьего пути», которая подразумевала активное участие страны в жизни глобального сообщества. Все это выразилось и в повышении британского интереса к Африке.

⁸ Rwanda: at last we know the truth // The Guardian. 10.01.2012. www.guardian.co.uk.

⁹ Программа просветительской деятельности «Геноцид в Руанде и ООН». Официальный сайт ООН. www.un.org/ru/preventgenocide/rwanda/rwandagenocide.shtml.

¹⁰ Nelson C. France finally apologies for Rwandan genocide.

¹¹ An international tribunal was established to prosecute genocide cases in the aftermath of the slaughter of more than 500,000 Tutsis in Rwanda in 1994 // *The Columbia Encyclopedia*, 6th ed. Columbia University Press, 2013. www.questia.com/read/1E1-genocide; When the genocide ended in 1994, 800,000 people had been murdered – 300,000 of these victims were children. – www.unicef.org/infobycountry/rwanda_genocide.html; We would conclude that at least half a million persons were killed in the genocide, a loss that represented about three quarters of the Tutsi population of Rwanda. www.hrw.org/legacy/reports/1999/rwanda/Geno1-3-04.htm#P95_39230.

Значимость имперского элемента в британской внешней политике постоянно возрастала с конца 1990-х годов¹². Так, А. Терентьев утверждает, что дипломатия Т. Блэра на африканском направлении вдохновлялась примерами из имперской истории. Это проявлялось в живом интересе как к англофонным странам, бывшим частями Британской империи, так и к африканским странам, не входившим в империю, на которые Т. Блэр хотел распространить британское влияние. Последнее отчасти удалось (Сенегал, Руанда и Мозамбик).

С приходом к власти в 1997 г. «новых лейбористов» Великобритания стала играть более заметную роль в мирном урегулировании конфликтов и кризисных ситуаций на континенте, особенно в странах англофонной Африки. В 1998 г. на франко-британской встрече в Сен-Мало были подписаны два важнейших документа: соглашение о сотрудничестве Англии и Франции в сфере обороны и соглашение о том, что они положат конец своему давнему соперничеству в Африке и будут бороться с африканскими вызовами совместно¹³. Африканская инициатива Англии и Франции получила развитие на последующих совместных саммитах 2001, 2003, 2004, 2008, 2012 гг.

Важным начинанием правительства Т. Блэра стало в 2001 г. учреждение Пула по предотвращению конфликтов в Африке. Это межотраслевое ведомство было создано Департаментом международного развития, Министерством иностранных дел и дел содружества и Министерством обороны по результатам подготовленного этими организациями в 2000 г. всестороннего обзора на тему предотвращения конфликтов в Африке южнее Сахары¹⁴.

Цели пула и планы их реализации были указаны в совместно согласованной «Стратегии Соединенного Королевства по предотвращению конфликтов в Африке южнее Сахары». Этот ежегодно обновляемый документ определял приоритетные действия на континентальном, субрегиональном и национальном уровнях¹⁵.

Начиная с 2001 г. пул финансировал ряд программ по предупреждению конфликтов и миротворчеству на Африканском континенте.

Работа пула фокусировалась на следующих направлениях:

- повышение эффективности операций по поддержанию мира (поддержка собственно африканских миротворческих инициатив, помощь в подготовке африканских миротворцев; миростроительство);
- реформа сектора безопасности (переобучение военнослужащих африканских армий, обеспечение подотчетности военных собственным правительствам, создание новых учебных центров на континенте);
- демобилизация, разоружение участников африканских вооруженных конфликтов и их последующая реинтеграция в мирную жизнь;
- сдерживание распространения стрелкового оружия и злоупотребления им;
- анализ экономических и финансовых причин конфликтов.

¹² Терентьев А. «Торийская» внешняя политика Тони Блэра // МЭМО. 2005. № 9. С. 46–54.

¹³ Chafer T., Cumming G. Punching Below Their Weight? Critical Reflections on Anglo-French Cooperation in Africa. Chatham House report. 28.07.2010.

¹⁴ Africa Conflict Prevention Pool. The UK Sub-Saharan Strategy for Conflict Prevention. P. 1. www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2008/DEP2008-1879.doc.

¹⁵ The Africa Conflict Prevention Pool. An Information Document. A Joint UK Government Approach to Preventing and Reducing Conflict in Sub-Saharan Africa. Department for International Development, 2004. P. 2. www.dfid.gov.uk/pubs/files/acppinfodoc.pdf.

В 2004 г. было создано Подразделение по делам постконфликтного восстановления – невоенное подразделение для развертывания в постконфликтных регионах¹⁶.

В 2000 г. Великобритания принимала участие в урегулировании конфликта в Сьерра-Леоне. Вмешательство Великобритании, по сути, спасло миссию ООН в этой стране, когда в ходе гражданской войны мятежников против законного правительства боевики были близки к захвату столицы, Фритауна. К середине мая 2000 г. в плену у боевиков уже находились более 500 солдат и офицеров ООН (среди них было несколько британских наблюдателей, контролировавших соблюдение нарушенного боевиками перемирия). Чтобы остановить панику и взять ситуацию под контроль, в столичном аэропорту срочно высадились 1 тыс. английских десантников. ООН одобрила британскую помощь. В дальнейшем британские военнослужащие обеспечивали поддержку сил ООН и правительственных сил. При их помощи был пойман главарь повстанцев Ф. Санко, британцы также предложили правительству военную стратегию, которая заставила мятежников отступить¹⁷.

Великобритания также оказывала Сьерра-Леоне и невоенную помощь. В эту бывшую колонию поступило больше денег и гуманитарной помощи, чем в любую другую африканскую страну. Деньги выделялись, к примеру, на осуществление правительством Сьерра-Леоне Программы по разоружению, демобилизации и реинтеграции, рассчитанной на возвращение к мирной жизни около 45 тыс. экс-комбатантов. Британский Департамент международного развития в сотрудничестве с правительством А. Каббы также принял меры по борьбе с коррупцией, поддержке госбюджета, помог с восстановлением института местного традиционного управления и перестройкой законодательной системы¹⁸.

Вмешательство в урегулирование гражданской войны в Сьерра-Леоне считается одной из главных заслуг Т. Блэра – его правительство часто приводило это как пример того, что можно сделать, чтобы спасти распадающееся государство.

В период пребывания Т. Блэра у власти Великобритания принимала активное участие в работе ООН и других международных институтов, занимающихся проблемами урегулирования конфликтов и миротворчества. Примеры тому – британское содействие прекращению гражданской войны в Сьерра-Леоне, прилагаемые ею усилия для прекращения конфликта в Дарфуре.

В тех случаях, когда Великобритания бралась за урегулирование конфликта, она, как правило, стремилась делать это в сотрудничестве с другими партнерами (в рамках инициатив ЕС, операций ООН и т.д.), использовала многоаспектный подход к разрешению проблемы, то есть наравне с военными аспектами учитывались экономические, социальные, политические. Великобритания стремилась разрешать африканские конфликты руками самих африканцев: местным жителям предоставлялась возможность пройти обучение и стать миротворцами, специалисты из Великобритании консультировали их по разным вопросам, а также предоставляли материально-техническую помощь. С учетом опыта вмешательств в различные конфликты, в том числе и в Африке, в Великобритании были выработаны принципы снижения интенсивности конфликта. Военных в опасные зоны Африки Великобритания направляла лишь в исключительных случаях.

¹⁶ Evaluation of the Inter-Departmental Conflict Pool. Independent Commission for Aid Impact Report 12. July 2012. P. 5. icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/07/Evaluation-of-the-Inter-Departmental-Conflict-Pool-ICAI-Report1.pdf.

¹⁷ Britain's role in Sierra Leone. 2000// BBCNews. 10.09.2000. news.bbc.co.uk.

¹⁸ Ibid.

Вместе с тем в политике Великобритании на этом направлении присутствовала и двойственность. По данным газеты «The Observer»¹⁹, в 2005 г. объем экспорта вооружений из Великобритании в страны Африки достиг рекордно высокого показателя — 1 млрд фунтов стерлингов. Газета утверждала, что Лондон за указанный выше период санкционировал предоставление лицензий на поставки вооружений самым нуждающимся странам континента, включая те, к которым имелись серьезные претензии в плане защиты прав человека.

Вместе с тем критики Т. Блэра отмечали, что его повышенная активность в отношении Африки имела целью отвлечение внимания от иракской операции, которая началась в 2004 г., и улучшение имиджа собственного правительства. Например, Г. Приямвада писал: «Исходящие от Тони Блэра инициативы, такие как создание Комиссии для Африки, и его попытка ассоциировать свое правительство с проведением кампании «Сделаем бедность историей!» имели также четкую задачу — склеить линии раскола, созданные непопулярным вторжением в Ирак, путем призыва к политическому единству и моральной решимости в борьбе с бедностью»²⁰.

Г. Браун (2007–2010 гг.): влияние экономического кризиса

После того как в 2007 г. к власти пришел бывший министр финансов, лейборист Г. Браун, который изначально был более сосредоточен на решении внутренних проблем страны, вектор в сфере безопасности, обороны и миротворчества существенно изменился. В этой, да и других сферах правительству Г. Брауна в наследство остались проблемы, возникшие во время премьерства Т. Блэра. Ситуацию усугубил грянувший в 2008 г. мировой финансово-экономический кризис. Г. Браун направил основные усилия на спасение британской экономики и оказание помощи развивающимся странам. Интерес Г. Брауна к делам и потребностям Министерства обороны, а также к политике в сфере обороны и безопасности многие считали недостаточным (особенно журналисты, специалисты военного ведомства).

Участие Великобритании в урегулировании африканских конфликтов при Г. Брауне было менее масштабным, нежели при Т. Блэре, поскольку оно не было столь приоритетным. Однако действия правительства Г. Брауна не напоминали практически полное бездействие правительства Д. Мейджора. Правительство Г. Брауна продолжило многие начатые предшествовавшим правительством инициативы. Так, Г. Браун, как и Т. Блэр, работал над урегулированием кризиса в суданской провинции Дарфур.

Другой пример — помощь в урегулировании конфликта в Кении. В декабре 2007 г. в Кении начался конфликт из-за итогов президентских выборов, который продлился около двух месяцев. Великобритания выделила средства для его урегулирования и проведения электоральных реформ. Департамент международного развития, Министерство иностранных дел и дел содружества и Министерство обороны осуществили комплексную поддержку миростроительства в Кении. Эти усилия увенчались успехом — два соперника на президентских выборах, М. Кибакви и Р. Одингга, подписали соглашение о разделении полномочий и национальном примирении, был создан пост премьер-министра, который занял Р. Одингга.

¹⁹ UK arms sales to Africa reach £1 billion mark // The Observer. 12.06.2005. www.guardian.co.uk.

²⁰ Priyamvada G. The 'Moral Empire': Africa, Globalisation and the Politics of Conscience // New Formations: a Journal of Culture/Theory/Politics. 2006. No. 59. www.questia.com.

В 2008 г. Великобритания участвовала также в операции ЕС «Атланта» по борьбе с пиратством в водах возле Сомали. Штаб-квартира операции располагалась в пригороде Лондона. В операции было задействовано два фрегата Великобритании.

Пул по предотвращению африканских конфликтов и Пул по предотвращению конфликтов в мире были объединены в апреле 2008 г. в Пул по предотвращению конфликтов. С тех пор он осуществил шесть региональных программ. Следует отметить, что африканская программа охватывала 49 стран континента. На ее реализацию было потрачено 68,7 млн фунтов стерлингов²¹. Для сравнения, на регион Южной Азии в этот же период было потрачено 8,59 млн фунтов стерлингов, а на регион Ближнего Востока и Северной Африки – 5,82 млн фунтов стерлингов²².

Таким образом, Африке кабинет Г. Брауна уделял очень большое внимание, хотя приоритеты начали меняться. Об этом говорит анализ расходов 2008–2009 гг. по сравнению с 2007–2008 гг.

Министерство иностранных дел и дел содружества сосредоточило свои усилия на меньшем количестве региональных программ-стратегий, которые могли принести Великобритании наибольшие результаты. Например, больше финансирования было выделено на Южную Азию (преимущественно пакистано-афганская граница) и Ближний Восток (преимущественно Израиль – Палестина). Конечно, сумма на финансирование проектов в Южной Азии кажется не такой большой в сравнении с африканскими расходами, но следует помнить, что деньги на «умиротворение» в Афганистане и Ираке выделялись также и особым Фондом помощи стабилизации (созданным в 2004 г. для работы в горячих точках, таких как Ирак и Афганистан). На 2009 г. в рамках этого фонда на Афганистан было потрачено 52,5 млн фунтов стерлингов, на Ирак – 19,1 млн фунтов стерлингов²³.

В 2009 г. Пул по предотвращению конфликтов был объединен с Фондом помощи стабилизации и переименован в Пул по конфликтам²⁴.

Д. Кэмерон (2010–2013 гг.): собственные интересы в фокусе внимания

В 2010 г. к власти в Великобритании пришло коалиционное правительство консерваторов и либерал-демократов во главе с Д. Кэмероном. Политика в отношении африканских конфликтов стала базироваться на переосмысленной концепции национальной безопасности. Главными темами стали борьба с международным терроризмом и пиратством, активнее стало эксплуатироваться понятие «несостоявшегося государства», чаще стала упоминаться возможность применения «обязанности защищать» (ООН), громче зазвучали требования демократизации африканских режимов.

В 2010 г. Д. Кэмерон создал Совет по национальной безопасности, который в конце того же года подготовил Национальную стратегию безопасности «Сильная Британия в век неопределенности», а также Стратегический обзор в сфере обороны и безопасности. В последнем указывалось, что 30% британской помощи должно направляться нестабильным государствам и государствам, пострадавшим от

²¹ Foreign and Commonwealth Office Annual Report 2008–09. Fifth Report of Session 2009–10. House of Commons. Foreign Affairs Committee. Evidence, P. 95. books.google.ru/books?id=IZBxaCWf0DgC&pg=RA1-PA95&lpg=RA1-PA94&ots=WjEWYHUXDd&dq=Conflict+Prevention+Pool+Annual+Report+2008-09&hl=ru.

²² Foreign and Commonwealth Office Annual Report 2008–09. Fifth Report of Session 2009–10.

²³ Ibid.

²⁴ Evaluation of the Inter-Departmental Conflict Pool. Independent Commission for Aid Impact Report 12.

конфликтов. Ресурсы Пула по конфликтам были увеличены²⁵. На 2012 г. пул финансировал проекты в рамках пяти географических программ: Африка; Афганистан; Ближний Восток и Северная Африка; Южная Азия; Большая Европа. Он также спонсировал одну тематическую программу (Укрепление альянсов и партнерств) и Стабилизационное подразделение (до 2008 г. оно называлось Подразделение по делам пост-конфликтного восстановления, создано в 2004 г.).

Географическое распределение финансирования изменилось. В 2010–2011 гг. приоритетным стал Афганистан (38%, 75 млн фунтов стерлингов), на втором месте за ним следует Пакистан (13 млн фунтов стерлингов). Сомали, Судан и Сьерра-Леоне получили примерно равный объем финансирования (7,9 млн, 7,2 млн и 7,1 млн фунтов стерлингов соответственно). В 2011–2012 гг. 8,5 млн фунтов стерлингов было направлено Ливии. В 2012–2013 гг. дополнительные средства получила Сирия из Фонда по раннему реагированию²⁶. Как отмечали авторы доклада по оценке эффективности работы Пула по конфликтам, объем выделенных данным странам средств все равно был весьма мал в сравнении с масштабами конфликтов, урегулировать которые они были призваны.

В 2011 г. была принята Стратегия построения стабильности за рубежом, которая заложила структуру для координации усилий Великобритании по урегулированию конфликтов и содействию стабильности в других странах.

Одним из основных проявлений нового подхода стало участие Великобритании в миссии НАТО в Ливии. Великобритания вмешалась во внутренний конфликт в африканской стране, применив весьма неоднозначные методы. Она, как и другие участники ливийских событий, преследовала свои интересы. Известно, что энергобезопасность Великобритании зависит от поставок нефти и газа из Африки. Касаясь предыстории событий, следует отметить, что именно поэтому правительствам Т. Блэра и Г. Брауна представлялось перспективным развитие сотрудничества с Ливией.

«Новые лейбористы» сумели наладить вполне миролюбивые отношения с режимом М. Каддафи, который долгое время до этого считался и спонсором, и источником терроризма (здесь можно вспомнить про «дело Локерби»)²⁷. Т. Блэр встретился с ливийским лидером в Сирте 24 марта 2004 г. В результате была заключена так называемая сделка в пустыне: в обмен на международную реабилитацию ливийского режима британские компании получили крупные контракты по добыче нефти и газа в Ливии²⁸. Был создан Ливийско-британский деловой совет, и в последующие годы целый ряд британских компаний активно работали на прибыльном ливийском направлении.

Пришедшая к власти в 2010 г. коалиция во главе с Д. Кэмероном далеко не во всем разделяла взгляды Т. Блэра и Г. Брауна в отношении Ливии. В вину предыдущим правительствам вменяли неспособность или нежелание обращать внимание на усиление репрессивных тенденций во внутренней политике

²⁵ Evaluation of the Inter-Departmental Conflict Pool. Independent Commission for Aid Impact Report 12.

²⁶ Ibid.

²⁷ М. Каддафи, в 2003 г. пообещавший отказаться от оружия массового поражения и выплатить компенсации жертвам проведенных спецслужбами террористических актов, во время встречи с Т. Блэром потребовал от Великобритании передать на родину ливийского террориста А. аль-Меграхи, который был осужден за взрыв самолета авиакомпании «Пан-Американ» над шотландским городом Локерби 21 декабря 1988 г. и находился в шотландской тюрьме. Выдача А. аль-Меграхи состоялась в 2009 г.

²⁸ Macalister T. Revealed: how Shell won the fight for Libyan gas and oil // The Observer. 30.08.2009. www.guardian.co.uk.

М. Каддафи, а также продажу ему британского оружия, которое могло использоваться против оппозиции. Эту практику критиковало и международное сообщество, в том числе США и ООН. Несмотря на все это, поставки оружия в Ливию продолжились после прихода Д. Кэмерона к власти. Британское оружие использовалось для подавления массовых протестных выступлений в ряде ближневосточных государств (Ливия и Бахрейн)²⁹. Лишь в феврале 2011 г. поставки вооружений в Ливию стали сокращаться.

В феврале 2011 г. Д. Кэмерон посетил Египет, Кувейт, Катар и Оман. На словах он поддержал движение народных масс к демократии, но на практике Великобритания, как и раньше, преследовала цель увеличить поставки британского оружия в регион. Премьера сопровождали представители восьми крупнейших британских оружейных компаний, рассчитывавших на новые многомиллиардные контракты с режимами стран Персидского залива.

С приходом к власти в Великобритании правительства Д. Кэмерона подход Британии к взаимоотношениям с Ливией существенно изменился. Если Т. Блэр пытался умиротворить Ливию, наладить двустороннее сотрудничество, то Д. Кэмерон избрал путь участия в силовых действиях, когда в Ливии возник конфликт между режимом М. Каддафи и повстанцами. Хотя Великобритания утверждала, что действовала строго в рамках резолюции № 1973 Совета Безопасности ООН, на деле она ее нарушала³⁰. Начались массированные авиаудары по ливийской территории, от которых гибли не только солдаты М. Каддафи, но и мирные жители. Точных данных о том, сколько человек погибло, нет, хотя гибель мирных жителей в ходе операции НАТО «Союзный защитник» стала предметом нескольких крупных расследований. Смерть порядка 60 человек в результате бомбардировок подтвердила независимая международная комиссия, учрежденная Советом по правам человека ООН³¹. В 2012 г. хельсинкская группа Human Right Watch представила доклад о потерях среди мирного населения Ливии в результате атак НАТО: жертвами авиаударов стали минимум 72 человека, среди них 20 женщин и 24 ребенка. В докладе указано, что НАТО принимало меры для минимизации жертв мирного населения, но, допустив смерть гражданских лиц, отказывается предоставить полную информацию и расследовать произошедшее³². Последнее означает, что реальное число жертв может быть больше. МИД РФ потребовал справедливого расследования случаев гибели мирных ливийских жителей в ходе операции НАТО, а расследование передать СБ ООН³³.

Британское участие в ливийской гражданской войне – вмешательство, вышедшее за рамки изначального мандата ООН. Это пример «гуманитарной интервенции» во внутренние дела государства, что стало практикой ряда стран Запада. В данном случае такой подход дестабилизировал обстановку в регионе: нестабильность с севера Африки перетекла и в регион Западной Африки (Мали).

²⁹ David Cameron's Cairo visit overshadowed by defence tour // The Guardian. 21.02.2011. www.guardian.co.uk.

³⁰ СБ ООН одобрил резолюцию по Ливии. Россия и еще четыре страны воздержались при голосовании // NewsRU. 18.03.2011. www.newsru.com.

³¹ Чуркин: Гибель мирных граждан от бомб НАТО в Ливии все еще остается без внимания // Росбалт. 13.02.2013. news.mail.ru/politics/11965977.

³² HRW: НАТО должно ответить за гибель мирных жителей в Ливии // Радио «Голос России». 14.05.2012. rus.ruvr.ru/2012_05_14/74704892.

³³ С. Лавров: Расследованием гибели мирных жителей в Ливии должен заниматься Совет Безопасности ООН // РБК. 20.04. 2012. www.rbc.ru.

Великобритания при Д. Кэмероне стремится вписаться в новый политический контекст на Ближнем Востоке и в Северной Африке, порожденный волной «арабских революций», однако не всегда это происходит удачно.

Великобритания начала проводить довольно агрессивную дипломатию в отношении Сирии; подход напоминает ливийский. Великобритания всячески поддерживает сирийскую оппозицию и уже заявляла о готовности к вооруженному вмешательству в сирийский кризис, однако отсутствие санкции ООН на это пока еще служит сдерживающим фактором. Переход сирийского кризиса к фазе прямой интервенции по иракскому или ливийскому сценариям, с нашей точки зрения, не исключен. Однако то, будет ли в таком вмешательстве участвовать Великобритания и каким образом, неясно. С одной стороны, британские власти поддерживают умеренную сирийскую оппозицию, признали ее единственным представителем сирийского народа, снабжают «нелетальным» вооружением, финансами и консультантами, выразили готовность к военному вмешательству. К тому же Великобритания продавала снятие европейского эмбарго на поставку оружия сирийским повстанцам, но пока с такими поставками медлит. С другой стороны, Сирия – более мощное в военном плане государство, чем Ливия, а у Б. Асада сторонников больше, чем у М. Каддафи. Великобритания существенно истощила свои ресурсы в ходе ливийской операции, британское население не поддерживает возможное военное вмешательство, а в парламенте наблюдается существенное противодействие поставкам оружия в Сирию. Кроме того, США не столь однозначно готовы подписаться под военным сценарием в Сирии, хотя в июне 2013 г. заявили о решении предоставить дополнительную, в том числе военную, помощь повстанцам и не исключают введения бесполетной зоны над сирийской территорией. Неясность ситуации заставляет Великобританию вести себя сдержанно и ожидать итогов новой Женевской конференции. Д. Кэмерон 16 июня 2013 г. в интервью телеканалу «Sky News» заявил, что, хотя его страна пока не приняла решение начать поставки оружия антиправительственным силам в Сирии, Великобритания все же намерена оказывать помощь сирийской оппозиции, несмотря на присутствие в ее рядах экстремистов³⁴. Против поставок британского оружия в Сирию выступили 80 депутатов-тори, чье мнение Д. Кэмерон также должен учитывать³⁵.

Великобритания принимает участие в урегулировании кризиса в Мали, помогая Франции. Ее действия диктуются интересами защиты своего бизнеса и граждан, а также необходимостью борьбы с распространением исламистского терроризма в регионе Западной Африки.

Великобритания вносит вклад в урегулирование системного кризиса в Сомали в рамках борьбы с международным терроризмом, и уже видны некоторые результаты. В Лондоне состоялись две конференции по вопросам мирного урегулирования в этой африканской стране, более двух десятилетий раздираемой конфликтами и страдающей от отсутствия стабильной центральной власти. В Лондоне 7 мая 2013 г. состоялась очередная конференция по проблемам Сомали. Ее целью было согласование практических мер поддержки международным сообществом усилий правительства Сомали в трех сферах – безопасности, справедливости и управлении общественными финансами. Правительство Сомали поделилось своими планами по установлению федерализма, принятию постоянной конституции и проведению выборов, а также выразило готовность бороться с проблемой сексуального насилия в стране. Главы отдельных сомалийских министерств представили детальные планы развития вооруженных сил страны,

³⁴ Дэвид Кэмерон: Великобритания будет помогать сирийской оппозиции, несмотря на присутствие в ее рядах экстремистов // ИТАР-ТАСС. 16.06. 2013. www.itar-tass.com.

³⁵ Britain and Russia in Syria 'Cold War' // The Sun. 12.06.2013. www.thesun.co.uk.

полиции, реформирования сферы правосудия и систем управления общественными финансами. Международное сообщество одобрило эти планы и согласилось выделить экспертную поддержку и финансовые средства в размере 300 млн долл. для их воплощения³⁶. Дальнейшую помощь спонсоры обещали предоставить через механизмы совместного финансирования с лидирующей ролью сомалийского правительства в координации этих усилий.

Эта конференция, таким образом, – типичный пример программы постконфликтного миростроительства. Следует отметить, что ООН и Всемирный банк также согласились помогать правительству Сомали³⁷. ЕС выразил готовность предоставить правительству Сомали на вышеобозначенные цели 44 млн евро³⁸. Весьма значимым для доноров стало то, что 14 мая 2013 г. Сомали присоединилась к «Новому курсу действий в нестабильных государствах», инициативе, выдвинутой в 2011 г.³⁹, и выработала план восстановления страны («Transition Compact»).

Подводя итоги, можно отметить, что с начала 1990-х годов произошла существенная эволюция подхода британских правительств к урегулированию африканских конфликтов. В последние годы акцент делается на концепции «обязанность защищать», которая трактуется Великобританией весьма широко и произвольно. Главная задача Великобритании – на фоне резких политических изменений, затронувших африканский континент в последние годы, обеспечить защиту своих граждан и бизнеса, а также противодействовать распространению исламистского терроризма в Африке, поскольку нестабильность в африканском регионе сказывается на национальной безопасности Великобритании.

Ведущий британский «мозговой центр» по вопросам обороны и безопасности – НИИ оборонных исследований ВС – опубликовал в 2012 г. доклад «Глобальный джихад поддерживается в Африке»⁴⁰. В нем говорилось о том, что исламисты, проповедующие джихад, распространяют свое влияние в Северной и Восточной Африке и представляют террористическую угрозу для Великобритании. Это не означало скорых терактов на территории страны, хотя британские граждане и интересы уже подвергались атакам в Кении, Нигерии, Алжире со стороны джихадистов. Опасно влияние джихадистов на молодежь из африканских этнических общин в Великобритании – сомалийской, кенийской, а также общин других восточно- и западноафриканских стран. Радикализация молодежи под влиянием идей джихада в последние 15 лет уже наблюдалась в сообществах пакистанцев, индийцев и выходцев из Северной Африки, проживающих в королевстве. Таким образом, делают вывод эксперты, Британия не может надеяться остаться в стороне от последствий событий, которые меняют облик африканского континента.

³⁶ Somalia Conference 7 May 2013: key outcomes // UK Government. 13.05.2013. www.gov.uk/government/news/somalia-conference-7-may-2013-key-outcomes.

³⁷ Aid Coordination Roundtable // UK Government. 07.05.2013. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/204378/somalia-aid-coordination-roundtable.pdf.

³⁸ Somalia Conference: New EU support for governance, justice and police – Brussels. Europa.eu. Press release. IP/13/407. 7.05. 2013. europa.eu/rapid/press-release_IP-13-407_en.htm.

³⁹ Somalia launches New Deal // New Deal. 14.05.2013. www.newdeal4peace.org.

⁴⁰ Soria V. Global Jihad Sustained Through Africa // UK Terrorism Analysis. RUSI. 2012. №2. www.rusi.org/downloads/assets/UKTA2.pdf.

Трансформация иммиграционной политики в странах Скандинавии

Согласно статистическим данным Скандинавских стран количество иммигрантов (включая уже родившихся на новой родине от обоих родителей-иммигрантов) в начале 2012 г. составило от общей численности населения в Дании, Норвегии и Швеции соответственно 11,5% (597,2 тыс. человек)¹, 13,1% (655,9 тыс.)² и 19,6% (1,9 млн)³. Стремительно нарастающий поток переселенцев, главным образом из стран Азии, Африки и Латинской Америки, безусловно, порождает множество проблем для стран Скандинавии. Прежде всего эти проблемы вызваны культурным многообразием и недостаточным участием иммигрантов на рынке труда. Социальные выплаты данной категории лиц ложатся тяжелым бременем на бюджеты Скандинавских стран. Одновременно среди коренного населения наблюдается рост ксенофобии, исламофобии и преступлений на расовой почве.

Трудовая иммиграция после Второй мировой войны

Скандинавские страны впервые столкнулись с серьезным наплывом иммигрантов именно после Второй мировой войны. Первоначально иммиграция в Скандинавские страны была вызвана потребностями в трудовых ресурсах для удовлетворения запросов местной промышленности и активно развивающегося общества благосостояния. Приток иностранных рабочих отвечал интересам экономики и не создавал проблем ни для коренных жителей, ни для самих иммигрантов, которые действительно рассматривали свое пребывание в Скандинавии как временную возможность трудиться и получать стабильный заработок. Предполагалось, что по истечении определенного периода времени трудовые мигранты вернуться на родину. Вследствие такого подхода правящей социал-демократической партией не было разработано какой-либо модели интеграции, обеспечивающей культурно-религиозные нужды мигрантов и их включение в государственные институты наравне с гражданами. Тем более что первые трудовые переселенцы в культурном отношении были сродни самим жителям Скандинавии. Как правило, это были европейцы из соседних с регионом стран. Поэтому первые политические вопросы, возникшие в связи с притоком иммигрантов, касались скорее необходимости защиты национальной рабочей силы. Скандинавские корпоративные традиции и сильные профсоюзы считали, что ключевыми проблемами в политических дебатах станут прежде всего сохранение достойных условий труда и уровня заработной платы коренного населения.

Изменения характера и масштабов кризиса

В 1960-х годах состав иммигрантов в Скандинавии начал заметно меняться. Количество переселенцев исчислялось уже десятками тысяч ежегодно. Экономическое и социальное благополучие северного региона привлекало рабочую силу из стран южной и юго-восточной Европы, а также из Турции. Эта новая мощная

* Бадаева Анна Сергеевна – кандидат политических наук, младший научный сотрудник ИМЭМО РАН.

¹ Statistics Denmark. www.dst.dk/en/Statistics/focus_on/focus_on_show.aspx?sci=565.

² Statistica Norway. www.ssb.no/innvandring_en/.

³ Statistica Sweden. www.scb.se/Pages/TableAndChart____26041.aspx.

волна трудовой иммиграции резко отличалась своими традициями, культурой и менталитетом от коренного населения, а ее быстро увеличивающиеся масштабы стали вызывать опасения не только у профсоюзов, но и у политиков. Наметилась концентрация иммигрантов в отраслях с низкой оплатой труда, сегрегация на рынке жилья, худшее, чем у коренного населения, медицинское обслуживание⁴. В начале 1970-х годов, в период мирового экономического спада, данная тенденция лишь усилилась.

Именно в это время наметились первые национальные отличия в отношении коренного населения к иммигрантам и в интеграционной политике, которую мы наблюдаем сегодня в странах Скандинавии. Дело в том, что потоки переселенцев в Швецию начались раньше и были мощнее, чем в соседние Норвегию и Данию. Действительно, именно Швеция была первой страной, в которую уже сразу после Второй мировой войны начали активно прибывать наемные рабочие из других стран. Норвегия и Дания только в конце 1960-х годов приняли значительную долю трудящихся мигрантов из Югославии, Турции, Марокко и Пакистана. И уже сразу там активно зазвучали первые политические требования, которые были вызваны вниманием к растущему числу переселенцев, оказавшихся в крайне неблагоприятной обстановке. Таким образом, Швеции изначально было суждено стать примером, который повлиял на формирование политических взглядов не только коренного населения соседних Скандинавских стран, но и их государственных деятелей, вынужденных, наконец, заняться вопросами иммиграции и ее социально-культурными последствиями. И до сих пор Швеция остается ведущей страной по количеству приехавших туда иммигрантов и их потомков. Фактически сегодня к ним относится каждый пятый человек, проживающий на шведской территории.

В 1972 г. Швеция пошла на полное закрытие своих границ для иностранных рабочих; Дания и Норвегия последовали ее примеру в 1973 и 1975 гг.⁵. Исключение делалось лишь для высококвалифицированной рабочей силы, беженцев и лиц, стремящихся воссоединиться по семейным мотивам. С конца 1980-х годов и по сей день именно последние две категории иммигрантов, от которых Скандинавские страны не могут отказаться в силу международных обязательств, стали настоящей проблемой. Например, в Норвегии количество беженцев, прибывших в 1983 г., составляло только 200 человек, а в 1987 г. – уже 8613. В Дании подобные показатели колебались от 800 беженцев в 1983 г. до 9300 в 1986 г.⁶. Сегодня в Швеции эти цифры приближаются к 30 тыс. человек в год⁷.

Формулирование иммиграционной политики в Швеции, Дании и Норвегии

В 1974 г. парламентом Швеции была сформулирована мультикультурная политика, которая обязывала государство заботиться обо всех нуждах иммигрантов, включая сохранение их культуры как культуры меньшинства, проживающего в стране. Высокоцентрализованная шведская система рассматривала эту политику в качестве необходимой уступки социального демократического государства,

⁴ Плевако Н.С., Чернышева О.В. Можно ли стать шведом? Политика адаптации и интеграции иммигрантов в Швеции после Второй мировой войны. Москва: URSS, 2011. С. 75.

⁵ Brochmann G., Hagelund A. Migrants in the Scandinavian Welfare State. The Emergence of a Social Policy Problem // Nordic Journal of Migration Research. 2011. No. 1. P. 13–24.

⁶ Bjørklund T., Andersen J. Scandinavia and the far right. The Far Right in Europe. An Encyclopedia. Peter Davies with Paul Jackson, editors. Oxford: Greenwood World Publishing, 2008. P. 147–163.

⁷ www.scb.se/Pages/TableAndChart____118098.aspx.

предоставляя возможность новым этноконфессиональным группам сохранять свою обособленность в прежде однородном шведском обществе⁸. Уже в 1969 г. в Швеции был учрежден отдельный директорат, ответственный за вопросы иммиграции. Переселенцев старались вовлекать и в политическую жизнь, предоставляя им избирательное право на коммунальных выборах.

Норвежское правительство с 1970-х годов проводило интеграционную политику, которая фактически повторяла шведскую модель, но на практике культурные права иммигрантов не получили реализации, так же как и не был создан специальный аппарат управления.

В Дании сложилась несколько иная ситуация. В этой стране уже в 1972 г. появилась мощная сила – Партия прогресса, обращающая внимание общественности на чрезмерный приток переселенцев. Это обстоятельство создавало конфликтную атмосферу в политических кругах Дании, что изначально повлияло на формулирование специфической интеграционной политики. Стратегия, выбранная правительством в результате дебатов, предлагала иммигрантам равные возможности с гражданами в рамках существующей системы, при этом для удовлетворения культурных запросов беженцев не предполагались какие-либо дополнительные меры.

Начало 1990-х годов стало настоящим испытанием для экономики Скандинавских стран. Экономический спад тех лет совпал с ухудшением международной обстановки и, как следствие, огромным наплывом беженцев из стран, охваченных военными действиями. Только одна Швеция за 1990-е годы приняла около 100 тыс. жителей бывшей Югославии. За период с 1985 по 2003 гг. разрешение на переезд в Швецию получили более 100 тыс. выходцев из Азии. В настоящее время в этой Скандинавской стране проживают 100 тыс. иракцев⁹. Эмиграцией в Скандинавию были затронуты и страны Африки, Латинской Америки, Восточной Европы. Среди беженцев было много стариков, женщин и детей, которым требовалась прежде всего материальная помощь. А работоспособным беженцам было крайне трудно найти работу в условиях высокой безработицы и конкуренции на рынке рабочей силы в период экономического кризиса. Согласно статистическим данным безработица среди выходцев из стран Черной Африки и арабского населения Ближнего Востока составляла в 1993 г. 50% и более¹⁰. А например, в Стокгольме в 1994 г. 100% выходцев из Сомали и Ирака жили на социальное пособие. Столь неудовлетворительное положение дел на рынке труда, естественно, вызывало тревогу не только среди политиков, но и прежде всего у коренного населения.

В обществе и политических кругах заговорили о появлении «новой бедности», о дискриминации иммигрантов, о росте расистских настроений и об усилении праворадикальных партий. Действительно, вопрос иммиграции в 1990-е годы приобретает особую значимость, активно политизируется и начинает влиять на электоральное поведение избирателей¹¹. Так, в Норвегии стремительный рост трудовых ресурсов стал новым импульсом электорального прорыва Партии прогресса, резко высказывающейся против государственных привилегий и льгот для беженцев. Эта партия позиционировала себя как единственное движение, противостоящее иммиграции и утверждающее, что общество благосостояния

⁸ *Gür T.* Staten och nykomlingarna. En studie av den svenska invandrapolitikens idéer. Stockholm, 1996.

⁹ *Плевако Н.С., Чернышева О.В.* Указ. соч. С. 112.

¹⁰ Motion 1994/95: A276 Arbetslösheten bland invandrarna. Motion till riksdagen 1994/95: A276 av Juan Fonseca (s). www.riksdagen.se.

¹¹ *Campbell A., Converse P., Miller W. and Stokes D.* The American Voter. N. Y., 1960. P. 29–32.

должно тратить деньги не на иностранцев, а на больных и пожилых этнических норвежцев. Благодаря этим лозунгам норвежской Партии прогресса удалось завоевать 13% голосов на парламентских выборах 1989 г., тогда как на выборах 1985 г. она набрала всего 3,7%. Похожая ситуация сложилась и в Дании, когда харизматичный лидер Партии прогресса Могенс Глиstrup позволил себе несколько провокационных заявлений расистского характера, чем привлек внимание СМИ и помог своей партии на парламентских выборах повысить электоральный успех с 3,6% в 1984 г. до 9% в 1988 г. Стоит отметить, что именно в Дании самая сильная позиция ультраправых. Колоссального успеха удалось добиться Датской народной партии, основанной в 1995 г. и ставшей преемницей Партии прогресса. Идеологически новая партия не отклонилась от своей предшественницы и сконцентрировалась главным образом на националистической тематике. Уже на первых парламентских выборах в 1998 г. Датская народная партия набрала 7,4% голосов и 13,2% – в 2005 г., став, таким образом, третьей по значимости политической силой в законодательном органе страны. Взамен поддержки правительства в парламенте эта партия получила реальную возможность выступать с законодательными инициативами, направленными против иммигрантов и потенциальных беженцев. Например, «правило 24 лет»¹², принятое благодаря настойчивости Датской народной партии, позволяет вступать в брак с иностранным гражданином только в том случае, если обе стороны достигли 24-летнего возраста. Принятие закона действительно позволило сократить в Дании количество браков с иммигрантами с 8151 в 2002 г. до 3525 к 2005 г. В 2010 г. эта цифра сохранялась на прежнем уровне, а именно – 3583 брака в год¹³. Сегодня активисты Датской народной партии пытаются лоббировать закон, повышающий данную возрастную планку до 28 лет¹⁴.

В Швеции, так же как и в Дании, можно проследить развитие двух праворадикальных партий, которым удалось добиться значительного успеха. Речь идет о партиях «Новая демократия» и «Шведские демократы». «Новая демократия» на своих первых парламентских выборах получила 7% голосов и 25 мест в парламенте, но стремительно исчезла с политической арены уже в 1998 г. после сокрушительного поражения на очередных выборах. Тогда «Новая демократия» получила всего 0,2% голосов. Но на смену ей пришли «Шведские демократы» – партия, поставившая на повестку дня прежде всего вопросы иммиграции. Своего успеха «Шведские демократы» добивались постепенно в течение более чем двух десятков лет, набрав на своих первых парламентских выборах в 1988 г. 0,02% голосов и получив на последних выборах в 2010 г. 5,7% и 20 депутатских мест. Успех ультраправых популистских партий Скандинавии в последние годы явственно указывает на неудовлетворение избирателей политикой правящих партий, которое главным образом относится к проводимой ими иммиграционной политике.

От иммиграционной политики к политике интеграции мигрантов

В последние два десятилетия в Скандинавских странах заметно усилилась обеспокоенность явно недостаточными ассимиляцией и интеграцией иммигрантов в общество в целом, их долей на рынке труда. В течение 1990–2000-х годов правительства Швеции, Дании и Норвегии предприняли попытки реформировать

¹² Hagelund A. For Women and Children! The Family and Immigration Politics in Scandinavia // The Family in Question. Immigrant and Ethnic Minorities in Multicultural Europe. Ed. by R. Grillo. Amsterdam, 2008.

¹³ Statistics Denmark. www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/saveselections.asp.

¹⁴ Henriksen M. DF vil sortere blandt udlændinge. www.b.dk/politik/df-vil-sortere-blandt-udlaendinge.

первоначально избранные модели интеграции. Основная цель проводимых мероприятий заключалась в том, чтобы уладить проблемы, вызванные культурным многообразием, повысить уровень занятости и снизить зависимость иммигрантов от социальных выплат, которые тяжелым бременем легли на бюджеты стран.

Власти Дании дольше остальных государств медлили с проведением четкой интеграционной политики. Когда же они ее озвучили, то стало ясно, что интеграция предполагает, в первую очередь, активное экономическое включение иммигрантов в жизнь общества, а их культурное самоопределение отходит на второй план. Датские СМИ¹⁵ и интеллектуальная элита¹⁶ полностью поддержали такой подход, подчеркивая, что иммигранты имеют недостаточный стимул к труду, поскольку государственные выплаты, как правило, выше той заработной платы, на которую могут рассчитывать малоквалифицированные переселенцы. Логично, что все меры, принятые государством, были нацелены на максимально быстрое привлечение иммигрантов к трудовой деятельности. Ответственность за этот процесс была возложена на муниципалитеты, в обязанности которых входило включение всех приезжих из не входящих в зону ЕС стран в особую «начальную программу». Эта программа предлагала базовое квалифицированное обучение для дальнейшего трудоустройства и гарантировала полную занятость в течение трех лет. При этом социальное пособие мог получать только участник такой программы. Более того, датская «начальная программа» становилась обязательной для всех категорий иммигрантов, включая въезжающих по семейным мотивам из стран ЕС, в отличие от Швеции и Норвегии, где участие в подобных программах считалось необходимым только для беженцев.

В 2001 г. политизация проблемы иммиграции в датском обществе достигла своего пика. На парламентских выборах 20% избирателей посчитали этот вопрос ключевым. В итоге при поддержке праворадикальной Датской народной партии социал-демократическое правительство сменилось на коалиционное либерально-консервативное. Это правительство не только продолжило политику «интеграции через рынок труда», но и приняло возможные меры для ограничения притока беженцев и иммигрантов по семейным мотивам. К этому же периоду относится введение «правила 24 лет» и урезание различных социальных выплат, например, в случае, если только один из супругов трудоустроен, а второй затягивает этот процесс. Кроме того, родители могут лишиться детских пособий при уклонении от выполнения родительских обязанностей, в частности, препятствуя регулярному посещению ребенком школы. Стоит сказать, что жесткая позиция нового коалиционного правительства дала свои положительные результаты: если с 1980 г. по конец 1990-х годов уровень безработицы в Дании колебался от 7 до 11%, то начиная с 2000-х годов он стал резко снижаться, достигнув своего минимума – 1,86% в 2008 г.¹⁷

Еще одной отличительной чертой интеграционной политики Дании является строгое планируемое распределение иммигрантов по территории страны. С 1998 г. эта задача возложена на муниципалитеты, которые не только получают от государства определенные квоты на количество поселенцев, но и осуществляют

¹⁵ *Hervik P.* Den generende forskellighed. Danske svar på den stigende multikulturalisme. Copenhagen, 1999.

¹⁶ *Mogensen G., Matthiessen P.* Integration i Danmark omkring årtusindskiftet. Indvandreernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet. Rockwoolfondens forskningsenhed. Aarhus (Danmark), 2000.

¹⁷ Denmark Unemployment Rate (% of Labour Force) Statistics. www.economywatch.com/economic-statistics/Denmark/Unemployment_Rate_Percentage_of_Labour_Force/.

выплату денежных пособий по результатам их участия в «начальных программах»¹⁸. Эта система позволяет контролировать равномерное расселение лиц, получающих пособие от государства и еще не имеющих гражданства. Процедура получения гражданства в Дании является самой жесткой в Скандинавии, поскольку требует не только участия во всех вышеуказанных программах и прохождения языковых и культурных курсов, но и сдачу тестов по их успешному освоению.

Что касается Норвегии, то интеграционная политика этой страны до начала 2000-х годов была относительно децентрализованной. Ответственность за расселение иммигрантов была так же, как в Дании, возложена на муниципалитеты, которые уже сами решали, какое количество поселенцев они готовы принять. При этом государство стимулировало местные власти финансированием в большем объеме в случае быстрого перевода подотчетных им иммигрантов с социального пособия на самостоятельное обеспечение. Если учесть, что в тот период не существовало определенных требований к качеству и интенсивности обучения переселенцев, то результат их интеграции в принимающий социум оставлял желать лучшего. В 2003 г. в Норвегии произошел резкий скачок в централизации контроля над иммиграционными программами. Были введены, как и в Дании, «начальные программы». Но они предназначались только для беженцев и не предусматривали каких-либо обязательств по их трудоустройству как главного элемента успешной интеграции в общество. С другой стороны, участники «начальной программы», рассчитанной на два года, переходили от первоначального размера денежного пособия к более высокому, который считался в обществе более достойным. Таким образом в Норвегии стимулируется участие в программах по трудоустройству, и это касается не только иммигрантов, но и всех граждан, оказавшихся безработными. Данный подход демонстрирует свою эффективность: уровень безработицы в этой стране неизменно низок. В 2000-х годах он не превышал планку в 4,6%, а в 2011 г. составил 3,6%¹⁹, в то же время в среде иммигрантов безработными являются всего 7%²⁰.

Совсем иная картина наблюдается в Швеции. Практически полная занятость населения в 80-х годах сменилась резким повышением уровня безработицы. Так, в 1997 г. он составил 9,8%, а в 2010 г. – 8,4%²¹, при этом в последнее время эти цифры высоки именно благодаря иммигрантам. В 2007 г. количество нетрудоустроенных иммигрантов достигло 20%, а в 2010 г. – уже более 30%²². Безусловно, столь неблагоприятное состояние дел на рынке труда обусловлено происходящей интернационализацией экономики страны, при которой заграничные инвестиции шведских компаний растут и занятость увеличивается быстрее на дочерних иностранных, чем на материнских фирмах. Между тем некоторые норвежские исследователи объясняют причины роста безработицы в Швеции в том числе и своеобразной интеграционной политикой правительства. По их мнению, шведский подход характеризуется полным «волюнтаризмом»²³, в частности в вопросе исполнения рекомендаций центральных властей относительно участия беженцев в

¹⁸ Andersen J. Restricting Access to Social Protection for Immigrants in the Danish Welfare State // Benefits. 2007. V. 15. №. 3. P. 257–269.

¹⁹ Norway Unemployment Rate (% of Labour Force) Statistics. www.economywatch.com/economic-statistics/Norway/Unemployment_Rate_Percentage_of_Labour_Force/.

²⁰ Statistics Norway. www.ssb.no/english/subjects/06/03/innvarbl_en/.

²¹ Sweden Unemployment Rate (% of Labour Force) Statistics. www.economywatch.com/economic-statistics/Sweden/Unemployment_Rate_Percentage_of_Labour_Force/.

²² См.: Молодые иммигранты без работы. sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2103&artikel=4600235.

²³ Brochmann G., Hagelund A. Op. cit. P. 20.

«начальных программах». Швеция была самой первой страной в Скандинавии, которая еще в 1994 г. ввела эти программы. Однако, в отличие от Дании и Норвегии, и муниципалитетам, и самим иммигрантам была предоставлена полная свобода выбора – участвовать или не участвовать в этих программах. В результате лишь меньшинство из числа беженцев последовало соответствующим рекомендациям властей²⁴.

В 2006 г. социал-демократическое правительство в Швеции сменилось на коалиционное правоцентристское, что предвещало новый подход к интеграционной политике. Действительно, министр интеграции Ньямко Ана Сабуни²⁵, женщина-политик африканского происхождения, выдвинутая на этот пост от Либеральной народной партии, активно высказывалась за «интеграцию через рынок труда». В 2009 г. правительством был представлен законопроект, который значительно усилил контроль над исполнением «начальных программ» муниципалитетами. При этом участие в них вновь прибывающих в Швецию беженцев было добровольным, однако предусматривалось денежное стимулирование, а именно увеличение социальных выплат для присоединившихся к программе. Но ситуация осложнилась тем, что не было скорректировано право иммигрантов на выбор места своего поселения. В результате в настоящее время продолжает увеличиваться их концентрация в малоимущих городских районах, а соответствующие муниципалитеты, обязанные обеспечивать участие в «начальных программах», не справляются с наплывом желающих. Так, в Мальме, крупнейшем городе Швеции, где по статистике каждый третий житель – иммигрант, существуют крайне неблагополучные с социальной и криминальной точек зрения районы. Например, в районе Розенгорд четыре пятых населения составляют безработные иммигранты, и менее 30% школьников получают удовлетворительные оценки, что лишает их возможности в дальнейшем поступить в гимназию²⁶, получить какое-либо специальное образование и, следовательно, социализироваться в обществе. В связи с этим легко объяснить рост ксенофобских настроений среди коренного населения данного региона Швеции. Ведь именно в провинции Сконе, где расположен город Мальме, за националистическую партию «Шведские демократы» в 2010 г. проголосовало наибольшее количество избирателей (15% на парламентских выборах и 20% на муниципальных)²⁷. В то же время в столице Норвегии – Осло, где так же, как и в Швеции, существует практика свободного размещения иммигрантов по территории страны, имеют место факты, когда руководство школы принимает решение формировать отдельные «белые классы». Цель такой политики – предотвратить дальнейший отток учащихся этнических норвежцев, чувствующих себя «изгоями» и стремящихся добровольно покинуть школы и районы проживания с иммигрантским большинством²⁸. Именно в Норвегии в 2011 г. произошла трагедия, унесшая жизни 77 человек. Организатором и исполнителем этого страшного преступления на расовой почве был Андерс Брейвик. Этот человек до 2007 г. входил в молодежное крыло норвежской праворадикальной Партии прогресса.

²⁴ *Djuve A., Kavli H.* Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – like løsninger? TemaNord report 2007:575. Nordic Council of Ministers. Copenhagen, 2007.

²⁵ Ньямко Сабуни родилась в Бурунди и иммигрировала в Швецию в 1981 г., где ее семья получила политическое убежище.

²⁶ См.: Плохое образование для детей иммигрантов. sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2103&artikel=4389262.

²⁷ Sverigedemokraterna. Valresultat. sverigedemokraterna.se/vart-parti/valresultat/.

²⁸ Oslo-skole deler elevene etter etnisitet. www.vg.no/nyheter/innenriks/elevavisen/artikkel.php?artid=10040432.

С каждым годом в Скандинавии, прежде традиционно характеризовавшейся высокой степенью толерантности, растет число преступлений, совершенных на почве расовой, религиозной и национальной нетерпимости. Кроме того, вопрос иммиграции сегодня активно политизируется. Избиратели, неудовлетворенные политикой доминирующих партий, все чаще отдают на выборах свое предпочтение праворадикальному лагерю, который, пользуясь дезориентацией традиционных сил и, успешно модернизируясь, с каждым годом добивается все большего успеха.

Кризис в Греции в кривом зеркале конспирологических теорий

Острый долговой кризис в Греции и растянувшаяся на несколько лет экономическая рецессия спровоцировали бурные дискуссии об их причинах. Отсутствие внятного ответа со стороны правительства на закономерный вопрос, как из преуспевающей страны Греция в одночасье превратилась в европейского аутсайдера, вызвало всплеск общественного интереса к конспирологическим объяснениям, которые в скором времени были подхвачены ведущими политическими партиями и стали использоваться в качестве идеологической платформы для борьбы за власть.

В рамках исследования мы попытаемся объяснить причины популярности конспирологии и показать, какое влияние они оказывают на политическое развитие Греции. Автор статьи не ставит своей целью разоблачить или доказать несостоятельность конспирологических теорий. Как в свое время заметил К. Поппер, не стоит утверждать, что заговоров вообще не бывает: «Наоборот, они представляют собой типичные общественные явления. И они становятся существенными, к примеру, если люди, которые верят в заговорщицкую теорию, приходят к власти»¹.

Феномен популярности конспирологических идей

К сожалению, в Греции не проводилось опросов общественного мнения со статистически достоверной выборкой на тему «Каковы, с вашей точки зрения, причины экономического кризиса?». Поэтому оценить, какой процент населения Греции полагает, что кризис стал результатом целенаправленного заговора некоей группы лиц, вряд ли возможно. Однако множество косвенных фактов говорит о том, что конспирологические идеи глубоко проникли в общественное сознание. Об этом свидетельствует резко возросшее количество статей, излагающих соответствующие теории, в греческих СМИ и появление изданий, как печатных (например, журналы «Эпикера» и «Элефтерос Космос»), так и выходящих в режиме онлайн, специализирующихся на конспирологических объяснениях кризиса; распространение дискуссий на тему заговора против Греции в грекоязычном сегменте сети Интернет (особенно на форумах и в блогосфере); апелляция к теориям заговора ведущих общественных и политических деятелей.

О феномене интереса к конспирологии неоднократно писалось в греческих и зарубежных изданиях. Так, в журнале «The Economist» в 2010 г. (то есть в самом начале долгового кризиса) отмечалось, что среди представителей греческого среднего класса одним из самых распространенных высказываний стало «Иностранцы хотят нас уничтожить» – фраза, обычно произносимая с «типичной для греков смесью самоиронии и полуйскренности»². Об увлеченности греков теориями заговора еще до начала кризиса говорили известные греческие журналисты

* Квашнин Юрий Дмитриевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН.

¹ Поппер К. Открытое общество и его враги. М., 1992. С. 113.

² Greek conspiracy theories. Just who are these dark forces attacking Greece? // The Economist. 29.01.2010. www.economist.com.

Т. Михас (колумнист газеты «Элефтеротипия») и Н. Констандарас (редактор газеты «Катимерини»).

Популярность конспирологии можно объяснить несколькими причинами. Первая из них – изначально высокая политизированность греческого общества, имеющая давние исторические традиции. На протяжении большей части последних двух веков (начиная с обретения независимости в 1830 г.) история Греции представляла собой череду катаклизмов – войн, экономических кризисов и государственных дефолтов, политических переворотов, вмешательств иностранных держав во внутреннюю политику. Многие поколения греков жили в ситуации перманентной нестабильности, что неизбежно вело к высокой вовлеченности населения в политические процессы. В XX в. страна трижды оказывалась в состоянии «национального раскола»: между либералами и роялистами в годы Первой мировой войны и межвоенный период, между сторонниками официального правительства и коммунистами во время и после гражданской войны 1946–1949 гг., между сторонниками и противниками режима «черных полковников» в 1967–1974 гг. Хотя три десятилетия до кризиса 2008 г. были для Греции как в политическом, так и в экономическом плане относительно благополучными, от предшествующих эпох страна унаследовала пеструю политическую мозаику из множества партий и общественных движений, находящихся друг с другом в отношениях жесткой конфронтации, и повышенный интерес населения к актуальным политическим процессам. Вопросы политики являются одной из самых обсуждаемых тем на телевидении, в прессе (долгое время Греция лидировала в ЕС по количеству газет, издаваемых на душу населения) и в греческих тавернах, что способствует быстрому распространению самых разных, подчас совсем невероятных политических слухов и домыслов.

Вторая причина – беспрецедентная для современной Европы глубина и продолжительность кризиса в Греции. Несмотря на то что греки в основном признают ошибочность того экономического курса, который проводился в докризисные годы, расплата за допущенные правительством ошибки оказалась чрезмерной. Меры экономии, призванные решить проблему с бюджетным дефицитом и спровоцировавшие углубление спада, стали восприниматься как наказание, не пропорциональное совершенному преступлению. Из этого был сделан вывод, что некие внешние силы, воспользовавшись бедственным положением Греции, навязали ей контрпродуктивную экономическую политику, с тем чтобы окончательно поставить страну на колени. Ситуация усугублялась тем, что правительство Г. Папандреу, находившееся у власти с 2009 по 2011 гг., так и не смогло дать развернутого и логичного объяснения истинных причин кризиса. Когда на вопрос о том, что произошло с Грецией, вице-премьер Т. Пангалос сказал «Мы вместе все проели» («Τα φάγαμε όλοι μαζί»)³, этот ответ вызвал массовое негодование.

Наконец, третьей причиной роста интереса к конспирологии стала растущая отчужденность между Грецией и остальной Европой. В конце 2009 г. и особенно в 2010 г. на Грецию как страну и на греков как народ в европейских СМИ вылился мощный поток негативной информации. Греции было посвящено множество публикаций, в которых преобладала ироничная, язвительная, а то и вовсе обличительная тональность⁴. Жесткие и нелюбезные оценки высказывались

³ Η Καθημερινή, 13.08. 2012. portal.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_kathbreak_1_13/08/2012_456761.

⁴ Особенно отличилась немецкая пресса: статьи и «Betrüger in der Euro-Familie» в журнале Focus (Nr. 8, 20.02.2010) и «Akropolis Adieu! Warum Griechenland jetzt den Euro verlassen

также крупными политическими деятелями Евросоюза, при этом в ряде случаев имело место искажение и передергивание фактов. В Греции все это было воспринято как попытка возложить на греков вину за кризис и ответственность за все просчеты, допущенные Евросоюзом в процессе интеграции. Вот что в связи с этим сказал известный греческий писатель Н. Димос в интервью немецкому журналу Spiegel: «Взглянув на обложку вашего журнала с надписью: «Прощай, Акрополь», я почувствовал, что меня вышвыривают из ЕС. Это было настоящим шоком. Меня вряд ли можно назвать типичным примером [грека. – Ю.К.], напротив, я всегда ощущал себя европейцем, европейцем родом из Греции. Но увидев вашу обложку, я почувствовал, как будто я нахожусь на судне, которое плывет все дальше от берега, и как Европа медленно, но неотвратимо исчезает за горизонтом, и что мне там больше нет места»⁵. Информационная изоляция, в которой оказалась Греция в первые месяцы кризиса, невозможность донести до партнеров по ЕС свое видение причин кризиса, обсуждение в экспертном сообществе необходимости ее исключения из еврозоны, нелюбезные высказывания в адрес страны – все это было воспринято как целенаправленная атака против Греции. Другим следствием расширяющегося разрыва между Грецией и остальными странами ЕС стал рост влияния антиевропейски настроенных политических сил, в частности открыто ксенофобской партии «Золотая заря» и националистической партии «Независимые греки», построившей предвыборную кампанию на антигерманских настроениях.

Экономический кризис: чьих рук дело?

Все наиболее известные в мире конспирологические объяснения кризиса в той или иной степени получили распространение и в Греции. Не задаваясь целью анализировать аргументацию каждого из них⁶, мы остановимся лишь на тех теориях заговора, которые обрели значительную популярность и нашли свое специфическое преломление в условиях греческого кризиса.

Четвертый рейх Ангелы Меркель. Поскольку именно Германия стала главным инициатором перехода к политике жесткой бюджетной экономии, которая привела к резкому падению жизненного уровня в Греции, среди греков укрепилась уверенность в том, что немцы сознательно «топят» их страну, чтобы укрепить свои позиции в Европе, осуществив давнюю мечту о превращении ЕС в Четвертый рейх⁷. Своего апогея антигерманские настроения достигли в октябре 2012 г., когда во время визита А. Меркель в Афины десятки тысяч жителей греческой столицы вышли на улицы с плакатами «Ангела, спаси мир, убей себя!» и «Убирайся вон со своим Четвертым рейхом»⁸.

Возмущение политикой Германии быстро вышло за пределы греческой улицы и было подхвачено научным сообществом: в 2010–2012 гг. одной из самых востребованных тем исследований, в том числе научного характера, стал вопрос о репарациях, которые, с точки зрения греческих ученых, должны быть выплачены

muss» в журнале Der Spiegel (Nr. 20, 14.05.2012) вызвали бурю возмущения и серию ответных публикаций в греческой печати.

⁵ Interview with Greek Writer Nikos Dimou: «We Like to Live Beyond Our Means» // Spiegel Online International. 07.07.2012. www.spiegel.de.

⁶ Аргументация самых известных конспирологических теорий подробно приведена в работе А. Дугина «Конспирология» (М., 2005).

⁷ Например, см. статьи «Четвертый рейх и германизация Европы» и «Германия представляет греков как паразитов нашей планеты»: www.pame.gr/politiki/politikes/4-raix.html#UOW2XnfDGdd.

⁸ Angela Merkel's Greece Visit Provokes Clashes in Athens // The Telegraph. 09.19.2012. www.telegraph.co.uk.

Греции за последствия оккупации в годы Второй мировой войны⁹. Основная мысль этих публикаций сводится к тому, что Германия задолжала Греции сумму, превышающую общий размер греческого государственного долга, и в том случае, если бы эти деньги были выплачены, Греция смогла бы не только избежать кризиса, но и войти в число передовых государств ЕС.

Во всем виноваты евреи. Теория еврейского заговора была популярна в Греции всегда. В большинстве случаев в качестве объекта конспирологических построений были не евреи как народ, а отдельные его представители, принадлежащие к мировой финансовой элите. Так, после начала кризиса в прессе появились публикации, в которых виновником «финансовой атаки на Грецию» был назван Д. Сорос¹⁰. Питательной средой для распространения теорий еврейского заговора стало православное сообщество. В последних проповедях афонского старца Иосифа Ватопедского идея противостояния евреев, мусульман и католиков, с одной стороны, и православного мира (к которому относятся греки) – с другой, приобрела эсхатологическое звучание. По его мнению, мир сейчас находится на пороге «тяжелых событий, военных», и их двигателем являются евреи, которых «дьявол понуждает, чтобы начать это, чтобы уничтожить семья православия в Греции и в России»¹¹. Интересно, что пророчества Иосифа Ватопедского стали широко известны не только в Греции, но и за ее пределами, особенно в России.

«Длинная рука» Вашингтона. Антиамериканские настроения стали неотъемлемой частью греческого общественного сознания еще с 1940-х годов, когда США профинансировали военные операции правительства против Демократической армии Греции, и впоследствии только усилились. С точки зрения греческого исследователя Т. Михаса, антиамериканизм стал точкой соприкосновения таких разных общественных и политических сил, как радикальные левые (в том числе Коммунистическая партия Греции), правые консерваторы (с их точки зрения, США стремятся навязать те ценности, которые в корне противоречат национально-консервативной идеологии) и Элладская православная церковь¹². В качестве подтверждения теории о том, что за всеми бедами Греции стоит Америка, обычно приводится следующее высказывание, приписываемое Г. Киссинджеру: «Греческий народ анархичен и им трудно управлять. В связи с этим мы должны глубоко ударить по его культурным корням: возможно, тогда мы сможем заставить его соответствовать нашим требованиям. Я имею в виду, конечно, что надо ударить по греческому языку, религии, культурным и историческим традициям, сделать так, чтобы греки утратили способность развиваться, перестали отличать себя от других и преобладать; таким образом, мы сможем устранить их как препятствие для осуществления наших жизненно важных стратегических планов на Балканах, в Средиземноморье и на Ближнем Востоке»¹³. Документальных подтверждений аутентичности этого высказывания не существует (да и сам Г. Киссинджер категорически отрицает, что когда-либо произносил эти слова), однако многие греки

⁹ Например, см.: *Φωτεινή Τ. Ναζιστικές θηριωδίες στην Ελλάδα – οι φάκελοι του Υπουργείου Εξωτερικών // Το Βήμα της Κυριακής. 18.08.2011 και 02.10.2012; Αποστολίδης Γ. Στο φως τα πρακτικά του κατοχικού δανείου // Το Έθνος. 07.04.2011; Μαριάς Ν. Το αναγκαστικό κατοχικό δάνειο και ο Α. Παπανδρέου // Επίκαιρα. 20.01.2011.*

¹⁰ Например, см. статью «Еврей Сорос скупает Грецию» в газете *Ελεύθερος Κόσμος* (Κυριακή 4 Νοεμβρίου 2012, www.elkosmos.gr).

¹¹ Пророчества старца Иосифа Ватопедского // Православие.ру. www.pravoslavie.by/page_book/prorochestva-starca-iosifa-vatopedskogo.

¹² *Michas T. America the Despised // Matchpoint. www.tmichas.wordpress.com/america-the-despised.*

¹³ Например, см.: www.greekplanet.com.au/forum/lofiversion/index.php/t7963.html.

продолжают верить в то, что текущий кризис является закономерным следствием запущенного несколько десятилетий назад плана по уничтожению Греции.

Мондиалистский заговор. Популярная в конспирологии теория, согласно которой в мире существует заговор с целью создания мирового правительства, в Греции связывается, как правило, с деятельностью Бильдербергского клуба. Контент-анализ грекоязычного сегмента сети Интернет показывает резкий рост числа запросов по слову «Bilderberg» и связанным запросам в мае 2009 г., мае–июне 2010 г. и ноябре 2011 г. Первый из пиков интереса к «бильдербержцам» имеет простое объяснение: с 14 по 17 мая в афинском пригороде Вульямени состоялось очередное заседание клуба с участием ряда крупных греческих политиков и предпринимателей. В их числе оказались министр иностранных дел Д. Бакоянни, министр экономики и финансов Я. Папатанасиу, глава Национального банка Т. Арапоглу, видный деятель партии ПАСОК А. Диамантопулу, президент Греческого фонда европейской и внешней политики Л. Цукалис и другие влиятельные политические деятели, в течение последнего десятилетия определявшие основные векторы греческой политики¹⁴. Тот факт, что последнее на момент начала греческого долгового кризиса заседание клуба прошло именно в Греции, впоследствии спровоцировал массу слухов относительно того, что его участники (в том числе и представители греческой элиты) как раз и организовали этот кризис. Для последующих двух всплесков интереса (май 2010 г. и ноябрь 2011 г.) аналогичных информационных поводов не было, и их можно объяснить исключительно стремлением пользователей Интернета найти объяснение происходящим в стране кризисным явлениям¹⁵.

Сговор европейских и греческих элит. Еще до экономического кризиса в Греции циркулировали слухи о том, что греческая элита (или по крайней мере ее часть) находится в сговоре с условными «иностранцами» и проводит политику в ущерб интересам собственной страны. Но в наиболее законченном виде теория сговора европейских и греческих элит была сформулирована в начале 2012 г. в «Открытом письме к международному общественному мнению» авторства греческого композитора и политического деятеля М. Теодоракиса¹⁶. Это письмо заслуживает особого внимания, так как в нем в сконцентрированном виде отразились почти все наиболее известные в Греции конспирологические теории. Начинается оно с утверждения о существовании международного заговора, который направлен на полное разрушение Греции: «Люди, участвующие в этом заговоре, нацелились на современную греческую цивилизацию еще в 1975 г., начав искажать

¹⁴ См. официальный сайт Бильдербергского клуба. www.bilderbergmeetings.org/participants.html.

¹⁵ Напомним, что в мае 2010 г. Греция оказалась на грани дефолта. Для рефинансирования задолженности было подписано «кабальное» соглашение с Евросоюзом и МВФ. А в ноябре 2011 г. Греция пережила политический кризис, который привел к отставке Г. Папандреу и формированию коалиционного правительства. Решение Г. Папандреу оставить свой пост полностью противоречило его прежним заявлениям: всего за несколько дней до отставки он настаивал на проведении референдума по европейскому плану финансовой поддержки, однако после встречи с А. Меркель, Н. Саркози и К. Лагард отказался от этой идеи и подписал соглашение с оппозиционными партиями о создании коалиционного правительства. Внезапная отставка Г. Папандреу оставила множество вопросов и создала благодатную почву для конспирологических построений

¹⁶ За пределами Греции М. Теодоракис прославился как автор популярного танца сиртаки, созданного в 1964 г. для американского кинофильма «Грек Зорба». Однако у себя на родине он известен также как ветеран движения Национального сопротивления, борец с диктатурой «черных полковников», ветеран левого движения, крупный политик, неоднократно избиравшийся в парламент.

нашу современную историю и наше национальное самосознание, а сейчас они пытаются уничтожить нас как биологический вид посредством безработицы, голода и обнищания»¹⁷. До 2009 г., по утверждению М. Теодоракиса, в Греции серьезных проблем не было, но имелись «язвы», негативно влиявшие на экономику. К их числу он относит непомерные расходы на закупку вооружения, которая осуществлялась в угоду иностранным (немецким, французским, английским и американским) интересам, и коррупцию, также вызванную стремлением иностранцев разместить свою продукцию на греческом рынке (в качестве примеров приводится немецкая компания «Siemens», занимавшаяся с этой целью подкупом официальных лиц). Национальные богатства страны утекали из Греции или оседали в руках коррупционеров, а нехватка финансовых средств в бюджете покрывалась за счет роста государственной задолженности. Несмотря на это, с долговой проблемой можно было бы справиться, «заняв денег у иностранных банков по обычной ставке около 5%». Однако Г. Папандреу вступил в сговор с председателем МВФ Д. Стросс-Каном и намеренно завысил дефицит бюджета, чтобы «убедить иностранные государства, что Греция – это «Титаник», который вот-вот затонет, а греки погрязли в коррупции и лени, и они не в состоянии сами обеспечить свои нужды». Результатом этого стало ограбление страны кредиторами – европейскими банками и МВФ. Текущий кризис М. Теодоракис сравнивает с немецкой оккупацией в годы Второй мировой войны и в качестве выхода предлагает полный отказ от сотрудничества с «тройкой» кредиторов, прекращение закупки вооружений в Европе, «поворот к экономическому сотрудничеству с Россией» и взыскание с Германии военных репараций, которые он оценивает с учетом процентов в 500 млрд евро.

Газовый заговор. Мысль о том, что экономический кризис стал тем средством, с помощью которого некие внешние силы хотят ограбить Грецию, в том или ином виде присутствует во всех теориях заговора. В начале 2012 г. греческими геологами была опубликована вызвавшая большой резонанс статья¹⁸, в которой обосновывается высокая вероятность наличия крупных залежей газа на юге от Крита. С точки зрения сторонников конспирологического подхода, кризис был искусственно создан внешними силами, чтобы впоследствии за бесценнокупить греческие нефтяные и газовые месторождения или забрать их в счет многократно возросшей государственной задолженности.

Теории заговора на вооружении политических партий

Востребованность конспирологических теорий в греческом обществе привела к тому, что они начинают все чаще использоваться ведущими политическими деятелями, включаться в программы политических партий и движений. Апелляция к теориям заговора позволяет греческим политикам снять с себя ответственность за допущенные просчеты, повысить собственную популярность, выставить в дурном свете своих конкурентов.

Ярким примером использования конспирологии в политических целях стало выступление Г. Папандреу, заявившего, что Греция стала мишенью для спланированной «атаки на еврозону, преследующей вполне определенные политические и финансовые интересы»¹⁹. При этом бывший премьер-министр не уточнил, какие именно силы эту атаку организовали. Впоследствии греческие власти неоднократно заявляли о том, что за кризисом стоят некие внешние акторы, тем

¹⁷ Теодоракис М. Открытое письмо к общественному мнению. Правда о Греции // ИНОФорум. 12.02.2012. inoforum.ru.

¹⁸ Например, см.: Bruneton A., Konofagos E., Foscolos A. Cretan gas fields – a new perspective for Greece's hydrocarbon resources. Pytheas Investors Service. 30.03.2012. www.pytheas.net.

¹⁹ What Caused the Euro Crisis? // Time. 26.02.2010. www.time.com.

самым пытаюсь избежать недовольства со стороны избирателей и удержать падающий рейтинг находившейся у власти партии ПАСОК.

К теориям заговора прибегала также крупнейшая оппозиционная (а ныне – правящая) партия «Новая демократия». За несколько месяцев до парламентских выборов 2012 г. было заведено уголовное дело по факту покушения на бывшего лидера правоцентристов К. Караманлиса. Основанием для его возбуждения стали показания И. Корантиса, занимавшего тогда должность главы греческой разведки, о том, что информацию о готовящемся покушении на К. Караманлиса передала российская ФСБ²⁰. Тогда же в греческих СМИ появилась неподтвержденная информация о том, что покушение планировалось американскими спецслужбами с целью не допустить сближения Греции с Россией в сфере энергетики и сорвать проект строительства газопровода «Южный поток». Формально «Новая демократия» абстрагировалась от истории с заговором против К. Караманлиса, но фактически успешно ее использовала для того, чтобы частично снять с себя ответственность за кризис. Так, К. Караманлис активно включился в предвыборную кампанию «Новой демократии» и неоднократно выступал в поддержку ее нового лидера А. Самараса²¹.

В июне 2012 г., когда в ходе подготовки к повторным выборам А. Самарас открыто обвинил левую коалицию СИРИЗА в том, что та представляет так называемое драхмовое лобби²², то есть действует в интересах некоторых лиц, которые стремятся к выходу Греции из еврозоны. Благодаря переходу к драхме эти заговорщики, по мнению А. Самараса, рассчитывают уменьшить задолженность по неуплаченным налогам и купить резко подешевевшие активы. Участников лидер правоцентристов не назвал, зато четко дал понять, что именно они раскрутили партию СИРИЗА – главного конкурента «Новой демократии» – на выборах.

Не менее активно теории заговора используются радикальными политическими партиями. В частности, СИРИЗА, после того как было опубликовано «Открытое письмо к международному общественному мнению», предложила М. Теодоракису войти в состав партии и возглавить ее предвыборный список, тем самым де-факто согласившись с ключевыми положениями его теории кризиса. Глава партии «Независимых греков» П. Камменос помимо эксплуатации антигерманских сантиментов (требование репараций официально включено в программу партии), с парламентской трибуны обвинил Г. Папандреу в том, что тот вместе с членами своей семьи использует кризис для личного обогащения (с помощью игры на кредитных свопах)²³.

Популярность конспирологических построений и их использование в качестве метода политической борьбы – это тревожный симптом, свидетельствующий о дезориентации греческого общества и неготовности ведущих политических сил прийти к консенсусу по вопросу об антикризисной политике. И эта политическая разобщенность уже оказала негативное влияние на темпы проведения реформ, а в середине 2012 г. едва не привела к острому политическому кризису и приходу к

²⁰ Прокуратура Греции сотрудничает с ФСБ России по делу о заговоре против Костаса Караманлиса www.greek.ru/news/greece_today/greek_prosecutors_cooperate_with_russian_fsb_on_the_case_of_conspiracy_against_costas_karamanlis.

²¹ Samaras turns to party base in campaign's final stretch // Ekathimerini.com. 02.05.2012. www.ekathimerini.com.

²² Samaras says Tsipras serves pro-drachma lobby // Ekathimerini.com. 26.02.2012. www.ekathimerini.com.

²³ *Γραμματικοπουλος С.* Прокуратура интересуется Йоргосом Папандреу // Русские Афины. 26.01.2012. russianathens.gr.

власти радикально настроенных политических сил, склонных к принятию опасных с точки зрения будущего развития страны решений. Формирование в июне 2012 г. коалиционного правительства позволило несколько стабилизировать ситуацию и снизить градус политического популизма, однако опросы общественного мнения по-прежнему показывают, что большинство греков сомневаются в правильности проводимого правительством экономического курса. А это, в свою очередь, означает, что спрос на альтернативные объяснения кризиса в ближайшие годы вряд ли уменьшится.

Конкуренция в мировой экономике: инновационное развитие и борьба за новые рынки

*Кондратов Д.И.**

Международная роль евро: проблемы и перспективы развития¹

Европу создаст валюта.
Ж. Рюефф

Валюта является международной, если резиденты используют ее как внутри, так и за пределами страны эмиссии (или группы стран, как в случае с евро). Эмитирующая международную валюту страна или группа стран получает определенные политические выгоды, связанные с ростом международного престижа и глобального влияния. Экономические выгоды проявляются в более низких транзакционных издержках и процентных ставках и более высокой доходности финансовых учреждений, а также в расширении возможностей финансирования дефицита платежного баланса по текущим операциям посредством собственной валюты, что устраняет необходимость наращивания резервов в иностранной валюте. В то же время страна-эмитент становится более уязвимой перед лицом колебаний обменных курсов, подрывающих финансовую и макроэкономическую стабильность и ограничивающих выбор возможных мер монетарной политики.

Единая европейская валюта быстро и прочно утвердилась как вторая по значению в мире международная валюта, превзойдя не только те европейские денежные единицы, которые она заменила, но также фунт стерлингов и японскую иену. Произошло это несмотря на то, что ЕЦБ не пытался стимулировать применение евро за границей. Усиление роли евро в качестве мировой валюты можно рассматривать как одно из свидетельств его надежности.

В июле 2012 г. ЕЦБ опубликовал очередной доклад о международной роли европейской валюты, в котором представлены данные за период с середины 2010 г. до конца 2011 г. (см. табл. 1). Показательны результаты специального исследования Банка международных расчетов (БМР), проведенного в декабре 2010 г.: сделки по обмену евро на доллары составляли 28% традиционных сделок на валютном рынке и 46% – на рынке производных валютных инструментов. Доля евро в операциях с процентными дериватами возросла с 65% в 2004 г. до 82% в 2011 г. Частично это повышение объясняется тем, что с апреля 2004 г. по апрель 2011 г. номинальный курс евро по отношению к доллару и британскому фунту возрос на 20,6 и 32,7% соответственно. Приведенные данные хорошо отражают постепенный рост значения единой европейской валюты на международной арене.

* Кондратов Дмитрий Игоревич – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН.

¹ Первоначальный вариант статьи см. *Кондратов Д.* Международный рынок евро: настоящее и будущее // Вестник Российской академии наук. 2013. № 2.

Таблица 1.
Значения основных показателей, характеризующих роль евро как мировой валюты, на конец 2011 г.

Показатели	Доля, %
Доля евро в валютных резервах	25
Доля евро на международном рынке долговых ценных бумаг	25,7
Доля евро на международном рынке займов и депозитов	
Международные займы, предоставленные банками стран зоны евро небанковским учреждениям вне зоны евро	21,8
Международные займы, предоставленные банками из стран вне зоны евро небанковским заемщикам в зоне евро	17,3
Международные депозиты небанковских учреждений из стран вне зоны евро в банках зоны евро	22,4
Международные депозиты небанковских учреждений зоны евро в банках стран вне зоны евро	22,8
Доля евро на международном валютном рынке	
Общий оборот на валютном рынке	19,5
Ежедневная сумма взаимных расчетов в рамках CLS	20,7
Доля евро в расчетах по торговле товарами и услугами	
Расчеты по экспорту товаров из стран зоны евро в страны вне зоны евро	66,7
Оплата товаров, импортируемых странами зоны евро из стран вне зоны евро	50,2
Расчеты по экспорту услуг из стран зоны евро в страны вне зоны евро	61,9
Оплата услуг, импортируемых странами зоны евро из стран вне зоны евро	61,4

Источник: European Central Bank. International Role of the Euro – 2011. – ECB, Frankfurt-am-Main, 2012. – Mode of access: www.ecb.int/pub/pdf/other/euro-international-role201207en.pdf.

Сразу после образования зоны евро и введения единой европейской валюты размер официальных резервов центральных банков Экономического и валютного союза существенно сократился (см. рис. 1). Эта ситуация была вызвана объективными причинами.

Во-первых, с установлением необратимой фиксации курсов национальных валют друг к другу и к евро с последующей их заменой на единую европейскую валюту, а также в связи с превращением примерно половины взаимной торговли стран зоны евро во внутренний товарооборот объем официальных резервов центральных банков стран Экономического и валютного союза закономерно значительно уменьшился.

Во-вторых, 31 декабря 1998 г. в соответствии с договором о создании Европейского союза центральные банки, входящие в Европейскую систему центральных банков, произвели конверсию находящихся на их счетах официальных

эко в золото и иностранную валюту. Эти средства представляли собой соответствующие доли национальных банков в капитале ЕЦБ.

Таблица 2.

Динамика долей ведущих мировых валют в структуре официальных валютных резервов, % к общему объему, на конец года, 2000–2011 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доллар США	71,1	71,5	67,1	65,9	65,9	66,9	65,5	64,1	64,1	62,1	61,5	62,2
Евро	18,3	19,2	23,8	25,2	24,8	24,1	25,1	26,3	26,4	27,6	26,3	25
Японская иена	5	4,4	3,9	3,8	3,6	3,1	3	2,9	3,1	2,9	3,7	3,5
Английский фунт стерлингов	2,7	2,8	2,8	2,8	3,4	3,6	4,4	4,7	4	4,3	4	3,8
Швейцарский франк	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Другие валюты	1,5	1,3	1,6	2	1,9	1,7	1,8	1,8	2,2	3,1	4,4	5,3

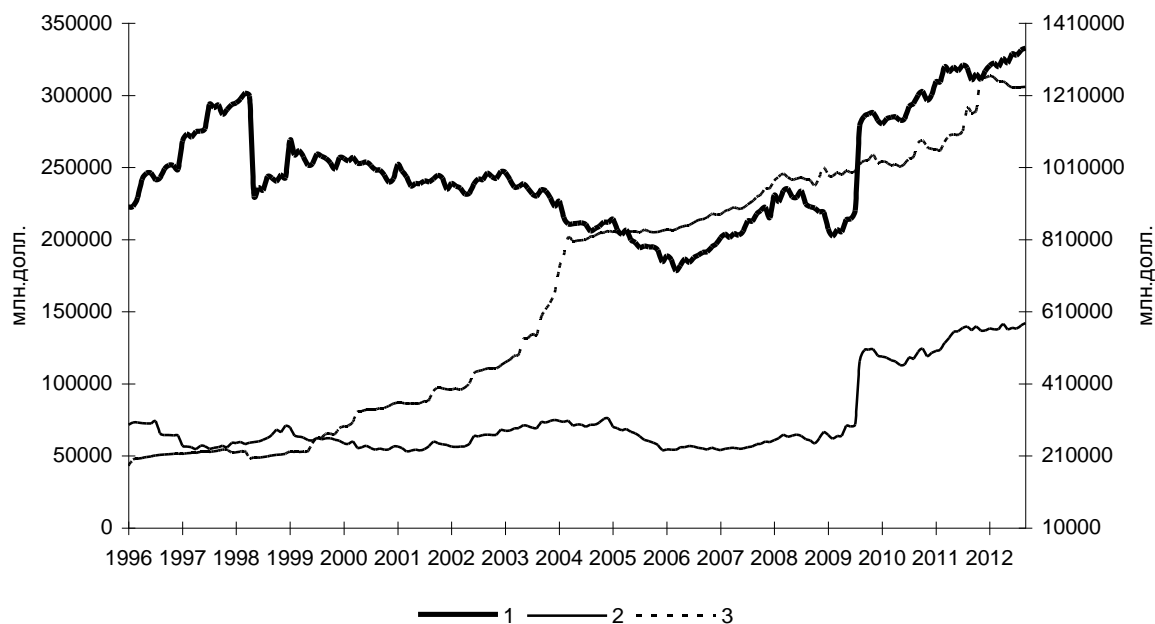
Источник: Международный валютный фонд (www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2011/eng/pdf/a1.pdf) и Европейский центральный банк (www.ecb.int/pub/pdf/other/euro-international-role201207en.pdf).

В течение 1999–2011 гг. основные изменения в структуре мировых валютных резервов были связаны с постепенным ростом доли евро (с 17,9 до 25%) и, соответственно, уменьшением удельного веса доллара (с 71 до 62,1%) и прочих валют. Хотя в абсолютном выражении прирост в официальных резервах долларовых активов превышал увеличение активов в евро, в относительных показателях наблюдалась тенденция к опережающему росту доли единой европейской валюты, что было обусловлено происходившим в этот период укреплением доверия к ней и повышением ее обменного курса по отношению к американской валюте (см. табл. 2).

Расширение сферы и масштабов применения денежной единицы в качестве резервного актива находится в тесной зависимости от выполнения валютой денежных функций в международном обороте. Как полагают профессор Калифорнийского университета Б. Айхенгрин и главный экономист Международного валютного фонда Д. Мэтисон, начальный этап повышения доли какой-либо иностранной валюты в структуре официальных резервов центральных банков во многом определяется ее выбором в качестве «якорной валюты», к которой привязана национальная денежная единица, а также масштабами использования этой иностранной валюты для обслуживания международных торговых и финансовых потоков².

² Как показали авторы, ни изменения в объемах и направлении внешней торговли, ни валюта деноминации государственного долга не могут объяснить изменения в валютном составе государственных резервов. Основным фактором, влияющим на долю резервов в долларах, оказалась *ad hoc* константа, равная почти 80%. То есть основным фактором являются сложившиеся предпочтения (Eichengreen B., Mathieson D. The Currency

Рисунок 1.
Валютные резервы в зоне евро, США и Японии в 1996–2012 гг., млн долл., данные на январь каждого года



1 – зона евро (левая шкала); 2 – США (левая шкала); 3 – Япония (правая шкала)

Источник: International Financial Statistics, 2013.

Действительно, в валютных резервах стран, географически прилегающих к Евросоюзу или тесно связанных с ним, в которых евро используется в качестве «якорной валюты», его доля выше, чем в валютных резервах промышленно развитых государств. Так, по данным БМР и ЕЦБ, доля евро в официальных резервах стран Центральной и Восточной Европы, Великобритании, Швейцарии, США, Канады и Норвегии в 2011 г. составила 60,9, 59,1, 57, 53,5, 37 и 36,1% соответственно. В отличие от евро доллар США, уже длительное время выполняющий функцию общепризнанного мирового резервного актива, является «якорной валютой» не только для стран Западного полушария, но также для многих государств Юго-Восточной Азии, Африки и для ряда стран СНГ. Доллар доминирует в валютных резервах стран этих регионов, несмотря на то что, по данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и БМР, торговые и финансовые потоки азиатских и особенно африканских государств в большей степени ориентированы на Евросоюз, чем на США. Например, по оценкам ОЭСР, в структуре валютных резервов Гонконга, на который в конце 2011 г. приходилось примерно 5% общего объема мировых валютных резервов, доля доллара составляет около 80%, евро и других европейских валют – 15%, японской иены – 5%.

В материалах ЕЦБ представлен подробный, основанный на данных макроэкономической статистики 98 центральных банков мира анализ масштабов использования в различных регионах доллара, евро и иены в качестве резервного актива. Он свидетельствует, что в 2010 г. рост резервов, номинированных в евро, сдерживался снижением курса европейской валюты по отношению к валютам стран, являющихся основными торговыми партнерами государств зоны евро. Как

демонстрируют объемные показатели, доля евро в количественном приросте международных валютных резервов в 1999–2010 гг. колебалась в пределах 22–25%. В то же время происходило уменьшение доли доллара США, составившей в 2010 г. 61,5%, чему также во многом способствовала курсовая динамика³. В 2011 г. при изменении динамики курсов мировых валют абсолютный прирост резервов, выраженных в евро, впервые за всю историю превысил прирост резервов, сформированных в долларах США. Другими словами, за прошедший год государства мира дополнительно приобрели активы в европейской валюте на сумму 115 млн евро. Большинство европейских экспертов сходятся во мнении, что в долгосрочной перспективе масштабы использования евро в качестве официального резервного актива в развитых и развивающихся странах превысят масштабы использования всех в совокупности валют, которые он заменил. Так, по мнению экспертов Deutsche Bank, к 2015 г. доля евро в мировых валютных резервах должна вырасти до 30%.

Прирост международных резервов, номинированных в евро, помимо курсового фактора, был и будет в дальнейшем обусловлен несколькими причинами. Во-первых, к 2011 г. процесс глобализации финансовых рынков вошел в решающую стадию. Исчезновение барьеров на пути движения капиталов и повсеместная либерализация валютных режимов значительно осложнили для правительств задачу поддержания стабильности валютных курсов. У рыночных спекулянтов, наоборот, возможности проведения атак на ту или иную валюту многократно умножились. Для обеспечения достаточной защиты своей денежной единицы национальным властям сегодня требуется гораздо больше валютных накоплений, чем раньше. В первую очередь это относится к валютам развивающихся стран и стран с переходной экономикой. С первого квартала 2010 г. по первый квартал 2012 г. общие валютные резервы этой группы государств увеличились с 3,68 трлн до 4,59 трлн СДР⁴.

Во-вторых, вследствие распада советского блока валюты бывших социалистических стран перестали быть замкнутыми. Большинство правительств поставило целью как можно скорее перейти к полной конвертируемости национальных денежных единиц. Поддержание рыночного курса денежной единицы в условиях либерального валютного режима создает необходимость в гораздо больших резервах, чем это требуется при плановой экономике, когда национальные деньги не являются предметом купли-продажи. К середине 2012 г. официальные резервы стран Центральной и Восточной Европы и СНГ составляли около 580,74 млн СДР, из которых больше половины – в европейской валюте, а другая часть (около 30%) – в долларах. Примерно 300,6 млн СДР находится в резервах Банка России и еще менее 55 млн – в резервах стран СНГ (см. рис. 2).

В-третьих, потребность центральных банков в наращивании резервов в евро будет увеличиваться в связи с проведением валютных интервенций в тех странах, которые либо уже привязали, либо намерены привязать курсы национальных валют к единой европейской валюте или корзине СДР. Помимо этого, в последние годы правительства многих стран стали требовать от центральных банков, накопивших огромные валютные резервы, чтобы они вкладывали их в высокодоходные финансовые операции с целью извлечения прибыли. В результате способы

³ В экономической литературе воздействие изменений валютных курсов на международные резервы сводится, как правило, к определению курсовой прибыли или курсовых убытков, то есть к оценке номинальных изменений валютных резервов в национальной валюте. Если курс доллара к евро падает, например, на 20%, что соответствует повышению курса евро к доллару на 25%, то оценка долларовых резервов в евро сокращается на 20%. Подобная переоценка резервов лежит в основе определения курсовой прибыли или убытков банков и других учреждений, в том числе и центральных банков.

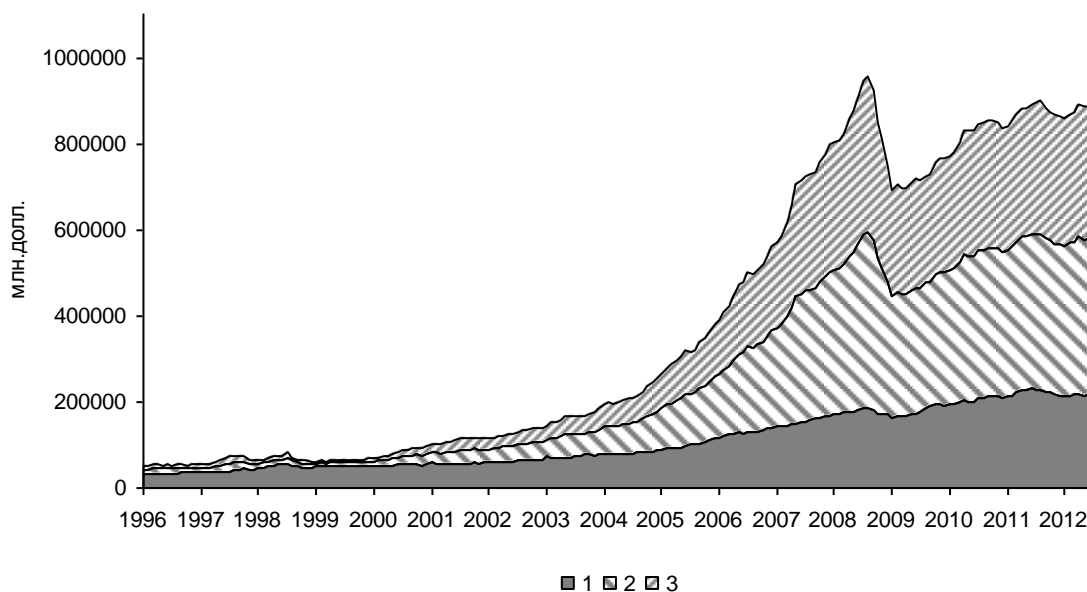
⁴ 1 долл. США = 0,634913 СДР.

управления официальными валютными резервами начинают все больше сближаться со способами, используемыми частными фондами. Диверсификация валютных резервов за счет евро способствует усилению гибкости инвестиционной политики той или иной страны, открывая доступ на значительный по объему европейский финансовый рынок. К тому же традиционное инвестирование в долгосрочные казначейские обязательства США в последние годы теряет свою привлекательность и, по подсчетам экспертов, сегодня составляет менее половины всех капиталовложений с использованием валютных резервов.

Наконец, в последнее время все большее влияние на международные финансовые потоки оказывает политика стран – экспортеров нефти. За два последних года вывоз капиталов из стран – экспортеров нефти удвоился, достигнув в 2011 г. более 400 млрд долл. Этот вывоз приобрел форму портфельных инвестиций главным образом в США. Однако ситуация начинает меняться, и количество нефтедолларов, которые вкладываются в другие активы, неуклонно растет.

Рисунок 2.

Валютные резервы в странах Центральной и Восточной Европы, странах СНГ и России в 1996–2012 гг., млн СДР, данные на январь каждого года



1 – страны Центральной и Восточной Европы; 2 – страны СНГ; 3 – Россия

Источник: International Financial Statistics, 2013.

Роль евро при формировании государственных валютных резервов в целом далека от потенциала этой валюты. Однако уже сегодня существуют финансовые рынки, на которых значение евро сопоставимо со значением доллара США. Таковым является рынок международных долговых обязательств. Так, по данным БМР и ЕЦБ, на конец 2011 г. объем кредитного рынка стран зоны евро составлял 2,795 трлн долл., США – 5,579 трлн долл., а Японии – 676 млрд долл. Расчет осуществлялся по рыночному курсу на конец 2011 г. – 0,755 евро за 1 долл., который к настоящему времени повысился, поэтому объем кредитного рынка стран зоны евро сегодня практически равняется объему соответствующего рынка в США.

Высокая роль единой европейской валюты на кредитном рынке во многом связана с тем, что зона евро объединяет независимые государства, поэтому выпуск ценных бумаг, ориентированный на ее резидентов, автоматически становится

международным. Как показывает практика последних лет, выпуски облигаций резидентов зоны евро обслуживаются как минимум двумя банками: одним в Европе и одним в США. Это свидетельствует о том, что спрос на облигации, номинированные в евро, существует и за пределами зоны евро. По имеющимся данным о первичной эмиссии некоторых крупных выпусков, резиденты зоны евро выкупают 5–80% выпуска, в то время как резиденты США и Юго-Восточной Азии – по 10% и более.

В 1999–2005 гг. на международном рынке долговых обязательств наблюдался бурный рост эмиссионных операций в единой европейской валюте (в 2,5 раза по сравнению с эмиссией в национальных валютах зоны евро в 1998 г.). Однако после исчерпания «эффекта введения евро» в 2005–2011 гг. рост сменился фазой поиска нового равновесного состояния между долями евро и доллара США в различных сегментах этого рынка.

*Таблица 3.
Валютное распределение оборота на валютном рынке в 1998–2010 гг., % к
итогу⁵*

	1998 г.	2001 г.	2004 г.	2007 г.	2010 г.
Доллар США	86,8	89,9	88,0	85,6	84,9
Евро	...	37,9	37,4	37,0	39,1
Немецкая марка	30,5	...	...	...	...
Французский франк	5,0	...	...	...	...
Экю	16,8	...	...	...	...
Японская иена	21,7	23,5	20,8	17,2	19,0
Фунт стерлингов	11,0	13,0	16,5	14,9	12,9
Швейцарский франк	7,1	6,0	6,0	6,8	6,4
Гонконгский доллар	1,0	2,2	1,8	2,7	2,4
Прочие валюты	20,1	27,5	29,5	35,8	35,3
Всего	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0

Источник: BIS (www.bis.org/publ/rpfx10t.htm).

В дальнейшем общее ослабление и непредсказуемость ситуации на мировых финансовых рынках, пришедшие на смену биржевому буму конца 1990-х годов, а также рецессия в странах Евросоюза и США сделали неустойчивой динамику эмиссий на международном рынке ценных бумаг как в евро, так и в долларах США. В сопоставлении с данными за 2010 г. произошла существенная понижательная коррекция выпуска долговых обязательств в евро – на 21%, которая в 2011 г. сменилась ростом на 28% с последующим снижением в 2012 г. на 12%. Тем не менее доверие к евро восстанавливалось быстрее, чем к доллару, и доминирующей тенденцией этого периода стало постепенное изменение соотношения между евро и долларом в эмиссиях международных долговых обязательств. Объем чистых долларовых эмиссий стабильно увеличивался в 2000–2010 гг., но в 2011 г. резко упал – на 34%, а в 2012 г. впервые оказался ниже показателя эмиссий в евро.

Несмотря на отставание в объемах рынка долговых обязательств, сейчас ЕС контролирует почти половину их выпуска, рассчитанного на международных инвесторов. Доминирование доллара во многом связано с быстрыми темпами увеличения государственного долга США. В ближайшем будущем последовательное усиление роли зоны евро в этом сегменте рынка может продолжиться прежде всего

⁵ Поскольку в любой сделке на валютном рынке участвует пара валют, суммарная доля всех валют составляет 200%.

за счет выхода на рынок международных заимствований компаний из стран, планирующих вскоре присоединиться к Евросоюзу.

В настоящее время мы не располагаем детальной информацией, позволяющей определить, влечет ли за собой увеличение объема ценных бумаг, номинированных в евро, укрепление позиций этой валюты на рынке. Основной оборот торгов (более 5,05 трлн долл. в день) совершается вне организованного рынка, поэтому статистика является достаточно ограниченной, а основным источником данных становится обзор межбанковского валютного рынка, проводимый БМР раз в три года⁶. Эти данные свидетельствуют, что с 1998 по 2010 гг. роль доллара США на мировом валютном рынке снизилась (см. табл. 3). Во многом это связано с прекращением торгов по валютам, вошедшим в корзину евро. Тот факт, что евро сегодня уже играет роль большую, чем национальные валюты стран Евросоюза играли в 1998 г., свидетельствует о том, что перспективы евро на валютном рынке достаточно высоки, несмотря на транзакционные преимущества, которыми обладает лидирующая валюта – доллар США.

Изучение международной роли евро позволяет сделать три главных вывода:

- в последние годы роль евро на международных рынках существенно возросла, особенно велика эта роль в некоторых сегментах рынка;
- увеличение международного значения евро связано с поведением экономических субъектов зоны евро;
- наиболее полно евро исполняет функции международной валюты в географически близких с зоной евро странах.

Можно подытожить, что с 1999 г. евро играет позитивную роль в развитии внешнеэкономических отношений как в рамках своей зоны, так и за ее пределами. Положительные результаты его введения совпали с процессом конвергенции цен в странах зоны евро, что привело к снижению общего уровня цен, в том числе импортных и экспортных. Введение единой валюты стимулировало внутреннюю конкуренцию в зоне евро, способствующую восстановительному экономическому росту ЕС, и вызвало интенсификацию потоков капитала, что ускорило финансовую интеграцию.

Региональный характер использования евро является результатом факторов исторического, институционального и экономического характера. Так, в экономическом плане зона евро является ведущим торговым и финансовым партнером для многих европейских стран, не являющихся членами ЕС, что заставляет монетарные органы этих стран ориентироваться на евро. В то же время формирование Экономического и валютного союза нельзя считать завершенным: в его состав могут войти новые страны ЕС, соответствующие Маастрихтским критериям.

Вместе с тем изменение международных позиций евро – вовсе не линейный процесс укрепления, поскольку на него воздействуют разнонаправленные факторы. Доля евро, например, на международном рынке облигаций с 2010 по 2011 г. снизилась практически на 1 процентный пункт (составив 25,7%). Специалисты объясняют это разницей между депозитными процентными ставками в зоне евро (0,33%) и США (0,43%) – более высокая ставка способствует спросу на облигации, номинированные в долларах.

⁶ Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in 2010. Bank for International Settlements. – 2010. – December 2010. www.bis.org/publ/rpfx10t.htm.

Некоторые эксперты справедливо предостерегают, что, хотя в ближайшие два-три года вполне вероятно будет наблюдаться усиление евро как одной из мировых валют, в долгосрочной перспективе эта денежная единица может стать менее привлекательной для центральных банков, так как с увеличением курса растет риск того, что он будет нуждаться в корректировке. Оптимальным называется курс, не превышающий 1,35 долл. за евро, тогда как в сентябре 2010 г. он достигал 1,4 долл.

Нынешние относительно благоприятные для евро условия на международных финансовых рынках не гарантированы на будущее; ситуация ухудшится, если будет нарушена стабильность экономического роста. Политика обменного курса не может заменить необходимых изменений в реальной экономике. Если правительства стран зоны евро не продолжат реформы экономики, рынков труда, единой сельскохозяйственной и налоговой политики, то обвинения в некомпетентности ЕЦБ многократно усилятся, что снизит доверие к его монетарной политике и, соответственно, к евро.

Финансовая реформа в США: особенности послекризисного государственного регулирования

Государственное регулирование работы финансовых компаний и рынков (финансовое регулирование) является важной частью управления общеэкономическими процессами. Цель финансового регулирования заключается в оптимизации условий для трансформации сбережений в инвестиции, что необходимо для обеспечения экономического роста, поддержания занятости населения. Причем если денежно-кредитная, бюджетно-налоговая, валютная, внешнеэкономическая политика – это структурные части макроэкономической политики, то финансовое регулирование принято относить к микрорегулированию. В период кризиса 2007–2009 гг. исследователи финансового регулирования, политики и чиновники регулирующих ведомств стали все чаще обращаться к концепции макропруденциальной политики, которая направлена на поддержание стабильности всей финансовой системы в целом, а не отдельных финансовых институтов, как это происходит при микрофинансовом регулировании. Данная концепция предполагает намного более тесную взаимосвязь финансового регулирования с макроэкономическим уровнем.

Финансовый кризис послужил сильнейшим толчком для активизации исследований по теме финансового регулирования на национальном и международном уровнях. Можно выделить два магистральных направления в оценке причин кризиса: 1) кризис произошел из-за глобальных макроэкономических дисбалансов, 2) основной причиной стали те или иные недостатки регулирования на национальном и глобальном уровнях¹. Для данного исследования более интересно второе течение, так как оно отражает необходимость реформ в данной области. О несостоятельности государственной политики по регулированию финансовых рынков и действующих на них компаний пишут исследователи всего идеологического спектра: неолибералы², неокейнсианцы³, марксисты⁴.

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

¹ В том числе *Levine R.* The Governance of Financial Regulation: Reform Lessons from the Recent Crisis // *International Review of Finance*. 2012. Vol. 12, Iss. 1. P. 39–56; *Froud J., Nilsson A., Moran M., Williams K.* Stories and Interests in Finance: Agendas of Governance before and after the Financial Crisis // *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2012. Vol. 25, Iss. 1. P. 35–39; *Moss D.* An Ounce of Prevention: Financial Regulation, Moral Hazard, and the End of “Too Big to Fail” // *Harvard Magazine*. 2009. September–October. P. 25–29; и многие другие.

² *Minford P.* The Banking Crisis: A Rational Interpretation // *Political Studies Review*. 2010. Vol. 8, Iss. 1. P. 40–54; *Posner R.* Financial Regulatory Reform: The Politics of Denial // *The Economists' Voice* 2.0. Ed. by Edlin A. and Stiglitz J. Columbia University Press, 2012; *Taylor J.* Getting Back on Track: Macroeconomic Policy Lessons from the Financial Crisis // *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*. 2010. Vol. 92, No 3. P. 165, 175.

³ *Stiglitz J.* *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. W.W. Norton, 2010; *Johnson S., Kwak J.* *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*. Pantheon Books, 2010.

⁴ Например, *Burnham P.* *Class, Capital and Crisis: A Return to Fundamentals* // *Political Studies Review*. 2010. Vol. 8, Iss. 1. P. 27–39.

Целью данной статьи является рассмотрение политики США в области финансового регулирования в период после кризиса 2007–2009 гг. с особым вниманием к изменениям в нем, произошедшим благодаря закону Додда – Фрэнка о реформе финансового сектора и защите потребителя (Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, P.L. 111–203). Актуальность темы определяется тем, что в процессе текущей финансовой реформы формируется новая система регулирования: разрабатывается ее нормативная база, происходит ее институциональное оформление. Это обусловлено тем, что финансовый кризис 2007–2009 гг. носил системный характер, в процессе его преодоления формируется новый объект регулирования, причем налицо значительная неопределенность будущего развития финансово-экономической сферы США и всего мира. При этом пока новые подзаконные акты не приняты, американские компании работают по старым, докризисным правилам и испытывают значительные трудности из-за неопределенности в вопросах будущего регулирования.

Общая характеристика финансового регулирования в США

Уровень вмешательства государства в финансово-экономическую сферу в США носит маятниковый характер. Во времена кризисов и в течение определенного периода после них регулирование ужесточается, при стабилизации ситуации на финансовых рынках и в реальной экономике государство сокращает свое присутствие. До сих пор самой радикальной в данной области была политика Ф. Рузвельта, который ввел в ответ на мировой экономический кризис 1929–1933 гг. принципиально новую систему федерального финансового регулирования, включившую в себя: обязательное страхование депозитов, разделение инвестиционной и коммерческой банковской деятельности, обязательную регистрацию выпусков ценных бумаг в созданной Комиссии по ценным бумагам и биржам. С 1970-х годов начался процесс дерегулирования финансовой сферы, шедший в тесной взаимосвязи с ускорившейся глобализацией мировых финансовых рынков.

Текущая реформа уступает по радикальности политике Ф. Рузвельта, но, тем не менее, финансово-экономический кризис 2007–2009 гг. привел к одному из наиболее масштабных вмешательств государства в работу финансовых рынков со времен Великой депрессии. Во время кризиса органам финансового надзора пришлось принять экстренные меры, эффективность которых можно оценить как значительную. Благодаря антикризисным мерам была восстановлена работа основных финансовых рынков (в том числе рынков кратко- и долгосрочного кредитования), также было восстановлено доверие инвесторов и потребителей финансовых услуг⁵. В послекризисную эпоху США входят, инициировав реформу финансового регулирования. Ужесточение государственного регулирования финансовой сферы было законодательно закреплено 21 июля 2010 г., когда президент США Б. Обама подписал закон Додда – Фрэнка. Это так называемый зонтичный закон, охватывающий все направления финансовой реформы: создание совета по системным рискам, введение более жесткого регулирования крупных компаний, перевод торговли деривативами на организованные биржи, передача функций по защите потребителей на финансовых рынках единому ведомству и многое др.

Финансовая реформа рубежа первого и второго десятилетия XXI в. в значительной мере вернула государственным регуляторам полномочия, утраченные

⁵ Тем не менее потребительское кредитование все еще остается недоступным для многих категорий граждан, не решены проблемы на ипотечном рынке.

в период 1970-х – начала 2000-х годов, расширив охват государственного регулирования и резко передвинув акцент с практик саморегулирования, когда нормы создаются и их выполнение контролируется ассоциациями профессиональных участников рынка, на централизованное государственное регулирование.

Во время кризиса проявилась тенденция к политизации финансового регулирования, когда помимо узкоспециализированных ведомств финансового контроля влияние приобрели выборные политики. Президент США потратил много усилий на лоббирование законопроекта о финансовой реформе, а также на то, чтобы на постах финансовых ведомств оказались активные сторонники ограничения власти финансовых корпораций. Сенаторы и конгрессмены в соответствии со своими партийными установками боролись либо за реформу, разрабатывая текст закона, поддерживая кандидатуры на посты финансовых ведомств, либо против реформы, затягивая принятие законопроекта, сокращая бюджеты регуляторов.

Анализ нововведений закона Додда – Фрэнка 2010 г.

В начале 2000-х годов макропруденциальное регулирование оставалось концепцией, которую разрабатывали отдельные исследователи⁶. После кризиса 2007–2009 гг. ведущие страны и регионы мира осознали необходимость применения ее принципов на практике, для чего начали создавать ее институциональную основу. В США законом Додда – Фрэнка был создан Совет по надзору за финансовой стабильностью, который должен отслеживать возникновение на финансовых рынках системных рисков и публиковать об этом общедоступную информацию.

В рамках макропруденциального подхода по закону Додда – Фрэнка предусмотрено выделение системообразующих финансовых компаний и подчинение их более жестким регулятивным требованиям (более высоким нормам достаточности капитала, ликвидности и левериджа⁷). Для банковских холдингов введен формальный принцип, когда системной считается компания, держащая активы более, чем на 50 млрд долл. Обязанность разработать критерии выделения системных небанковских компаний была возложена на Совет по надзору за финансовой стабильностью, и в 2011–2012 гг. он опубликовал соответствующие подзаконные акты. Уже официально объявлено восемь системообразующих клиринговых и расчетных систем, но для других небанковских компаний список пока еще не оглашен.

Экономический смысл выделения списка системных компаний заключается в том, что более жесткие регулятивные требования снизят опасность негативного влияния банкротства этих компаний на финансовую систему в целом. Разработать, принять и применять на практике правила, устанавливающие более жесткие регулятивные требования к системообразующим финансовым компаниям, по закону Додда – Фрэнка должна Федеральная резервная система (ФРС, она же американский центральный банк)⁸. Для банковских компаний размер повышенных

⁶ Например, см.: *Borio C. Towards a macro-prudential framework for financial supervision and regulation? BIS Working Papers. 2003. Nr. 128.*

⁷ Леверидж – соотношение вложений капитала в ценные бумаги с фиксированным доходом (облигации, привилегированные акции) и вложений в ценные бумаги с нефиксированным доходом (обыкновенные акции).

⁸ По состоянию на первый квартал 2013 г. ФРС еще не приняла подзаконных актов, налагающих предусмотренные законом Додда – Фрэнка повышенные требования к капиталу ни для банковских, ни для небанковских системообразующих компаний.

требований будет ориентировочно на 20–100% выше требований Третьего Базельского соглашения⁹.

Закон Додда – Фрэнка значительно расширяет полномочия ФРС, на которую возлагается обязанность регулировать все системно важные финансовые компании. ФРС до кризиса являлась регулятором крупных банковских компаний, однако теперь под ее юрисдикцию переходят также самые крупные небанковские компании – страховые гиганты, хеджевые фонды, а также клиринговые компании и расчетные системы, которые до кризиса работали под надзором других, менее строгих регулирующих ведомств. Еще во время обсуждения законопроекта о финансовой реформе противники расширения полномочий ФРС говорили о том, что американский центральный банк уделяет значительно больше внимания проведению монетарной политики, в то время как финансовое регулирование Резервной системой выполняется как бы спустя рукава. Кроме того, среди экспертов распространено мнение, что выделение системных компаний нарушает адекватность конкурентной среды, так как долгосрочное финансирование для них стоит дешевле, чем для других фирм, а также потому, что к этим компаниям выше доверие инвесторов за счет уверенности, что государство не даст им обанкротиться.

Инструментом макропруденциального регулирования в руках ФРС стало введенное законом Додда – Фрэнка требование ежегодного проведения стресс-тестов, с помощью которых предполагается выяснять, достаточно ли у банков капитала, чтобы выдержать резкое ухудшение экономической ситуации. Составной частью стресс-тестов является требование к компаниям предоставлять план распределения капитала. В конце 2012 г. был проведен третий раунд стресс-тестов, результаты которого обнародованы 14 марта 2013 г.¹⁰ В результате изучения специалистами ФРС планов распределения капитала двум банкам из 18 было отказано в праве выплачивать дивиденды, двум другим – дано указание переработать свои планы. Несмотря на то что интенсивность положительного воздействия стресс-тестов на доверие инвесторов уже не столь велика, как это было во время их первого раунда в 2009 г., все же это направление реформы приносит результаты¹¹.

В рамках финансовой реформы был предложен механизм упорядоченной ликвидации крупных небанковских компаний-банкротов, который предусматривает, что убытки при ликвидации будут нести акционеры и кредиторы компании, а не налогоплательщики. Также предполагается поддержка наиболее экономически значимых операций ликвидируемой компании с целью избежать негативного системного эффекта. Полномочия применять механизм упорядоченной ликвидации возложены на Федеральную корпорацию страхования депозитов, которая к лету 2012 г. выпустила почти все подзаконные акты по данному направлению реформы. Начался этап планирования и координации совместных практических действий с министерством финансов и другими ведомствами. Летом 2012 г. крупнейшие банки впервые представили регуляторам свои «завещания» – планы реструктуризации или ликвидации в случае банкротства, которые в настоящее время изучаются регуляторами. Важно отметить, что американские юристы, специализирующиеся на

⁹ *Tarullo D.K. Regulating Systemically Important Financial Firms. 2011. Board of Governors of the Federal Reserve System. Speech at the Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C. June 3.*

¹⁰ *Dodd-Frank Act Stress Tests 2013: Supervisory Stress Test Methodology and Results. Board of Governors of the Federal Reserve System. March 2013.*

¹¹ *Financial Stability Oversight Counsel. 2012 Annual Report. P. 13.*

проведении банкротств финансовых компаний, крайне негативно оценивают этот новый механизм, характеризуя его как недоработанный и даже бесперспективный¹².

Для докризисного периода, эпохи дерегулирования финансовой сферы, было характерно выводить определенные виды финансовой деятельности за пределы влияния государственных регулирующих органов. Особенностью нынешнего этапа стало стремление установить контроль над ранее намеренно не регулировавшимся рынком внебиржевых деривативов (свопов)¹³. В США по закону Додда – Фрэнка подавляющее количество деривативов теперь должны торговаться на биржах или на электронных торговых площадках и проходить клиринг в клиринговых центрах. На всех участников сделок с деривативами, не подлежащими клирингу, закон предписывает наложить минимальные требования достаточности капитала и достаточности маржи (залога). Несмотря на то что по данному направлению реформы приняты далеко не все необходимые подзаконные акты, прогресс здесь виден достаточно наглядно: ведется работа по выстраиванию новой инфраструктуры бирж и электронных торговых площадок для свопов, начало действовать требование о предоставлении сведений о своп-сделках в репозитории – централизованные хранилища данных. Однако более конкретные результаты по данному направлению реформы – снижение системных рисков, повышение прозрачности и подотчетности – в полной мере смогут проявиться не раньше 2014–2015 гг.

Роль США в международной реформе финансового регулирования

Финансово-экономический кризис 2007–2009 гг. стал первым кризисом эпохи глобализации. Он продемонстрировал, что системная взаимозависимость национальных финансовых рынков ведет не только к расширению возможностей для развития, но и к молниеносному перетеканию кризисных явлений из одного государства в другое. Стало ясно, что смягчить следующий подобный кризис возможно только при условии успешного проведения международной реформы финансового регулирования, создания эффективной унифицированной системы. Финансовая реформа в США идет в неразрывной связке со стратегией лидерства этого государства в глобальной финансовой реформе. Для США активные внешнеполитические действия по продвижению глобальной реформы стали одним из способов поддержания финансово-экономического доминирования страны на международной арене.

Одним из приоритетов внешнеэкономической стратегии США традиционно является формирование благоприятной для США конкурентной среды¹⁴. Форсируя международную реформу, США стремятся к поддержанию конкурентоспособности американских финансовых компаний на глобальном рынке. Без конвергенции правовой базы игроки на финансовых рынках будут уходить в другие юрисдикции с более мягким финансовым законодательством. Подписанная президентом Б. Обамой реформа национальной финансовой системы неизбежно приведет к ухудшению положения американских компаний, поэтому США так важно сократить

¹² В т.ч. *Lubben S.* Resolution, Orderly and Otherwise: B of A in OLA // *University of Cincinnati Law Review*. Forthcoming; *Seton Hall Public Law Research Paper No. 2037915*. 2012. ssrn.com/abstract=2037915.

¹³ *Pagliari S.* Who Governs Finance? The Shifting Public–Private Divide in the Regulation of Derivatives, Rating Agencies and Hedge Funds // *European Law Journal*. 2012., Vol. 18, No. 1. P. 44–61.

¹⁴ США в поисках ответов на вызовы XXI в. (социально-экономический аспект). Под ред. Э. Кириченко. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 27.

возможности межгосударственного регулятивного арбитража, то есть использования компаниями разницы в нормативной базе различных юрисдикций в свою пользу.

Официальные лица США неоднократно артикулировали, что в настоящее время в их стране строится новая система финансового регулирования, которая станет моделью для всего остального мира¹⁵. Еще в проекте финансовой реформы, обнародованном администрацией Б. Обамы в 2009 г.¹⁶, имелся обширный раздел, посвященный транснациональному финансовому регулированию, который, однако, не вошел в закон Додда – Фрэнка 2010 г. По мнению Б. Обамы, глобальный характер современных вызовов вынуждает все страны последовать примеру США и установить высокие стандарты финансового регулирования. Эти предложения были озвучены Б. Обамой на саммитах «Группы двадцати» в апреле и сентябре 2009 г. и в дальнейшем положены в основу принятых ею деклараций.

Необходимость названных мер признается большинством государств G20, однако важно, насколько сами США на практике готовы идти на скоординированные меры со своими партнерами по всем этим направлениям. «Группа двадцати» – арена обсуждения финансово-экономической политики государств-членов, но не существует никаких политических механизмов выполнения ее решений, поэтому они носят исключительно рекомендательный характер. Последнее обстоятельство и стало причиной того, что США предпочитает действовать именно через эту организацию. Четкие очертания приобрело следующее противоречие: США заинтересованы в создании унифицированной системы, но сами собираются подчиняться ей выборочно, то есть только тогда, когда это экономически выгодно.

Помимо традиционного доминирования в международных межправительственных организациях (МВФ, группе Всемирного банка) США активно участвует в работе сетевых международных организаций, объединяющих национальные отраслевые ведомства финансового регулирования¹⁷. Эти организации разрабатывают конкретные стандарты работы для финансовых компаний в соответствии с общими направлениями международной финансово-экономической политики G20. Максимально активную роль в их работе играет ФРС, пользуясь своим положением национального регулятора, чье влияние имеет глобальный охват.

Таким образом, американские регуляторы находятся в парадоксальной ситуации, когда, с одной стороны, лидерство в осуществлении финансовой реформы стратегически рассматривается в качестве основы для поддержания лидерства на международной арене, а с другой – они вынуждены учитывать фактор международной конкурентоспособности американских компаний, которая неизбежно будет снижаться, если другие государства не последуют примеру страны-лидера.

Реформа финансового регулирования, инициированная администрацией Б. Обамы, не выполняет в полной мере поставленные перед ней задачи. Фактически буксуют такие направления, как реформа рынка ипотечных кредитов, реформа работы фондов денежного рынка, разработка правил о лимите на концентрацию в

¹⁵ См. в том числе, *Geithner T.* Remarks to the International Monetary Conference. Atlanta, Georgia. 2011., June 6. www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1202.aspx.

¹⁶ *Financial Regulatory Reform. A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation.* Department of the Treasury. June 2009.

¹⁷ Базельский комитет по банковскому надзору, Международная организация комиссий по ценным бумагам, Международная ассоциация регуляторов страховой отрасли и др. Функции глобального совета по системным рискам должен выполнять Совет по финансовой стабильности, работающий при G20.

финансовой системе¹⁸; неоднократно откладывалось принятие подзаконного акта по правилу Волкера¹⁹. Спустя 2,5 года после начала реформы по многим направлениям все сроки написания подзаконных актов уже нарушены. Окончательно приняты только 37% всех требуемых правил, которые должны составить нормативную базу новой системы регулирования²⁰. Но те, что приняты, еще не заработали в полную силу.

Среди внутривластных факторов, мешающих финансовой реформе, можно выделить несколько основных.

- Лоббирование со стороны финансового сектора, которое приводит к принятию более мягких вариантов правил, а также к значительным нарушениям сроков.
- Внутривластные игры: республиканцы всеми возможными способами сопротивляются финансовой политике, проводимой президентом-демократом.
- Недостаточность финансирования регуляторов, проводящих реформу в жизнь: как из-за дефицита государственного бюджета, так и из-за того, что республиканцы сокращают бюджеты регуляторов, когда те утверждаются в Конгрессе.
- Уже в самом тексте закона о финансовой реформе заложены преграды для ее успешного проведения в жизнь: текст слишком громоздкий и слишком многое оставлено на усмотрение регуляторов.

Однако самым важным фактором, мешающим успеху реформы в США, является международный фактор, так как в отсутствие единообразной глобальной системы финансового регулирования невозможно без ущерба для своего международно-экономического положения на односторонней основе ввести обширный набор ограничений. Власти США вынуждены учитывать фактор международной конкурентоспособности американских компаний.

Финансовая реформа не упомянута в ежегодном обращении Б. Обамы к Конгрессу о состоянии дел в стране 2013 г.²¹. Судя по всему, Б. Обама не будет дальше тратить на нее свой политический капитал, и переложит обязанности по реализации реформы на уполномоченные регулирующие ведомства. Однако он тщательно подбирает кандидатуры их руководителей, с большим трудом добиваясь их утверждения Конгрессом.

¹⁸ Новые правила запрещают приобретение одним банком другого, если объединенная компания будет владеть более чем 10% всех обязательств финансовой системы.

¹⁹ В подзаконном акте по правилу Волкера запрещается коммерческим банкам инвестировать в хедж фонды и фонды прямых инвестиций, а также запрещается банковским служащим совершать операции с ценными бумагами за счет средств банка и с целью получения прибыли для банка (так называемый *proprietary trading*).

²⁰ Dodd-Frank Progress Report. Davis Polk. March 2013.

²¹ См.: www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2013.

«Традиционные» доноры vs страны БРИКС: дивергенция моделей сотрудничества в целях развития

Перераспределение финансово-экономической мощи между развитыми и развивающимися странами – ключевой фактор эволюции мирополитической системы на современном этапе. После начавшейся в 2008 г. рецессии и кризиса суверенных долгов в еврозоне этот процесс вошел в стадию, которая неизбежно завершится институционализацией нового мирового порядка. Обретение «Группой двадцати» (G20) статуса ключевого органа глобального финансового управления, перераспределение квот в Бреттон-Вудских институтах, институционализация БРИКС – вот лишь некоторые наиболее зримые проявления «возвышения остальных»¹. На размышления о конце эпохи гегемонии Запада наводят и тектонические сдвиги в сфере содействия международному развитию (СМР).

Страны – члены Комитета по содействию развитию ОЭСР (КСР ОЭСР) – так называемые традиционные доноры – стремительно утрачивают свои позиции «законодателей мод» под натиском не принадлежащих к их «клубу» государств, чья доля в объемах глобальной ОПР уже составляет 10–12%, а к 2020 г. увеличится вдвое и достигнет 20%². Группа «новичков», участие большинства из которых в СМР, в действительности имеет по меньшей мере полувековую историю, чрезвычайно неоднородна. В нее входят страны, ориентирующиеся на практику КСР ОЭСР (новые страны – члены ЕС, Израиль, Турция, Россия); арабские доноры (Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия), а также многочисленные участники партнерств по линии Юг-Юг (Бразилия, Венесуэла, Вьетнам, Индия, Китай, Колумбия, Мексика, Таиланд, Чили, ЮАР и др.), за редкими исключениями остающиеся крупными получателями внешней помощи.

Наибольший интерес и опасения на Западе вызывает деятельность партнеров России по БРИКС и отдельно – Китая как нового претендента на глобальное лидерство. В 2005–2010 гг. помощь от этих стран увеличивалась в 10 раз быстрее, чем помощь от стран G7, многократно превосходя темпы роста национальных экономик: Китай – 23,9% в год; Бразилия – 20,4%; Индия – 10,8%; Южная Африка – 8%³. Однако дело не столько в масштабах активности БРИКС, сколько в различиях в концептуально-идеологическом обосновании и методах участия в СМР. Какие различия представляются странам Запада наиболее значимыми? Какие риски видят они в активизации стран «глобального Юга» и дивергенции моделей оказания помощи? Насколько оправданна та критика, которая звучит с их стороны в адрес стран БРИКС? Данная статья призвана дать ответы на эти вопросы, с каждым годом обретающие все большую актуальность, в том числе и для Российской Федерации. Россия находится в поиске оптимальной модели участия в СМР, которая не только

* Бартенев Владимир Игоревич – кандидат исторических наук, директор Центра проблем безопасности и развития при факультете мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова.

¹ *Amsden A. The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. Oxford: Oxford University Press, 2001.*

² *Park K. New Development Partners and a Global Development Partnership. // Kharas H., Makino K., Jung W. Catalysing Development: a New Vision for Aid, Washington, DC: Brookings Institution, 2011. Pp.38–60.*

³ *Global Health Strategies Initiatives. Shifting Paradigm. How the BRICS are Reshaping Global Health and Development. GHSI, 2012. www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi_brics_report.pdf.*

позволит получать наибольшую «отдачу», но и будет учитывать специфику ее положения в системах координат Запад – Восток и Север – Юг. В связи с этим понимание логики взаимодействия между «традиционными» донорами, на которых Россия как кандидат на вступление в ОЭСР преимущественно ориентируется, и ее партнерами по БРИКС представляет большую практическую значимость.

Участие стран БРИКС в СМР: критерии дивергенции

Хотя стратегии четырех южных стран – членов БРИКС в сфере СМР далеко не идентичны, их общей чертой, предопределяющей «несовместимость» с политикой «клуба доноров», является приверженность принципам сотрудничества Юг – Юг, обозначенным в Бандунгской декларации 1955 г. и Буэнос-Айресском плане действий по развитию и осуществлению технического сотрудничества, принятом Генеральной Ассамблеей ООН в 1978 г. Важнейшими среди них являются: 1) развитие «горизонтального» сотрудничества – равноправного и взаимовыгодного партнерства – в противовес «вертикальному» взаимодействию «донор – реципиент»; 2) восприятие помощи как средства укрепления солидарности через обмен опытом; 3) невмешательство во внутренние дела и отсутствие политических и экономических условий. В отличие от «традиционных» доноров, исповедующих философию помощи международному развитию как особой формы благотворительности, «нетрадиционным» донорам близка философия «инвестиций в международное развитие» – внесение вклада в экономическое развитие и укрепление потенциала страны-партнера в целях достижения *взаимной* выгоды⁴. При этом страны БРИКС не склонны преувеличивать значение ОПР и рассматривают ее в комплексе с другими формами экономического взаимодействия, а также дипломатическими визитами и культурными обменов. Концептуально-идеологические различия предопределяют различия в практической реализации СМР, главными из которых являются следующие.

1. «Нулевая» кондициональность. Принцип невмешательства во внутренние дела находит воплощение в отказе стран БРИКС от предоставления обусловленной помощи, что прямо идет вразрез с политикой стран – членов КСР. Последние хотя и сделали выводы из провала программ «структурной адаптации», сопровождавшихся выдвижением жестких требований к странам-бенефициарам, продолжают навязывать неолиберальные стандарты в рамках так называемого поствашингтонского консенсуса, но более тонкими методами. Кондициональность маскируется под вид политического диалога при обсуждении поддержки разрабатываемых самими странами-получателями национальных стратегий борьбы с бедностью (или развития), а также использовании многочисленных индексов – институционального потенциала, развития бизнес-среды и др. при определении правомочности получения средств той или иной страной (наиболее яркий пример – индекс СРІА Всемирного банка). К ограничительным мерам можно отнести и требования к соблюдению условий труда и экологических стандартов. По оценкам Eurodad, чтобы получить кредит от Всемирного банка, развивающиеся страны должны выполнить в среднем 67 условий. Китай выставляет лишь одно условие: заявить о приверженности политики «одного Китая» и не признавать независимость Тайваня и Тибета; остальные страны БРИКС исходят из принципа «нулевой» кондициональности.

2. «Связывание» помощи. Страны БРИКС имеют обыкновение предоставлять большую часть средств в виде «связанной» помощи. Речь идет о

⁴ Saidi M., Wolf C. Recalibrating Development Cooperation: How Can Africa Countries Benefit from Emerging Partners? OECD Development Centre Working Paper no.302. Paris:OECD, 2011.

строительстве инфраструктурных или промышленных объектов под ключ и предоставлении продовольственной и технической помощи с условием, что поставщиками товаров и услуг будут компании или консультанты из страны-донора. Особенно показателен опыт КНР, которая зачастую даже не переводит деньги на счета страны-партнера, а перечисляет их напрямую китайским компаниям. Так, предоставление кредитов Анголе сопровождалось условием, что 70% контрактов будут отданы китайским подрядчикам и 50% материалов будут закупаться в КНР⁵ (это соответствует условиям предоставления кредитов, установленным Экспортно-импортным банком Китая). Практика «связывания» помощи предопределяет существенно более значимую роль государственного и частного бизнеса в СМР в странах БРИКС, чем в странах – членах КСР ОЭСР, отстранение НПО от этого процесса (даже в государствах с активным гражданским обществом – Бразилии, Индии), а также неиспользование механизмов программно-ориентированного подхода, в первую очередь прямой поддержки бюджета.

3. Использование «смешанных механизмов». Страны БРИКС, в первую очередь Индия и Китай, применяют «интегрированный» подход к СМР, в соответствии с которым помощь часто является одним из компонентов финансового «пакета», в который входят не только гранты, льготные кредиты или списание долга, соответствующие критериям ОПР, но и инструменты, относимые к прочим официальным потокам, например, кредиты с грант-элементом менее 25%. Так, Экспортно-импортный банк Китая широко применяет практику предоставления субсидированных экспортных кредитов (с включением объемов субсидии в отчетность по иностранной помощи), частичной или полной выплаты по кредиту природными ресурсами, и использования ресурсов в качестве залога (так называемая ангольская модель). Применяя последнюю схему, Китай опирается и ссылается на собственный позитивный опыт получения идентичным образом оформленных кредитов от Японии в 1980-е годы. Индия, в свою очередь, активно использует «кредитные линии» – экспортные кредиты, портфелем которых управляет Экспортно-импортный банк страны и Министерство торговли под контролем МИД. К 2013 г. объем их портфеля составил около 10 млрд долл., а количество стран-бенефициаров достигло 100⁶. Впрочем, практика использования помощи для поддержки национального бизнеса в борьбе за новые рынки не является изобретением стран БРИКС – по тому же пути в свое время шли и «пионеры СМР» на Западе.

4. Непрозрачность отчетности. Ни одна из стран БРИКС не оперирует категориями «ОПР» и «прочие официальные потоки». Бразилия и Индия наотрез отказываются говорить о «помощи развитию» и используют исключительно термин «сотрудничество в целях развития». При этом Индия включает в отчетность данные не только по грантам и технической помощи, но и по «кредитным линиям», исключая при этом расходы по размещению беженцев, которые в классификации ОЭСР считаются подвидом ОПР. Китай, напротив, вполне лояльно относится к термину «иностранная помощь» и использует его даже в названии подразделений (Департамент иностранной помощи Министерства коммерции). КНР достаточно четко отделяет иностранную помощь от других форм сотрудничества в целях развития, имеющих коммерческие цели. Китайское определение иностранной помощи в целом соответствует понятию ОПР, но в него не включается списание

⁵ *Tan-Mullins M., Mohan G., Power M. Redefining “Aid” in the China-Africa context // Development and Change. 2010. No. 5. P. 857–881.*

⁶ *Mullen R. India’s Development Assistance: Will It Change the Global Development Finance Paradigm? 2013. P. 11. www.iilj.org/newsandevents/documents/mullen.pdf.*

задолженности и расходы на обучение иностранных студентов⁷. Конституция Бразилии 1988 г. официально отделяет содействие развитию от торговли, но считает его инструментом внешней политики.

Понятийные различия, впрочем, не единственная причина того, почему ни одна из стран БРИКС (за исключением России – с 2010 г.) не отчитывается перед КСР ОЭСР, в отличие от других южных доноров – ОАЭ, Кувейта, Таиланда, – и не участвует в Международной инициативе по повышению прозрачности помощи (IATI). Во-первых, статистический учет всех видов помощи довольно сложен в условиях характерной для этих стран децентрализованной модели управления СМР. Во-вторых, публикация данных в полном объеме сопряжена с внутривнутриполитическими рисками – правительствам стран БРИКС придется разъяснять населению, почему эти средства не используются на цели борьбы с бедностью внутри страны. Наконец, в-третьих, страны БРИКС опасаются того, что принятие критериев КСР ОЭСР потребует от них выполнения и других рекомендаций «клуба» или вообще не позволит им получать ОПР, в которой они по-прежнему нуждаются⁸.

5. Фокус на содействии экономическому росту и технической помощи.

Страны БРИКС отдают предпочтение производственным секторам и инфраструктуре, доля которых в пуле ОПР от «традиционных доноров» за 1990-е годы сократилась в 1,5 раза на фоне резкой переориентации членов КСР ОЭСР (за исключением Японии и Южной Кореи) на социальные сектора (их доля выросла с 36 до 57%)⁹. Страны БРИКС финансируют строительство дорог, ГЭС, нефтеперерабатывающих производств, ЛЭП, стремясь одновременно использовать высокую конкурентоспособность национальных предприятий строительного сектора и содействовать развитию торговли и региональной интеграции. Обращает на себя внимание и заинтересованность стран БРИКС в строительстве объектов, призванных повысить престиж государств-партнеров, в рамках стратегии проецирования «мягкой силы» (так, Индия финансировала возведение нового здания парламента в Афганистане; Китай вложил 200 млн долл. в строительство новой штаб-квартиры Африканского союза). Еще одним приоритетом является содействие развитию сельского хозяйства. Это, впрочем, отнюдь не означает игнорирования социальных секторов. Бразилия, к примеру, становится мировым лидером в области здравоохранения и обеспечения социальной защиты, готовым делиться своим успешным опытом с другими странами. В сфере образования страны БРИКС, в отличие от «традиционных» доноров, концентрируются не на начальном, а на высшем образовании, курсах повышения квалификации и реализации совместных программ исследований.

Активизация стран БРИКС – путь к «гонке уступок» в сфере СМР: аргументы и контраргументы

Многие политики и эксперты на Западе утверждают, что активизация стран БРИКС сопряжена с серьезными рисками для стран-реципиентов и международной системы СМР в целом и грозит «откатом назад», «гонкой уступок» (race to the bottom), то есть смягчением нормативно-правового режима помощи и обесмысливанием всех усилий, вложенных в повышение ее эффективности в

⁷ Brautigam D. Aid “with Chinese characteristics”: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime // Journal of International Development. 2011. No. 5. P. 752–764.

⁸ Smith K., Fordelone T., Zimmerman F. Beyond the DAC: the welcome role of other providers of development cooperation. DCD Issues Brief. Paris: OECD-DAC, 2010.

⁹ World Bank. Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows. Washington, DC: World Bank, 2008. P. 8.

последние десятилетия. За этими утверждениями легко просматривается обеспокоенность «традиционных» доноров утратой собственного привилегированного положения в сфере СМР и дальнейшего ослабления их влияния на международной арене в целом. Однако все большее количество специалистов ратуют за более нюансированную оценку рисков. Попробуем обобщить основные аргументы сторон в этом споре.

Риск № 1. Многие на Западе считают, что страны БРИКС заинтересованы не в содействии развитию, а в реализации собственных политико-стратегических и экономических интересов – получении доступа к ресурсам и рынкам, задабривании местных элит и т.д. Выстраивая связи преимущественно с государствами, богатыми природными ресурсами, в том числе и теми, где правят авторитарные режимы, нарушающие права человека (Судан, Ангола, Зимбабве, Мьянма и т.д.), они оказывают «недобросовестную помощь»¹⁰ и подрывают глобальные усилия по обеспечению «надлежащего управления» в странах-бенефициарах.

Контраргументы. Оппоненты «алармистов» признают, что приверженность стран БРИКС принципу невмешательства во внутренние дела облегчает ведение дел с авторитарными режимами. Однако обвинения стран БРИКС в «недобросовестной помощи» эмпирическими данными не подтверждаются. Хотя «новые» доноры в целом и уделяют меньше внимания наименее развитым странам, чем страны – члены КСР, концентрации на оказании помощи ключевым торговым партнерам, странам, богатым природными ресурсами, или авторитарным режимам не наблюдается¹¹. Более того, А. Дрехер и А. Фухс выявили, что в случае с КНР обратная зависимость между уровнем дохода страны-бенефициара и объемами помощи проявляется даже четче, чем в случае с «традиционными» донорами¹². Исследование индийской программы помощи хотя и признало, что Дели при распределении средств не ставит во главу угла потребности стран-партнеров в развитии, признаков преимущественной поддержки авторитарных режимов не выявило¹³.

Более того, в политике «традиционных» доноров отчетливо видны двойные стандарты. Западные компании продолжают вести бизнес во всех без исключения странах, за оказание помощи которым критикуется, например, Китай, даже в Зимбабве¹⁴. Европейские и американские банки предоставили 48 займов Анголе, применяя столь яростно критикуемую модель предоставления средств в обмен на ресурсы¹⁵. Указывая на явное преувеличение данного риска, сторонники взвешенного подхода в то же время подчеркивают необходимость получения более полных данных по потокам помощи из стран БРИКС для выставления более объективной оценки.

Риск № 2. Готовность стран БРИКС предоставлять помощь государствам, не отвечающим даже минимальным стандартам «надлежащего управления», в особенности, богатым природными ресурсами, а также несоблюдение норм

¹⁰ Naim M. Rogue Aid: What's Wrong with the Foreign Aid Programs of China, Venezuela and Saudi Arabia. They are Extremely Generous. And They are Toxic // Foreign Policy. Vol. 159. P. 95.

¹¹ Dreher A., Nunnenkamp P., Thiele R. (2011): Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between Non-DAC and DAC Donor Countries // World Development. 2011. No. 11. P. 1950–1968.

¹² Dreher A., Fuchs A. Rogue Aid? The Determinants of China's Aid Allocation. Discussion Paper 93, Courant Research Centre, Georg-August-Universität Göttingen, 2012.

¹³ Fuchs A., Vadlamannati K. The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives // World Development. 2013. Vol. 44. P. 110–128.

¹⁴ Mawdsley E. Op.cit. P. 116.

¹⁵ Ibidem. P. 120.

Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ЕАТІ), Принципов Экватора, Кимберлийского процесса грозят укоренением коррупции, нарушений прав человека, плохих условий труда, ухудшением экологической обстановки и увековечиванием «ресурсного проклятия» в странах Юга¹⁶.

Контраргументы. Во-первых, сама по себе обусловленность помощи, как показывает опыт «традиционных» доноров, вовсе не гарантирует ее эффективности. Во-вторых, обвинения стран БРИКС в нарушении международных стандартов предоставления ОПР зачастую обусловлены подменой понятий и приравниванием коммерческих и экспортных кредитов к помощи. Но, как справедливо отмечает Э. Моудсли, почему-то забывается, что «от западных компаний никто не требует выдвижения политических требований»¹⁷. В-третьих, страны БРИКС не участвовали в разработке указанных выше кодексов поведения и не считают себя обязанными их соблюдать. В-четвертых, эти нормы сами «традиционные» доноры выполняют отнюдь не всегда. Наконец, в-пятых, доказательств того, что политика стран БРИКС и в первую очередь Китая, привела к ухудшению стандартов управления в странах-партнерах, пока нет¹⁸.

Риск № 3. Невнимание «нетрадиционных» доноров к состоянию систем финансового управления в странах-партнерах может обернуться накоплением последними не поддающихся выплате долгов и, соответственно, подрывом глобальных усилий по списанию задолженности¹⁹.

Контраргументы. Во-первых, специалисты не находят доказательств того, что страны БРИКС, и в частности Китай, в Тропической Африке занимаются «неосмотрительным кредитованием» (imprudent lending)²⁰. Во-вторых, они сами вносят серьезный вклад в списание долгов беднейшим странам. Так, например, в 2000–2008 гг. Китай списал долги 35 африканским странам на сумму 2,8 млрд долл. В-третьих, издержки увеличения долгового бремени необходимо сопоставлять с потенциальными дивидендами повышения темпов роста в результате получения новых займов. Пока в результате активизации стран БРИКС уровни долга по отношению к ВВП в развивающихся странах только снижаются. В то же время Д. Бротигам обращает внимание на замедление объемов списания задолженности лидерами БРИКС и в первую очередь Китаем. По ее мнению, это означает, что списание задолженности производится по выданным ранее, просроченным и преимущественно беспроцентным кредитам, в то время как по новым кредитам, выдаваемым на более жестких условиях, Китай будет требовать выплат в полном объеме, а значит, необходимость отслеживания приемлемости уровня долга сохраняется²¹.

Риск № 4. Склонность стран БРИКС к «связыванию» помощи подрывает усилия «традиционных» доноров по ее «развязыванию», успешность которых называется одним из главных достижений последних лет. Конкуренция с играющими не по правилам игроками может означать откат назад для глобальной системы СМР.

¹⁶ Manning R. Will Emerging Donors Change the Face of International Cooperation // Development Policy Review. 2006. No. 4. P. 371–383.

¹⁷ Mawdsley E. Op. cit. P.142.

¹⁸ Waltz J., Ramachandran V. Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance. Washington, DC: Center for Global Development, 2011.

¹⁹ Brautigam D. China, Africa and the international aid architecture. Africa Development Bank Group. Working paper No. 107. April 2010.

²⁰ Reisen H., Ndoye S. Prudent versus imprudent lending in Africa: from debt relief to emerging lenders. OECD Development Centre Working Paper. No. 268. Paris: OECD, 2008.

²¹ Цит. по: Mawdsley E. Op.cit. P. 122.

Контраргументы. Во-первых, масштабы «связанности» помощи со стороны стран БРИКС преувеличиваются. Так, например, в реализации одного из «витринных» проектов, профинансированных ЕХИМ-банком Китая, – строительстве ГЭС Буи в Гане – участвовали 700 китайских рабочих и 3000 ганцев. Во-вторых, многие страны КСР ОЭСР не соблюдают принятых «клубом» рекомендаций: наиболее злостными нарушителями являются Южная Корея, Португалия, Италия, Испания и США, доля «связанной» помощи в пуле ОПР которых составляет соответственно 73, 65,7, 26,6, 23,9 и 15,3%²². В-третьих, готовность многих стран к «развязыванию» помощи (например, Великобритании) обусловлена не столько заботой об эффективности, сколько высокой конкурентоспособностью британских фирм и НКО как участников тендеров на реализацию проектов помощи. В-четвертых, нужно помнить, что рекомендации относительно «развязывания» не распространяются на продовольственную и техническую помощь, которая занимает значимое место в программах СМР стран БРИКС, а также на поддержку стран со средним уровнем дохода, многие из которых входят в число их приоритетных партнеров. Наконец, в-пятых, есть все основания полагать, что «связывание» помощи «нетрадиционными» донорами будет наносить не столь существенный ущерб, ибо товары и услуги будут куда более дешевыми и приспособленными к местным условиям, чем товары и услуги, предоставляемые «традиционными» донорами²³.

Риск № 5. Активность стран БРИКС, не проводящих четкого разграничения между помощью и поддержкой экспорта, и использование технической помощи для продвижения наиболее конкурентных технологий (Бразилия – производство биоэтанола, Индия – ИКТ и т.д.) подрывает повестку дня повышения эффективности помощи и нарушает правила свободной конкуренции.

Контраргументы. Во-первых, многие товары и услуги, предоставляемые странами БРИКС могут успешно конкурировать на международных рынках и без государственной поддержки. Во-вторых, сами «традиционные» доноры, пока не добились того, чтобы их взаимоотношения со странами-получателями в сфере торговли и инвестиций выстраивались в соответствии с императивами содействия развитию (вспомним субсидирование сельхозпроизводителей, ставшее камнем преткновения на переговорах в ВТО).

Риск № 6. Непрозрачность финансовых потоков со стороны стран БРИКС наносит ущерб усилиям по обеспечению прозрачности и предсказуемости внешней помощи, включая деятельность Инициативы IATI.

Контраргументы. Правомерно говорить не о непрозрачности, а о непредоставлении сопоставимой отчетности. Все страны БРИКС публикуют данные по помощи частично или полностью в рамках отчетности по исполнению бюджета. Более того, Китай в 2011 г. – как раз в целях снижения опасений в свой адрес – опубликовал первую «Белую книгу» по иностранной помощи с разбивкой по «статьям», вполне соответствующим принятым в КСР ОЭСР стандартам²⁴. Позиция КНР и других стран БРИКС заключается в готовности разглашать данные по сопоставимым с ОПР потокам, но не по более коммерчески ориентированным инструментам, и в этом смысле не сильно отличается от большинства западных

²² OECD-DAC-DCD. Aid Untying 2012 Report. Paris: OECD, 2012. [search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2012\)39&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)39&docLanguage=En).

²³ Chandy L., Kharas H. Why can't we all just get along? The practical limits of international development cooperation // Journal of International Development. 2011. No. 5.

²⁴ Information Office of the State Council of the PRC. China's Foreign Aid. White paper. April 2011. news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm.

доноров. Во-вторых, в IATI не участвуют не только страны БРИКС, но и такой крупный «традиционный» донор, как Япония. В-третьих, страны БРИКС не принимали участия в разработке критериев ОПР, которая остается для них совершенно чуждой категорией. И хотя 27 из 33 категорий в базе IATI вполне применимы к сотрудничеству по линии Юг – Юг, принятие западных стандартов будет означать отказ от модели взаимодействия, возникшей до появления категории ОПР как таковой и в этом смысле будет очевидным проявлением слабости. Вместе с тем, как справедливо замечает Э. Моудзли, «отсутствие консенсуса между странами – членами КСР и «нетрадиционными» донорами о том, что относить к помощи развитию, не должно быть препятствием к разглашению данных. Решение вопроса об отнесении «кредитных линий» к помощи менее важно, чем обеспечение прозрачности как этих средств, так и субсидируемых экспортных кредитов, предоставляемых странами – членами КСР ОЭСР, данные по которым закрыты»²⁵.

Риск № 7. Нежелание стран БРИКС координировать усилия с «традиционными» донорами приводит к увеличению фрагментации потоков помощи, которая чревата особенно большими издержками в государствах, со слабым институциональным потенциалом.

Контраргументы. Во-первых, обвинения стран БРИКС в отказе взаимодействовать с «клубом доноров» не соответствуют действительности. Они принимают участие в работе координационных механизмов, но в том объеме, в котором считают нужным. Так, к примеру, Индия оправданно считает необходимым такое участие в соседнем Афганистане, но избегает его, например, в Африке, где ею движут не стратегические, а коммерческие интересы. Китай также регулярно принимает участие в обсуждении проблем СМР в наиболее важном для него регионе – АТР, но никаких договоренностей не подписывает, предпочитая сохранять свободу рук. Более того, все страны БРИКС, за исключением Китая, охотно участвуют в проектах трехстороннего сотрудничества, что позволяет им решать свои задачи в сфере СМР за счет «традиционных» доноров. Во-вторых, несмотря на громкую риторику, страны Запада не добились серьезных успехов в гармонизации усилий друг с другом. Степень фрагментарности помощи, особенно в нестабильных государствах и без стран БРИКС остается недопустимо высокой.

Активизация БРИКС как катализатор позитивных изменений в сфере СМР

Если в глазах стран Запада при оценке активизации стран БРИКС акцентируются в первую очередь риски, страны – получатели помощи видят в ней очевидные преимущества. Во-первых, расширение спектра внешних источников финансирования представляется значимым в условиях, когда страны – члены КСР ОЭСР вынуждены соблюдать режим бюджетной экономии. Во-вторых, они получают помощь в важнейших секторах, долгое время не являвшихся приоритетом для «традиционных» доноров, и в этом смысле считают ее удачным дополнением к усилиям западных партнеров. В-третьих, они могут выстраивать диалог на равных, без необходимости выполнять какие-либо политические условия. В-четвертых, низкая или нулевая кондициональность позволяет получать помощь гораздо быстрее²⁶. В-пятых, страны БРИКС лучше знают социально-культурные реалии, климатические условия и другие особенности государств Юга, поэтому их знания и опыт гораздо легче адаптируемы к местным реалиям. В-шестых, услуги,

²⁵ Mawdsley E. Op. cit. P.

²⁶ Woods N. Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance // International Affairs. 2008. No. 6. P. 1220.

предоставляемые БРИКС в качестве технической помощи, стоят гораздо дешевле услуг западных консультантов. Страны-бенефициары высоко ценят то, что, например, китайские консультанты, в отличие от западных специалистов, получают ту же зарплату и живут в тех же условиях, что их коллеги на местах. В-седьмых, развивающиеся страны видят в странах БРИКС выразителей общих чаяний по реформированию международной системы²⁷. В-восьмых, обострение конкуренции на поле СМР увеличивает вероятность того, что «традиционные» доноры будут вести себя более гибко, выстраивая диалог со странами-партнерами.

Внимательно отслеживая восприятие БРИКС странами-реципиентами, «традиционные» доноры осознали неизбежность внесения корректив в свои подходы. Во-первых, они отказались от назидательного тона в отношении БРИКС и начали на словах и в текстах официальных документов подчеркивать значимость сотрудничества по линии Юг – Юг как комплементарной формы СМР, разработали аутрич-стратегию, предусматривающую более тесное взаимодействие с «восходящими странами-гигантами». Во-вторых, они стали делать акцент не на кооптации/«социализации» – переучивании «новичков» и вписывании их в сложившуюся систему координат, а на координации усилий как посредством интенсификации диалога на двусторонней основе (China-DAC Africa Group), так и посредством развития механизмов трехстороннего сотрудничества. В-третьих, страны – члены КСР ОЭСР в 2011 г. в Пусане согласились на передачу функций учрежденной ими Рабочей группы по повышению внешней помощи более инклюзивному Глобальному партнерству по сотрудничеству в целях развития, само название которого отражает дискурсивные практики стран БРИКС и их партнеров. В-четвертых, «традиционные» доноры всерьез поставили вопрос о пересмотре стандартов отчетности и отслеживании всех видов финансовых потоков, переняв, таким образом, восприятие помощи как одной из форм сотрудничества в целях развития. В-пятых, произошло возрождение интереса к содействию экономическому росту посредством развития инфраструктуры и производственных секторов и связанное с ним явное усиление внимания к привлечению частного бизнеса к участию в СМР.

Это отнюдь не означает, что «традиционные» доноры признали свое поражение. Напротив, они предпринимают масштабные усилия для формирования повестки дня и в более инклюзивных форматах, начиная с G20 и Глобального партнерства и заканчивая Форумом сотрудничества в целях развития, учрежденным в 2007 г. под эгидой ЭКОСОС. Перестав строить иллюзии относительно конвергенции подходов, страны – члены КСР ОЭСР стали искать такие пути адаптации к изменившимся реалиям, которые позволят минимизировать перечисленные выше риски и максимизировать преимущества диверсификации участников СМР. Остается лишь надеяться, что в этой ситуации Российская Федерация извлечет максимум из своего уникального положения – кандидата в члены ОЭСР, с одной стороны, и члена БРИКС – с другой и станет связующим звеном между двумя группами доноров, внося таким образом значимый вклад в становление новой, стабильной и эффективной системы содействия международному развитию XXI в.

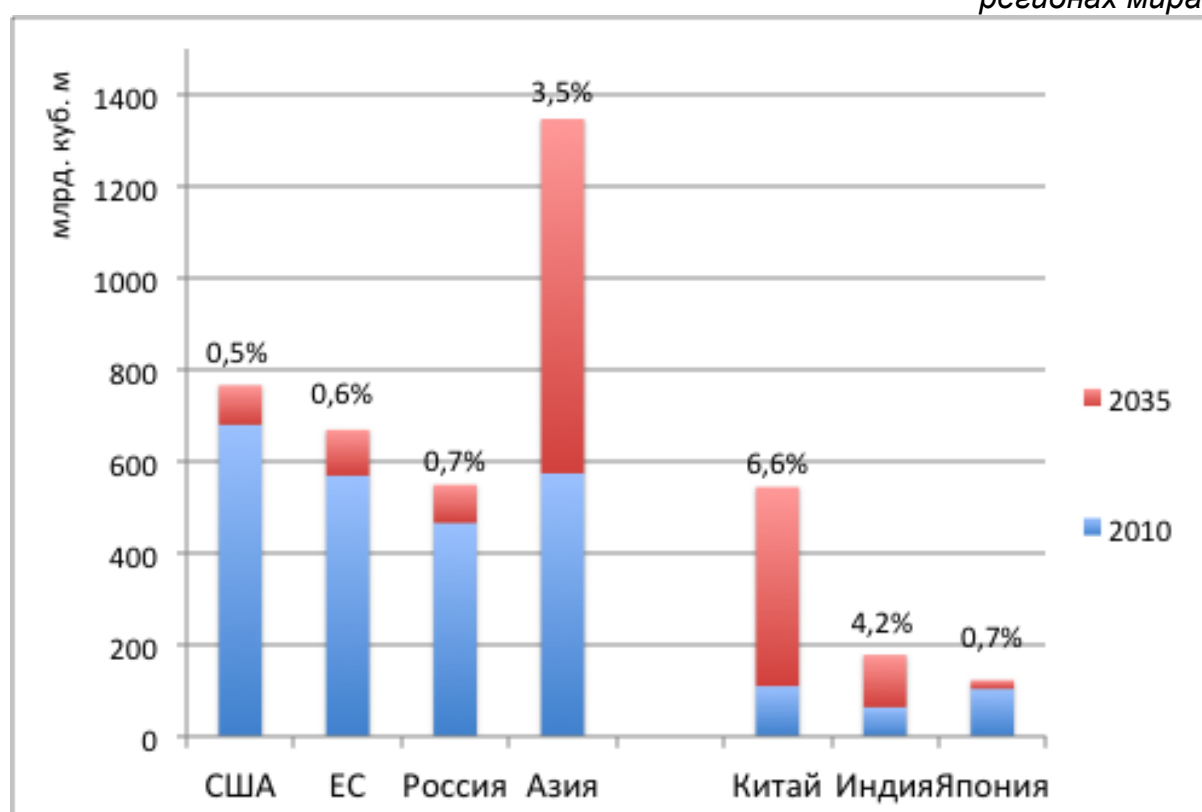
²⁷ Mawdsley E. Op. cit. P. 2.

Проблемы и перспективы развития газовых хабов в Азии

Центр энергопотребления уверенно смещается в сторону Азии. Согласно последнему прогнозу Международного энергетического агентства до 2035 г. почти половина прироста мирового спроса на газ придется на страны Азии и более четверти – на Китай¹ (см. рис. 1). Азиатские рынки привлекают экспортеров не только своей емкостью, но и ценовым превосходством. До сих пор цена природного газа в странах региона была на несколько долларов выше, чем в Европе и в 3–4 раза выше, чем в США.

Рисунок 1.

Прогноз темпов и объемов роста спроса на природный газ в отдельных странах и регионах мира



Источник: IEA, World Energy Outlook, 2012.

Снижению газовых цен в Европе и Северной Америке способствовало резкое увеличение предложения природного газа и связанное с ним расширение торговли в региональных центрах газовой торговли (хабах). Ожидается, что в ближайшие годы произойдет усиление конкуренции и на азиатских газовых рынках: мощность экспортных терминалов сжиженного природного газа (СПГ), ориентированных на Азиатско-Тихоокеанский регион, к 2017 г. увеличится на треть². США обещает стать новым и потенциально крупным экспортером газа. В то же время Китай планирует колоссальный рост добычи нетрадиционного газа.

* Кушкина Ксения Сергеевна – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ International Energy Agency. World Energy Outlook. 2012.

² International Energy Agency. Medium-Term Gas Market Report. 2012.

Приведет ли ожидаемое обострение конкуренции на газовом рынке к формированию конкурентных рынков в Азии? Дать однозначный ответ на этот вопрос пока сложно. В статье рассмотрены основные модели ценообразования на газ, их эволюция, а также проблемы и перспективы развития хабов в азиатских странах.

Модели газовых рынков

Различают две основные модели рынков газа. Так называемая рыночная или англо-саксонская модель, которая, как указывает название, существует в Великобритании и США, базируется на принципах, составляющих основу всей англосаксонской системы экономики: главенствующую роль играет рынок, государственное регулирование и вмешательство в ценообразование минимально, монополии отсутствуют, развита система биржевой торговли.

Цена на газ в англосаксонской модели определяется исходя из соотношения спроса и предложения в ликвидных центрах торговли. Основная предпосылка конкурентной организации рынка – наличие большого количества покупателей и продавцов. Поэтому подобная модель характерна для стран с хорошо развитой сетью газопроводов и достигшим определенной степени насыщения газовым рынком, где при условии недискриминационного доступа к газопроводам возможна конкурентная организация рынка.

До недавних пор необходимые для эффективного функционирования биржевой торговли газом условия существовали только в Великобритании и США. В странах же Азии и континентальной Европы традиционно использовалась и используется до сих пор так называемая groningenская (голландская) модель ценообразования, основанная на долгосрочных экспортных контрактах с привязкой к ценам альтернативных энергоресурсов³. На европейском рынке в качестве таковых выступают дизельное топливо и мазут (их доля в конечной формуле ценообразования устанавливалась на уровне 60 и 40% соответственно). Однако с развитием и либерализацией газовых рынков наблюдается тенденция постепенного перехода к большей диверсификации источников индексации цены (см. рис. 2).

Это связано с расширением торговли на европейских хабах: перенаправление экспортных потоков сжиженного природного газа с США на Европу и послекризисное падение спроса на газ привели к росту торгов на европейских газовых площадках и снижению спотовой (основанной на конкуренции газ-газ) цены. В результате, выросли не только объемы спотовой торговли, но увеличилась и доля спотовой составляющей в целом ряде долгосрочных экспортных контрактов. Так, заключившие длительный контракт с «Газпромом» имеют право раз в три года требовать скорректировать цены. Этим правом воспользовались многие контрагенты российского поставщика; они настояли на изменении весов компонентов ценовой формулы и расширении номенклатуры входящих в нее элементов. В результате вес спотовой составляющей в структуре цены «Газпрома» увеличился в 2010 г., по различным оценкам, до 7–15%⁴. В целом по Европе доля газа, торгуемого без привязки к нефтяным ценам, выросла с 6% в 2005 г. до 33% в 2010 г.⁵

³ Подробнее о groningenской модели см.: *Конопляник А.* Эволюция ценообразования на газ в континентальной Европе. Часть 1: Groningenская модель долгосрочного экспортного газового контракта как основа формирования европейской системы газоснабжения // Газовый бизнес. 2009. Январь-февраль. С. 62–69. www.konoplyanik.ru.

⁴ Отчет Газпромбанка от 02.08.2010. www.gazprombank.ru/upload/iblock/d97/gazprom_020810.pdf, а так же *Melling A.* Natural gas pricing and its future. Carnegie Endowment for International Peace. 2010.

⁵ International Energy Agency. Medium-term gas market report. 2012.

Как показывают изменения последних нескольких лет, модели биржевого и контрактного ценообразования уже развиваются не параллельно. Рост биржевой торговли привел к тому, что одна модель все больше влияет и на ценообразование в рамках другой.

В Азии подавляющее большинство газовых сделок так же, как и в Европе, проходит по долгосрочным контрактам, но зафиксированные в них формулы привязаны, как правило, к ценам не на нефтепродукты, а на импортную цену нефти JCC⁶. В отличие от Европы, в Азии отсутствует региональный газовый хаб, поэтому и единственный азиатский газовый индекс – это индекс спотовых цен JKM⁷, но он не отражает конкурентную цену газа, а зависит от JCC, так же как и долгосрочные цены.

Для того чтобы в Азии начал развиваться конкурентный газовый рынок, необходимо выполнение трех базовых условий: 1) физическое наличие газового хаба в регионе; 2) достаточное количество незаконтрактованных объемов газа на рынке; 3) снятие контрактных ограничений, препятствующих свободному обращению газовых потоков.

Перспективы создания газового хаба в Сингапуре

По мнению экспертов Международного энергетического агентства, в Азиатском регионе наибольшими шансами создать газовый хаб обладает Сингапур⁸. Газовый рынок этой страны можно по праву отнести к одному из самых развитых рынков Азии как по степени насыщения, так и по уровню либерализации: государство не регулирует оптовые цены на газ; коммерческая деятельность компаний отделена от транспортной; обеспечивается доступ третьих сторон к объектам газовой инфраструктуры; газопроводы и терминал СПГ управляются независимым регулятором.

Кроме того, Сингапур уже является одним из крупнейших центров биржевой торговли нефтью. Руководство государства всячески способствует превращению страны в региональный центр торговли газом. Налоговые льготы привлекают в Сингапур все больше торговых подразделений нефтегазовых компаний (в 2012 г. их было уже 14, включая «Газпром» и «Новатэк»), а банки предлагают различные биржевые инструменты торговли СПГ⁹.

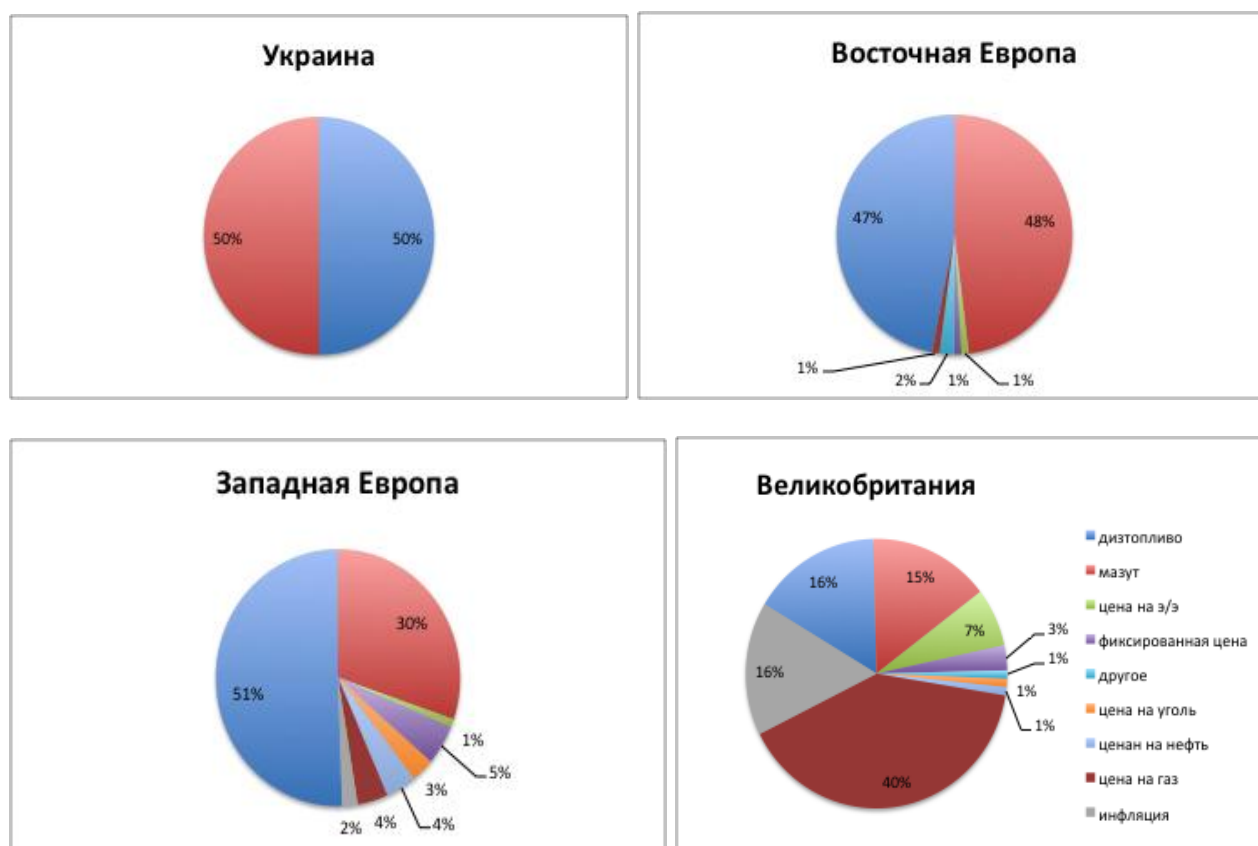
⁶ Japanese Crude Cocktail (JCC) – средняя цена нефти, импортируемой в Японию.

⁷ Japan/Korea Marker (JKM) – индекс, отражающий среднюю спотовую цену на СПГ с доставкой в Японию и Южную Корею. Рассчитывается ежедневно и публикуется компанией «Platts». По состоянию на 2012 г. от 25 до 40% спотовых сделок в Азии совершались с привязкой к индексу JKM. См.: Hong Chou Hui. Platts JKM and LNG Spot Contracts. November 2012. russia.platts.com/IM.Platts.Content/aboutplatts/mediacenter/pdf/insight-nov12-lng.pdf.

⁸ Energy Market Authority. IEA Report: Singapore holds best prospects for an Asian natural gas trading hub. 01.03.2013.

⁹ International Energy Agency. Developing a Natural Gas Trading Hub in Asia. 2013.

Рисунок 2.
Индексация экспортных цен на газ в различных регионах Европы



Источник: Putting a price on energy. International pricing mechanisms for oil and gas // Energy Charter Secretariat. 2007.

Через Сингапур проходят четыре газопровода, соединяющих его с Индонезией и Малайзией (которая, в свою очередь, соединена с Тайландом, а через него и с другими странами континента). Несмотря на то что их совокупная мощность дает возможность полностью покрывать текущие потребности Сингапура, в 2006 г. правительство страны объявило о планах строительства первого в стране регазификационного СПГ-терминала. В мае 2013 г. его первые две очереди совокупной мощностью 3,5 млн т в год были введены в эксплуатацию¹⁰. До конца 2014 г. планируется увеличить мощность до 8,2 млн. Терминал сможет принимать различные по размерам танкеры, наравне с импортом и хранением возможен реэкспорт СПГ. Кроме того, он является единственным в Азии терминалом, к которому обеспечен недискриминационный доступ третьих сторон.

Наличие газовой инфраструктуры, позволяющей обеспечивать конкуренцию между поставщиками, при условии высокой степени либерализации газового рынка создает серьезный задел для развития биржевой торговли газом. По прогнозам экспертов Международного энергетического агентства, газовый хаб в Сингапуре может быть создан через два-три года¹¹. Но насколько быстро он сможет превратиться в региональный ценовой ориентир – пока вопрос открытый.

Существует несколько факторов, которые могут воспрепятствовать развитию конкуренции между продавцами и покупателями газа на хабе. Конкуренция между

¹⁰ Energy Market Authority. Singapore's LNG terminal starts commercial operations. 07.05.2013.

¹¹ Bloomberg. Premier Oil's Singapore Gas Price Buoyed by Import Limits. 11.03.2013.

поставщиками сетевого газа и СПГ в Сингапуре ограничена законодательно. Чтобы обеспечить новый терминал контрактами, в 2006 г. власти страны ввели ограничения на импорт газа по трубопроводам: компаниям было запрещено увеличивать объемы закупки сетевого газа до тех пор, пока не будет импортировано 3 млн т СПГ, а если этот объем не будет достигнут, то до 2018 г.¹². По состоянию на май 2013 г. лицензированный импортер проекта, британская компания «BG Group», заключила контракты на поставку более 2,7 млн т СПГ. Поэтому энергетический регулятор Сингапура приступил к обсуждению поправок к закону об импорте газа¹³. Участники рынка надеются, что в дальнейшем импортные ограничения вводиться не будут и что трубопроводный газ сможет в полной мере конкурировать с СПГ на формирующемся газовом хабе.

Помимо отмены ограничений на импорт сетевого газа для развития рыночной торговли на хабе необходимы изменения законодательства, регулирующего конкуренцию между поставщиками СПГ. За организацию импорта и продаж газа с первой очереди терминала отвечает компания «BG Group». В ее функции входит обеспечение поставок СПГ (основной источник газа – австралийский проект компании «Queensland Curtis LNG»), а также заключение договоров на продажу газа конечным потребителям. Хотя выбор поставщика и осуществляется на конкурентной основе, выбор единственного импортера ограничивает конкуренцию продавцов газа на рынке. В марте 2012 г. энергетический регулятор Сингапура провел общественные слушания по вопросу организации импорта на вторую очередь терминала. Участникам переговоров не удалось прийти к единому мнению о том, должны ли поставки на последующие очереди также обеспечиваться одной компанией или же сразу несколько импортеров смогут поставлять СПГ на терминал. Повторные слушания будут проведены летом 2013 г.¹⁴.

Могут возникнуть определенные трудности и с обеспечением конкуренции между покупателями газа на хабе. Цена трубопроводного поставляемого в страну газа привязана к импортной стоимости нефтепродуктов и достигает 18–23 долл. за 1 млн БТЕ¹⁵, тогда как цена на СПГ определяется стоимостью нефти марки Brent и составляет порядка 14–15 долл. за 1 млн БТЕ¹⁶. Большая часть сжиженного и весь трубопроводный газ поставляется в Сингапур по срочным контрактам, поэтому при наличии существенной разницы в цене, в кратко- и среднесрочной перспективе вместо создания конкуренции на хабе может произойти переориентация потребителей с трубопроводного на сжиженный газ.

Отрицательно на развитии конкуренции между покупателями газа может сказаться и то, что в долгосрочной перспективе ожидается рост спроса на газ в стране. По прогнозу министра внутренних дел, торговли и промышленности Сингапура С. Исварана, к 2024 г. импорт газа увеличится в 2 раза, с 7,5 млн до 15 млн т в год. Поэтому даже при условии строительства запланированной третьей очереди терминала, совокупных мощностей по импорту сжиженного (8,4 млн т в год) и сетевого (7,4 млн т в год) газа хватит лишь на покрытие внутреннего спроса.

Для того чтобы газовый рынок такой маленькой страны, как Сингапур, стал ценовым ориентиром для всего региона, необходимо будет ввести дополнительные

¹² Energy Market Authority. Final Determination. Addendum to Information Paper on Policy on Gas Import Control. 02.03.2011.

¹³ Energy Market Authority. Singapore's LNG terminal starts commercial operations. 07.05.2013.

¹⁴ ICIS. Singapore calls on industry to decide on LNG import liberalization. 02.05.2013.

¹⁵ Bloomberg. Premier Oil's Singapore gas price buoyed by import limits. 11.03.2013. БТЕ – Британская тепловая единица (BTU) определяется как количество теплоты, необходимое для того, чтобы увеличить температуру 1 фунта воды на 1 градус Фаренгейта.

¹⁶ ICIS. Singapore calls on industry to decide on LNG import liberalization. 02.05.2013.

импортные мощности и газохранилища, а также привлечь на рынок покупателей из других азиатских стран. При этом два крупнейших потребителя региона – Япония и Китай – развивают собственные инструменты биржевой торговли газом и, возможно, их участие в торговых операциях в Сингапуре будет незначительным.

Перспективы создания газового хаба в Китае

Конкуренцию сингапурскому проекту может составить проект создания центра спотовой торговли в Китае. В декабре 2010 г. на Шанхайской нефтяной бирже впервые начали проводиться спотовые операции по продаже СПГ. Торговля осуществляется только физическими объемами с поставками в день продажи. Объемы торгов определяются Национальной энергетической администрацией. Государственный орган устанавливает, на какие объемы не распространяется государственное ценовое регулирование, а поставщики СПГ (пять компаний, включая CNPC и CNOOC) выделяют газ согласно установленной квоте. Изначально на бирже торговались совсем незначительные объемы газа, но с ростом торговой активности власти начали увеличивать и котируемые объемы. Летом 2011 и 2012 гг. на бирже было продано 100 млн куб. м¹⁷, зимой 2012–2013 гг. – уже 300 млн куб. м¹⁸ (примерно 6% от потребляемого в Шанхае газа).

Выбор Шанхая как центра газовой торговли неслучаен – через город проходит два крупных (Запад – Восток и Сычуань – Шанхай) и ряд небольших газопроводов. В районе Шанхая находится три регазификационных терминала и ведется строительство еще двух. В город поступает газ также с офшорных месторождений. Другой фактор – это особенности внутреннего ценообразования. Дело в том, что государство в Китае регулирует цены на весь трубопроводный газ и не регулирует цены на дорогой СПГ. Это вынуждает Китай искать механизмы балансировки цен на газ из различных источников. Начало спотовой торговли газом на внутреннем рынке – одна из таких попыток.

На данном этапе биржа используется только для сглаживания пикового потребления, но амбиции властей идут дальше. Во-первых, выбор Шанхая как центра национальной газовой торговли – это часть долгосрочного плана по реформированию системы ценообразования в энергетике. Либерализации цен подверглись практически все сектора, и стремительное наращивание объемов импорта делает реформу газовых цен в Китае практически неизбежной. С декабря 2011 г. в КНР проводится эксперимент по переводу страны с традиционного для нее метода расчета цен «издержки-плюс» на более рыночный метод netback, то есть мировые цены минус экспортная пошлина и логистика. Первые очертания реформы предполагают, что цены на входе в газораспределительные сети будут отсчитываться не от себестоимости производства, а от стоимости нефтепродуктов на мировом рынке. Точкой отсчета газовых цен станет Шанхай – центр пересечения газотранспортных потоков. Пока эксперимент по применению реформы проводится только в двух южных провинциях. Он признан успешным и ожидается, что постепенно эта практика будет распространена на центральные регионы Китая, а потом и на всю страну. В таком случае Шанхай станет общенациональным китайским газовым хабом.

Во-вторых, в планы китайского руководства входит постепенное превращение Шанхая в основной национальный, а затем и мировой центр торговли газом. В ближайшие годы КНР войдет в число крупнейших импортеров газа в мире. Как

¹⁷ Шанхайская нефтяная биржа. О проведении операций по реализации природного газа в период летнего пикового спроса со 2 июля (кит.). 29.06.2012.

¹⁸ Шанхайская нефтяная биржа. Положительные результаты торговли природным газом в период зимнего пикового спроса (кит.). 29.12.2012.

свидетельствуют программные документы и выступления китайских чиновников, Китай намерен использовать свое усиление на мировом рынке для продвижения такого ценообразования, которое бы отвечало его интересам. Каким именно будет это ценообразование – остается только догадываться, но уже сейчас можно предположить, что центру спотовой торговли в Шанхае в нем будет отведена особая роль.

Обращает на себя внимание сходство архитектуры китайского и европейского рынка. Формула для расчета китайских оптовых цен¹⁹ схожа с формулами расчета импортных цен, принятыми в Западной и Восточной Европе²⁰, и не похожа на формулу, используемую в стандартных азиатских газовых контрактах²¹. По всей видимости, Китай постепенно отказывается от привязки к JCS и в перспективе будет стараться определять спотовые цены на основе цен собственного хаба, а цены по долгосрочным контрактам – согласно формулам, схожим с европейскими. Не исключено также, что из-за сильнейшей конкуренции газа с углем в китайской электроэнергетике китайская сторона постарается ввести в расчетную формулу угольную и/или электроэнергетическую компоненты. Это даже в большей степени, чем развитие спотовой торговли, грозит удешевлением контрактной стоимости газа.

Между тем говорить о зарождении регионального газового хаба, аналогичного хабам в США или Европе, в Китае пока рано. Для того чтобы превратить Шанхай в центр газовой торговли, необходима достаточно радикальная перестройка всего газового сектора: демополизация, ослабление государственного регулирования, предоставление доступа к инфраструктуре третьим игрокам, развитие инструментов биржевой торговли, изменение валютного регулирования и т.д. Для всего этого потребуется время и, главное, политическая воля. Газовый рынок страны находится на стадии интенсивного развития, для которого нужны как предложение, так и инвестиции в инфраструктуру и добычу. Сложно себе представить, чтобы на данном этапе государство делегировало часть своих полномочий рынку и начало проводить демополизацию нефтегазового сектора.

Перспективы создания газового хаба в других странах Азии

За исключением Китая и Сингапура, другие страны региона планов по созданию газовых хабов пока не строят.

Япония намерена развивать биржевые инструменты торговли газом в отсутствие собственного центра спотовой торговли. Правительство страны объявило, что с 2015 г. на Токийской товарной бирже будет организована торговля газовыми фьючерсами. Цена контрактов будет привязана к спотовой цене на СПГ, поставляемый в Японию. Фьючерсы будут заключаться без обязательств физической поставки газа и использоваться в основном для страхования рисков, связанных с изменением спотовых цен на СПГ.

¹⁹ $P_n = d^*(\alpha * P_{CHGn} / P_{CHG0} + \beta * HFO_n / HFO_0) * (1 + t)$. Источник: Постановление ГКРР No [2011] 3033. «О применении новой системы ценообразования в провинции Гуандун и Гуанси- Чжуанском автономном районе» (кит.). 26.12.2011 г.

²⁰ Формула расчета цены, принятая в Великобритании: $P_n = P_0 (0,2 * LFO_n / LFO_0 + 0,3 * HFO_n / HFO_0 + 0,5 * PPI_n / PPI_0 + \mu * X_n / X_0)$; в СНГ: $P_n = P_0 (\alpha * LFO_n / LFO_0 + \beta * HFO_n / HFO_0) * d$; в Западной Европе: $P_n = P_0 + \alpha * 0,0078 * (LFO_n - LFO_0) + \beta * 0,0076 * (HFO_n - HFO_0) + \mu * (X_n - X_0)$, где: P_n – расчетная цена газа, P_0 – базовая цена газа, LFO – цена на дизель, HFO – цена на мазут, $P_{снг}$ – цена СНГ, PPI – индекс инфляции, X – цена на другие компоненты (уголь, электроэнергию, газ и др.), α , β , μ – коэффициенты, отражающие конкуренцию альтернативных видов топлива и газа, d – дисконт, t – НДС.

²¹ $P(LNG) = k_1 * JCS + k_2$.

Вполне вероятно, что Южная Корея будет переориентироваться на спотовые цены Шанхайской биржи. Руководство корейской компании KOGAS – крупнейшего импортера СПГ в мире – во время визитов на китайскую биржу положительно оценило ее работу и заявило, что центр газовой торговли в Шанхае имеет все шансы стать новым ценовым ориентиром для стран Северо-Восточной Азии.

В большинстве стран Азии условия для формирования центров физической торговли газом отсутствуют. За исключением Сингапура, газовые рынки в государствах Юго-Восточной Азии не либерализованы; в Японии, Южной Корее и Индии газовая инфраструктура принадлежит вертикально интегрированным и, как правило, государственным структурам, доступ третьей стороны к ней ограничен или отсутствует. Япония и Южная Корея не обладают столь важной для обеспечения гибкости поставок возможностью торговать трубопроводным газом. Большинство азиатских потребителей вполне устраивает сложившаяся модель ценообразования, поскольку она позволяет им обеспечивать гарантированные поставки топлива по относительно прогнозируемым ценам.

Проблемы развития газовых хабов в Азии

Помимо ограничений, связанных с созданием газового хаба, существуют также ограничения, налагаемые высокой зависимостью азиатских стран от спотовых поставок. Возможность транспортировать газ в сжиженном виде теоретически позволяет организовать конкурентную торговлю СПГ на хабе, но на практике обеспечение гибкости поставок сжиженного газа затрудняется необходимостью одновременного выполнения целого ряда условий.

Во-первых, это обеспечение доступа третьих сторон к газовой инфраструктуре. В данном случае речь идет о регазификационных терминалах, подавляющее большинство которых законтрактовано на многие годы вперед (единственное исключение составляет терминал со свободным доступом в Сингапуре).

Во-вторых, это обеспечение торговой базы хаба. Большая часть предназначенного на экспорт СПГ также законтрактована, на спотовые поставки приходится всего 8–10% от торговли сжиженным газом и около 1% от общемировой торговли газом²². Как уже было отмечено выше, настоящий толчок к развитию торговли на европейских торговых площадках дали сланцевый газ и последовавшее за этим перенаправление потоков СПГ на спотовые рынки Европы. Если аналогичная ситуация с резким увеличением предложения на рынке повторится (например, за счет развития добычи сланцевого газа в Китае, роста незаконтрактованных поставок СПГ из США, Канады, стран Восточной Африки), это может существенно ускорить развитие новых азиатских хабов. И наоборот, в отсутствие не обремененных оговорками о пункте назначения гибких поставок СПГ на рынке не будет самого предмета торговли, и доверия к площадке со стороны участников рынка не будет.

В-третьих, вопрос доверия связан не только с торгуемыми объемами, но и с уровнем ликвидности рынка. Газовому хабу даже такой либеральной страны как Великобритания потребовалось более 16 лет, чтобы достичь минимально приемлемых уровней ликвидности. Только одному хабу континентальной Европы (Зебрюгге в Бельгии) удалось к этому уровню приблизиться. Очевидно, что на становление молодых азиатских хабов уйдут долгие годы.

²² Шанхайская нефтяная биржа. Глава представительства KOGAS посетил с визитом Шанхайскую нефтяную биржу (кит.). 18.11.2012.

В азиатском регионе пока отсутствует целый ряд существенных предпосылок, необходимых для развития полноценной рыночной торговли газом. Лишь в средне- и долгосрочной перспективе постепенный отказ от привязки спотовых цен к JCS и переход на цены на газ, торгуемый в региональных хабах, вполне возможен. Многие будут зависеть от того, насколько настойчиво власти Китая и Сингапура будут развивать торговлю на зарождающихся в них хабах, а также и от того, как будет развиваться ситуация со сланцевым газом в Китае и экспортом незаконтрактованного СПГ из США, Канады, Восточной Африки и других стран.

Бренд стран как фактор развития конкурентоспособности

В настоящее время в Российской Федерации остро стоит проблема создания и развития национального бренда, который должен быть основан на сильных региональных брендах, включая успешные бренды товаров и услуг. Нет необходимости доказывать важность и целесообразность подкрепления и защиты бренда «сделано в России», который лежит в основе экономического благополучия страны в условиях глобальной экономики. Безусловно, у нас пока нет столь обширного и разнообразного опыта создания и развития территориальных брендов, как за рубежом¹. Тем не менее в стране, обладающей такой протяженной и разнообразной по природным и социально-экономическим условиям территорией, как у России, можно и нужно говорить о необходимости планомерной работы по созданию территориальных брендов разного масштаба, начиная с брендов отдельных населенных пунктов, таких как Сочи, городов Золотого кольца, и природных объектов – например, озера Байкал, и заканчивая брендом страны в целом.

«Бренд – это быстрый способ передачи информации рынку с целью оказать влияние на принятие решений»². Заменяя собой личный опыт потребителя, бренды позволяют в условиях жесткой конкуренции быстро ориентироваться на рынке, представляя собой некое готовое решение, которому можно доверять. В настоящее время уже не приходится говорить лишь о брендах товаров или услуг, к ним можно добавить личные бренды (например, бренды политиков, менеджеров, ученых), бренды организаций, мероприятий и территорий. Так, Сочи – бренд мероприятия (зимняя Олимпиада 2014 г.) и территории, с ним связанной. Одно из определений брендинга – «целенаправленное формирование отношений между поставщиком и покупателем, выходящее за рамки отдельных транзакций или отдельных взаимоотношений»³, отражает усиление значимости отношения к продукции или территории по сравнению с ней самой.

Среди функций, которые выполняет бренд (идентификация, идеализация, противопоставление, дифференциация)⁴, важнейшая – коммуникативная или функция идентификации, позволяющая считывать информацию об объекте за короткий период времени, облегчая целевой аудитории восприятие информации о позитивных или негативных его сторонах. Безусловно, бренд страны разрабатывается с целью идентификации ее лучших черт как внутри страны, так и за ее пределами, поэтому важными его составляющими являются деловая репутация, экономический потенциал, а также те культурные и социальные особенности, которые объединяют жителей страны вокруг общих задач, например, повышения конкурентоспособности.

* Гречко Елена Александровна – кандидат географических наук, старший научный сотрудник кафедры географии мирового хозяйства географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ Ярким примером проведения полномасштабных работ в этом направлении может служить бренд Сочи, однако анализировать его успешность на данный момент преждевременно.

² Такое определение дают консультанты компании Booz Allen & Hamilton. Цитата по: Кумбер С. Брэндинг. М.: «Вильямс», 2004. С. 19.

³ Hill S., McGrath J., Dayal S. How to brand sand // Strategy & Business. 1998. Iss. 11. P. 22–34.

⁴ Келлер К. Стратегический бренд-менеджмент. М.: «Вильямс», 2005.

Целесообразно разделить бренды стран по принципу их создания на исторически сложившиеся – естественные бренды, сформировавшиеся стихийно в результате интеграции уникальных географических, исторических, социокультурных условий в предложение товаров и услуг, продвигающих имидж этих территорий (например, всемирно известный исторически сложившийся бренд Швейцарии – «точность, воплощенная в часах»), и искусственные бренды, разработанные специальными организациями в соответствии с теми требованиями, которым они должны удовлетворять (туристический бренд Австралии). Большинство современных брендов являются результатом планомерной работы по их созданию и продвижению, то есть искусственными. С. Анхольт⁵ определяет брендинг страны как систематический процесс согласования действий, поведения, инвестиций, инноваций и коммуникаций для реализации стратегии конкурентной идентичности.

Опросы показали, что потребители воспринимают страну производства как важную информацию о качестве товара, то есть зачастую принимают решение о покупке, руководствуясь страной происхождения продукции как индикатором, имеющим большее значение, чем бренд товара как таковой⁶. В таких условиях бренд страны становится стратегически значимым фактором ее конкурентоспособности, продвигающим ее корпоративные бренды, и, наоборот, в случае отрицательного бренда страны – препятствующим этому продвижению.

Бренд страны в отличие от брендов товаров и услуг – категория условная. Понятно, что он не может быть продан, как торговая марка. Тем не менее его создание напрямую направлено на получение конкурентных преимуществ, соответствующих стратегическим задачам развития территории, и его вклад в национальную экономику можно рассчитать.

Британская транснациональная консалтинговая компания «Brand Finance»⁷, специализирующаяся в сфере аудита и оценки стоимости брендов, использует для этого метод освобождения от роялти, который применяется для оценки корпоративных брендов. В основе метода лежит предположение о том, что если бы страна использовала национальный бренд по договору лицензии, то должна была бы выплачивать владельцу некоторый процент – роялти, но, владея национальным брендом, страна сама капитализирует роялти. Таким образом, оценить стоимость бренда страны можно, рассчитав сумму потенциальных роялти по секторам экономики с учетом прогнозов экономического роста и возможных рисков, что будет отражать вклад национального бренда в экономику страны.

При составлении рейтинга наиболее влиятельных национальных брендов «Brand Finance» учитывает не только их стоимость, но также Индекс силы бренда. В основе последнего лежат показатели, разделенные на четыре группы: инвестиции, продукт, туризм, талант. Каждая группа подразделяется на две категории: внутренние, поддерживающие деятельность внутри страны, и внешние, продвигающие различные аспекты национального бренда за рубежом. Например, внутренний аспект таланта, по мнению экспертов «Brand Finance», – качество рабочей силы, и внешний – привлекательность для высококвалифицированных трудовых мигрантов, например, ученых или инженеров. Таким образом, учитываются не только инвестиционные показатели, экономический рост, динамика потребления,

⁵ С. Анхольт – британский исследователь, один из ведущих специалистов в области национальных брендов, предложивший в 1996 г. термин «национальный брендинг», независимый советник в области создания и продвижения национальных брендов правительств более чем 20 стран.

⁶ Lampert S., Jaffe E. A Dynamic Approach to Country-of-Origin Effect // European Journal of Marketing. 1998. Vol. 32, No. 1/2. P. 61-78.

⁷ www.brandfinance.com/images/upload/bfj_nation_brands_100_2012_dp.pdf.

производства и национального экспорта, но и факторы, характеризующие качество жизни в стране, человеческий капитал, туристическая привлекательность. По итогам сравнительного исследования каждой стране присваивается рейтинг от AAA (чрезвычайно сильный национальный бренд) до DDD (отсутствие национального бренда).

В 2012 г. стоимость ста наиболее дорогих национальных брендов составила 38,6 трлн долл. Самый дорогой бренд среди стран у США, его стоимость составляет 14,6 млрд долл.; за ним следует бренд Китая – его стоимость, по расчетам «Brand Finance», – 4,8 млрд; на третьем месте Германия, бренд которой оценивается в 3,9 млрд долл. Ведущим фактором при формировании стоимости брендов этих стран стал размер их экономики. Бренд России оказался на 11-м месте: его стоимость составила 1 млрд долл., впечатляет прирост – 84% по сравнению с 2011 г. Наиболее динамично развиваются бренды Польши, Украины, Швейцарии, Китая и Аргентины. Нужно отметить, что не все страны, попавшие в первую десятку интегрированного рейтинга по стоимости и силе национальных брендов, обладают очень сильными национальными брендами (AA). Так, Китай (A+), Бразилия (A), Индия (A) и Италия (A) не попадают в эту категорию, оправдывая высокое место в рейтинге за счет значительной расчетной стоимости своих национальных брендов; то же самое относится и к России (A-).

Самым сильным брендом 2012 г. стал Сингапур (AA) – прежде всего за счет своей инвестиционной привлекательности. Ведущий фактор силы национального бренда Швейцарии (AA), занимающего второе место, – привлекательность страны с точки зрения работы и образования. Национальный бренд США (AA), имеющий преимущества в трех категориях: инвестиции, продукт, талант, успешно продвигающий свои товары и услуги, оказался на третьем месте. Австралия (AA), продолжая увеличивать доходы от туризма за счет улучшения своего национального бренда, стала самым привлекательным брендом с точки зрения туризма.

Остановимся подробнее на примере Австралии. Австралия целенаправленно работала, шаг за шагом создавая привлекательность своего туристического бренда. В 1995 г. была запущена маркетинговая программа стоимостью в 50 млн долл., в рамках которой рассылались туристические брошюры, размещались рекламные материалы в печатных изданиях ряда стран (прежде всего в США и Великобритании). Не последнюю роль сыграло и то, что олимпийская символика Олимпиады 2000 г. в Сиднее была дополнена идеей о том, что Сидней – лишь часть Австралии, в которой много мест, достойных посещения. Результаты этих и других действий впечатлили: после рекордного числа туристов, побывавших в Австралии в 2000 г., приток зарубежных туристов в постолимпийские месяцы увеличился на 23%. На дальнейшее продвижение бренда Австралии было потрачено 27 млн долл., для чего был официально запущен сайт australia.com⁸, содержащий более 10 тыс. страниц текста на девяти языках и 2,2 тыс. фотографий. В фокусе оказались ночная жизнь Мельбурна и Сиднея, природные достопримечательности страны.

Международное консалтинговое агентство «FutureBrand»⁹ проводит качественные исследования брендов стран, используя для этого иерархическую модель, включающую в себя оценку восприятия страны по следующим группам показателей:

- система ценностей (стабильная политическая система, свобода слова, качество окружающей среды, толерантность);

⁸ www.australia.com.

⁹ FutureBrand. Country Brand Index 2012–13. www.futurebrand.com/images/uploads/studies/cbi/CBI_2012-Final.pdf.

- качество жизни (уровень образования, здравоохранения, стандарты безопасности);
- качество бизнес-среды (инвестиционный климат, технологический уровень и качество рабочей силы);
- культурное и природное наследие;
- туристическая привлекательность.

Результатом исследования стал рейтинг 25 лучших брендов. Первое место среди брендов стран по оценке «FutureBrand» в 2012 г. занимает Швейцария, представляющая собой модель политической, экономической и коммерческой стабильности и лидирующая в таких категориях, как система ценностей, качество жизни и условия для развития бизнеса. За ней следуют Канада, Япония, Швеция, Новая Зеландия, Австралия, Германия, США, Финляндия и Норвегия.

США, несмотря на силу своего бренда, значительно потеряли в категориях «система ценностей» и «качество жизни», сумев доказать свою привлекательность за счет высокой оценки за «туризм». Тем не менее бренд США последовательно теряет свои позиции с первого места в 2009 г. до восьмого места в 2012 г. Швеция и Германия, улучшившие свои позиции в рейтинге 2012 г., стали «символами стабильности в беспокойном мире». Стартовавшая в начале 2006 г. кампания «Германия – страна идей»¹⁰ стала одним из примеров продвижения бренда страны за счет улучшения ряда утративших свою актуальность характеристик. В этом проекте, инициированном Федеральным правительством Германии и Федеральным союзом германской промышленности, также приняли участие СМИ. Его финансирование с первоначальным взносом в 10 млн евро проходило на паритетных началах с государством через специально созданную некоммерческую организацию «Германия – страна идей». Приуроченная к чемпионату мира по футболу в 2006 г. в Германии кампания стала настолько успешной, что была продлена до 2010 г., а финансирование полностью перешло к спонсорам. Результатом осуществления проекта «Германия – страна идей» стало продвижение имиджа Германии как идеального места для инвестирования и реализации идей. Кроме того, многие немцы стали воспринимать свою страну как прогрессивную, изобретательную и космополитичную.

Швеция, Финляндия, Норвегия и Дания, развивая международную узнаваемость через общественное мнение, культуру и государственные институты, представляют, по мнению экспертов «FutureBrand», современную модель развития национальных брендов за счет прогрессивной политики, «мягкого управления», экологичности, эффективной образовательной системы и общедоступного здравоохранения. Бренд Швеции¹¹, планомерно создаваемый с 1995 г. Советом по продвижению, представляет страну как: надежного партнера в торговле и сотрудничестве; привлекательный рынок для зарубежных инвестиций; популярное туристское направление; инновационную экономику; благоприятное место для работы, учебы и исследований; место, где живет творческая культурная нация с большими достижениями в архитектуре и дизайне. Таковы общие элементы национальной идентификации, транслируемые зарубежной аудитории специально созданным порталом www.sweden.se.

Перспективными в отношении усиления национальных брендов «FutureBrand» считает страны, обладающие наибольшим потенциалом в таких сферах, как государственное и корпоративное управление, инвестиции, поддерживающие инфраструктуру, инновации, образование, здравоохранение, человеческий капитал,

¹⁰ www.land-of-ideas.org.

¹¹ www.sweden.se.

определяющий национальную идентичность и качество рабочей силы, рост населения, экспорта и ВВП, успешная стратегия устойчивого развития и растущая роль в международном сообществе через усиление политического, экономического и культурного влияния. Это так называемые будущие 15: Объединенные Арабские Эмираты, Чили, Малайзия, Катар, Эстония, Китай, Исландия, Мексика, Бразилия, Турция, Таиланд, Колумбия, Индия, Казахстан, Вьетнам. Отметим, что национальный бренд России, по оценкам «FutureBrand», не попадает ни в категорию лучших мировых брендов 2012 г., ни в категорию будущих мировых брендов, что, безусловно, требует серьезного анализа с российской стороны.

В основе национального бренда России должны лежать ценности, приемлемые для всех групп населения, включая политиков, госслужащих, представителей промышленности, СМИ, образования, искусства. Выявить эти ценности возможно, лишь определив основные целевые группы и стереотипы их восприятия, после чего необходимо провести идентификацию центрального содержания бренда и его образов и наметить пути их развития и каналы продвижения¹². В качестве структуры управления брендом оптимально создание агентства, независимой от органов государственной власти некоммерческой организации, которая в долгосрочном периоде перейдет на самофинансирование. Для России создание, продвижение и поддержание национального бренда – это задача чрезвычайно актуальная¹³, поскольку в условиях глобальной экономики конкурентоспособность страны во многом зависит от успешности ее имиджа за рубежом, ведь значительная стоимость продукции создается именно на уровне бренда.

¹² Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. СПб, 2005.

¹³ О чем свидетельствуют некоторые официальные документы, разработанные на уровне министерств, например «Концепция продвижения национального и региональных брендов товаров и услуг отечественного производства на 2007–2008 годы». www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/brends.

США в Арктике: выбор между национальными, региональными и глобальными подходами

Как известно, США до сих пор не являются участниками Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (UNCLOS)¹. Несмотря на то что большая часть представителей научно-экспертного сообщества, политического и военного руководства, а также бизнес-элиты склоняются в пользу присоединения², вероятность этого шага будет в значительной степени зависеть от того, как в перспективе сложится внутривнутриполитическая конъюнктура в самих США; будет ли президент (не только Б. Обама, но и его преемник) пользоваться полной поддержкой верхней палаты Конгресса США. Это связано с тем, что в соответствии с американским законодательством каждый раз после изменения состава Сената международные договоры, подлежащие ратификации, должны быть заново рассмотрены на заседании профильного Комитета по международным делам. В предшествующие годы попытки администрации Б. Клинтона присоединиться к UNCLOS пали жертвой традиционной борьбы республиканцев с демократами, а Дж. Буша-младшего – исполнительной и законодательной ветвей власти³. Вероятность этого шага в будущем будет также зависеть от того, в какую сторону – изоляционизма или нового глобализма – качнется идеологический маятник внутри США.

Необходимость присоединения США к UNCLOS долгие годы непосредственно увязывалась с арктической проблематикой. Вне всяких сомнений, причиной этого можно считать те внешнеполитические шаги, которые были предприняты Россией. В 2001 г. наша страна первой из всех приморских государств и первой среди стран арктической пятерки подала официальное представление (заявку) в Комиссию по границам континентального шельфа с целью определить внешние границы своего континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны от исходных линий в Северном Ледовитом и Тихом океанах⁴. Таким образом, наша страна стала не только пионером в применении критериев, изложенных в UNCLOS, для определения внешних границ континентального шельфа в Арктике, но и самостоятельно решила отказаться от господствовавшего многие десятилетия секторального подхода, посчитав его несоответствующим новым международно-правовым условиям.

* Гудев Павел Андреевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН.

¹ США не являются полноправными участниками UNCLOS и Соглашения об осуществлении части XI конвенции, несмотря на то что президент Б. Клинтон в октябре 1994 г. поставил свою подпись под обоими документами. США (с 21 августа 1996 г.) являются лишь участниками Соглашения об осуществлении положений конвенции, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими. www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.

² Citizens for Global Solutions. Law & Justice. Law of the Sea Treaty (<http://globalsolutions.org/law-justice/law-sea-treaty>).

³ Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 96–127.

⁴ Commission on the Limits of the Continental Shelf. Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Submission by the Russian Federation. www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm.

Действительно, с ратификацией UNCLOS в начале 1997 г. Россия не могла больше рассматривать границы арктического сектора в качестве государственных, а также распространить свою юрисдикцию на какие-либо акватории и ресурсы за пределами 200-мильной зоны от исходных линий, за исключением живых (сидячие виды) и неживых ресурсов континентального шельфа. Однако российская заявка 2001 г. привела к тому, что и другие арктические государства были фактически поставлены перед необходимостью проведения линии разграничения между континентальным шельфом и Международным районом морского дна. Такой вариант действий предполагает дополнительный уровень интернационализации ресурсов дна и недр центральной части Арктики в интересах всего мирового сообщества. Так, в отношении акваторий открытого моря Северного Ледовитого океана будут продолжать действовать известные свободы открытого моря – судоходства, рыболовства, прокладки кабелей и трубопроводов, проведения научных исследований и т.д. Ресурсы же дна и недр континентального шельфа за пределами конвенциональных ограничений – не более 350 морских миль от исходных линий, не далее 100 морских миль от 2500 изобаты (линии, соединяющей глубины в 2500 м) – получают статус общего наследия человечества (ОНЧ) и переходят под управление Международного органа по морскому дну.

США, никогда не являвшиеся догматическими сторонниками секторального подхода в силу незначительной протяженности их береговой линии в Арктике могли быть заинтересованы в том, чтобы Россия на официальном уровне отказалась от его применения. При этом Вашингтон получал дополнительные политические преимущества в давнем споре с Оттавой относительно правового статуса Северо-Западного прохода, контроль над судоходством по которому традиционно увязывался Канадой в том числе и с наличием секторальных границ⁵. С другой стороны, даже такая косвенная заинтересованность в российском решении не помешала впоследствии Вашингтону заявить свою критическую позицию относительно российской заявки. США отправили в ООН официальную ноту с геологическим обоснованием, согласно которой хребет Ломоносова и поднятие Менделеева имеют вулканическое происхождение и не являются частью континентальной окраины материка⁶.

События 2007 г., в особенности известная экспедиция под руководством А.Н. Чилингарова, в ходе которой на дно Северного Ледовитого океана был

⁵ Долгие годы проблема правового статуса и контроля над судоходством на трассе Северо-Западного прохода была напрямую увязана Канадой с так называемой секторальной теорией. Еще в самом начале XX в. в Канаде был принят целый ряд официальных документов, в которых закреплялся суверенитет страны над всем арктическим архипелагом вплоть до Северного полюса. Вплоть до сегодняшнего времени, государственная позиция Канады основывается на том, что ледовые пространства в ее секторе не являются объектом вседозволенности со стороны других государств, любая деятельность в этом секторе требует разрешения со стороны канадского правительства, границы этого сектора отмечаются на всех картах в качестве государственно установленных пределов арктического сектора страны. См.: *Буник И.В., Николаев А.Н.* Международно-правовое обоснование Канадой прав на ее арктический сектор // Московский журнал международного права. 2007. № 1. С. 4–33.

⁶ Письмо представителя США при ООН Дж. Д. Негропonte было адресовано непосредственно заместителю генерального секретаря с просьбой ознакомить других участников ООН с позицией США по этому вопросу. United States of America: Notification regarding the submission made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. 28 February 2002. The Representative of the United States of America to the United Nation – John D. Negroponte. www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/CLCS_01_2001_LOS_USAtext.pdf.

установлен государственный флаг России, в еще большей степени способствовали активизации «арктической истерии». Ресурсные амбиции США в отношении Арктики были поставлены в зависимость от участия в тех структурах, которые были созданы UNCLOS. Речь идет об Органе, ответственном за разработку минеральных ресурсов Международного района морского дна, и комиссии, рассматривающей официальные представления прибрежных государств по установлению внешних границ континентального шельфа. Неслучайно в январе 2009 г. в последние дни президентства Дж. Буш-младший подписал касающуюся Арктики директиву по национальной безопасности NSPD-66/HSPD-25, в которой также была поставлена задача по ратификации UNCLOS с целью распространить свою юрисдикцию на те области морского дна в Арктике, которые имеют запасы энергетических и минеральных ресурсов⁷.

Тем не менее, несмотря на вышеперечисленные обстоятельства, взаимосвязь между арктической проблематикой и необходимостью присоединения США к UNCLOS в последние годы постепенно стала отходить на второй план. Этому способствовало осознание того факта, что в рамках Международного органа по морскому дну США не будут обладать правом вето, что ставит под вопрос приоритетный учет их интересов⁸. В отношении же Комиссии по границам континентального шельфа США имеют возможность косвенного влияния на ее решения путем представления собственных оценок официальных представлений других государств⁹, о чем уже упоминалось выше. Публикация последних официальных данных Геологической службы США в значительной степени опровергла спекуляции относительно колоссального ресурсного потенциала Арктики, сравнимого с Ближним Востоком, подтвердив лишь наличие значительных месторождений преимущественно в пределах зон национальной юрисдикции арктических государств¹⁰. Кроме того, неопределенность судьбы повторной российской заявки, а также все еще продолжающийся процесс сбора необходимых научных данных для обоснования внешних границ континентального шельфа со стороны Канады и Дании, позволяет США занять более выгодную – выжидательную позицию. Сегодня вопрос о присоединении к UNCLOS в большей степени увязывается руководством США с развитием ситуации в Азиатско-Тихоокеанском регионе, чем с арктической повесткой дня. Такой шаг укрепил бы правовые позиции Вашингтона, защищающего своих союзников в условиях нарастающих пространственно-ресурсных притязаний Китайской Народной Республики в Восточно-Китайском и Южно-Китайском морях¹¹.

Однако для нашей страны, как и для других арктических государств, вопрос о присоединении США к UNCLOS имеет второстепенное значение. Намного более важная проблема заключается в том, будут ли США в полной мере применять ее

⁷ National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. NSPD-66 / HSPD-25. Arctic Region Policy. www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm.

⁸ Носиков А.Н. Конвенция по морскому праву и Международный орган по морскому дну: взгляд США // Московский журнал международного права. 2010. № 2. С. 100–101.

⁹ Prepared Statement of Frank J. Gaffney, Jr., President and CEO, Center for Security Policy, Washington, DC // The United Nation's Convention on the Law of the Sea (Treaty doc. 103–39): hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Tenth Congress. First session, September 27 and October 4, 2007. P. 87–88. www.fas.org/irp/congress/2007_hr/lots.pdf.

¹⁰ Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/.

¹¹ Bower E.Z., Poling G. Advancing the National Interests of the United States: Ratification of the Law of the Sea. csis.org/publication/advancing-national-interests-united-states-ratification-law-sea.

положения, для разграничения и разработки своего континентального шельфа в Арктике.

Дело в том, что США ни в одном национальном законодательном акте не ограничивали протяженность своего континентального шельфа. Позиция США была изначально изложена в известном заявлении Г. Трумэна от 28 сентября 1945 г. «О политике США в отношении естественных ресурсов недр и морского дна континентального шельфа»¹², а затем подтверждена в 1953 г. в «Законе о внешнем континентальном шельфе»¹³. Так, Г. Трумэн заявил, что естественные богатства поверхности и недр шельфа, находящегося под водами открытого моря, прилегающего к берегам США, принадлежат США и подчиняются юрисдикции и контролю со стороны США. В законе 1953 г. говорилось, что под внешним континентальным шельфом понимается «затопленная земля, прилегающая к берегу,... недра и морское дно которой принадлежат Соединенным Штатам и являются объектом их юрисдикции и контроля». Кроме того, США как участник Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. вправе осуществлять над своим шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его ресурсов до того места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих регионов¹⁴. Таким образом, США могут в любой момент заявить о приоритете своего национального законодательства и распространить свою юрисдикцию и суверенные права на всю протяженность подводной окраины материка, начиная от береговой линии и заканчивая границей глубоководных районов морского дна¹⁵.

Даже в случае присоединения к UNCLOS США, ссылаясь на применимое национальное законодательство, теоретически имеют возможность не применять ст. 76 UNCLOS, которая предполагает проведение самоограничительных границ континентального шельфа, возможное формирование Международного района морского дна со статусом общего наследия человечества, ресурсную деятельность в котором смогут осуществлять все государства. Этот шаг освободит Вашингтон от обязанности производить отчисления в Международный орган по морскому дну при разработке ресурсов континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны (ст. 82 UNCLOS). Американские энергетические компании будут поставлены в значительно более выгодные условия, так как будут руководствоваться исключительно нормами национального законодательства. А все платежи¹⁶ от разработки ресурсов американского арктического шельфа будут перечисляться

¹² Proclamation 2667 – Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf. September 28, 1945. www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12332#axzz1WslARwo6.

¹³ Outer Continental Shelf Lands Act. The Act of August 7, 1953, Chapter 345, As Amended Through P.L. 106–580, Dec. 29, 2000. epw.senate.gov/ocsla.pdf.

¹⁴ Статья 1 Конвенции 1958 г. относит к шельфу поверхность и недра морского дна в районах, примыкающих к берегу континента или острова, но находящихся вне зоны территориальных вод до глубины 200 м или же за этим пределом до того места, до которого глубина позволяет разработку естественных богатств этих районов. www.un.org/russian/law/ilc/conts.pdf.

¹⁵ Groves S. U.N. Convention on the Law of the Sea Erodes U.S. Sovereignty over U.S. Extended Continental Shelf // The Heritage Foundation. Background. 2011. № 2561. June 8. www.heritage.org/research/reports/2011/06/un-convention-on-the-law-of-the-sea-erodes-us-sovereignty-over-us-extended-continental-shelf.

¹⁶ В данном случае речь идет о так называемых рентных платежах и ежегодных роялти, которые будут перечисляться в спецфонды Казначейства США по примеру штатов Аляска и выходящих в Мексиканский залив штатов Техас, Луизиана, Миссисипи и Алабама.

непосредственно в Казначейство США, что в большей степени соответствует американским национальным интересам.

Таким образом, можно полагать, что на сегодняшний день США могут быть в большей степени заинтересованы в регионализации проблематики разграничения своего континентального шельфа путем достижения взаимных договоренностей с Россией и Канадой.

В отношениях с Россией относительно разграничения арктического континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны от исходных линий у США нет существенных противоречий. Более того, Россия в 2001 г. при подаче своей заявки в Комиссию по границам континентального шельфа использовала ту линию разграничения континентального шельфа и исключительных экономических зон, которая установлена Соглашением между СССР и США о разграничении морских пространств в Беринговом море и Северном Ледовитом океане 1990 г. Негативные оценки этого документа отечественными экспертами касаются исключительно тех принципов разграничения, которые были использованы в Беринговом море¹⁷. В Северном Ледовитом океане это соглашение, основанное на использовании линии русско-американской Конвенции о продаже Аляски 1867 г., позволило окончательно закрепить секторальную границу между зонами юрисдикции и суверенных прав в Арктике между двумя государствами, в чем были заинтересованы обе стороны. Более того, использование линии разграничения Конвенции 1867 г., а не возможного в таком случае принципа равного отстояния¹⁸, дало СССР определенные пространственные преимущества в Чукотском море и Северном Ледовитом океане. С этой точки зрения США не без оснований продолжают настаивать на ратификации Россией этого соглашения¹⁹.

Более сложная ситуация складывается между США и Канадой в вопросе о разграничении исключительных экономических зон и континентального шельфа в спорном районе моря Бофорта. Канада традиционно считала, что в соответствии с Конвенцией 1825 г. между Российской империей и Великобританией о разграничении их владений в Северной Америке эта граница определена в рамках разграничения Аляски и Юкона по 141° западной долготы на север вплоть до Северного Ледовитого океана и далее. США настаивали на том, что сухопутная граница действительно проведена по 141° западной долготы, но морская граница Конвенцией 1825 г. не обозначена и должна быть проведена на равном отстоянии от берегов США и Канады²⁰.

¹⁷ *Зиланов В.* Возможен ли компромисс в Беринговом море // *Обозреватель.* 2002. № 1. www.rau.su/observer/N01_2002/1_13.HTM.

¹⁸ Статья 6.2 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., участником которой являются США, гласит: «Если один и тот же континентальный шельф примыкает к территории двух смежных государств, граница шельфа определяется соглашением между ними. При отсутствии соглашения и если иная линия границы не оправдывается особыми обстоятельствами, граница определяется по принципу равного отстояния от ближайших точек тех исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря каждого из этих двух государств». Использование этого принципа дало бы США определенные пространственные преимущества. Более того, позволило бы американским противникам соглашения 1990 г., оспаривающим владение целым рядом островов Чукотского моря (www.legis.state.ak.us/basis/get_bill_text.asp?hsid=HJR027B&session=21), отпраздновать «частичную» победу.

¹⁹ *Вылегжанин А.Н.* Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 г.: разные оценки «временного применения». www.mgimo.ru/news/experts/document124210.phtml.

²⁰ Beaufort Sea: US and Canadian claims. byers.typepad.com/.a/6a00e553872d1388330134880fac94970c-pi.

Как ни парадоксально, но американский вариант разграничения предусматривает существенное ограничение потенциальной площади континентального шельфа США за пределами 200-мильной зоны. Однако в случае если США удастся отстоять свои запросные позиции, в зоне их юрисдикции в пределах 200 миль от исходных линий окажется перспективный с точки зрения энергетических ресурсов морской регион в южной части моря Бофорта. По предварительным данным, запасы этого спорного участка континентального шельфа сравнимы с крупнейшим нефтегазоносным месторождением США в заливе Прадхо на севере Аляски. Ресурсные амбиции в его отношении для Вашингтона на сегодняшний день имеют приоритетное значение.

Принятие канадской стороной американского проекта разграничения приведет к тому, что Оттаве в свете подготовки соответствующей заявки в Комиссию по границам континентального шельфа представится возможность существенно расширить площадь своего континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны в Северном Ледовитом океане. Однако непризнание США восточной секторальной границы с Канадой, основанной на Конвенции 1825 г., способно поставить вопрос о необходимости согласования уже канадско-российской границы в Арктике в 500–700 милях к северу от побережья Аляски²¹.

Косвенная заинтересованность США в регионализации арктической проблематики была подтверждена и в принятой в 2008 г. пятью арктическими странами Илулиссатской декларации. В ней, в частности, было заявлено о том, что нет никакой необходимости в разработке нового международного правового режима для управления Северным Ледовитым океаном, на формировании которого зачастую настаивают экологические организации. При этом было заявлено о достаточности существующей международно-правовой базы, что принципиально – без упоминания об UNCLOS, для урегулирования любых претензий и конфликтов. Кроме того, были подтверждены приоритетные права пяти арктических государств по решению всех вопросов (судоходство, защита морской среды, ликвидация последствий аварий, проведение научных исследований), касающихся Северного Ледовитого океана.

Второй немаловажный шаг произошел совсем недавно – в 2011 г. Именно тогда в рамках Арктического совета между восемью его участниками было заключено Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении²². Примечательно, что в качестве границ, обозначающих зону ответственности каждого из пяти арктических государств, были использованы традиционные и забытые в последние годы секторальные линии²³. Опять-таки налицо регионализация арктической проблематики, хотя и в более расширенном составе всех стран Арктического совета.

Наконец, США лоббируют введение мер регионального регулирования рыболовной деятельности в центральной части Северного Ледовитого океана

²¹ *Boswell R.* Russia, Canada neighbours? Seabed territorial push could bring borders together. byers.typepad.com/arctic/2012/02/russia-canada-neighbours-seabed-territorial-push-could-bring-borders-together.html.

²² Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic. library.arcticportal.org/1474/3/Arctic_SAR_Agreement_RUS_FINAL_for_signataure_21-Apr-2011.pdf.

²³ The search and rescue regions relevant to Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic. library.arcticportal.org/1474/11/search-rescue_ensku_110524_mininka.jpg.

за пределами 200-мильных зон арктических государств²⁴. Открытая часть океана (моря Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское, Бофорта и Баффина) остается одним из немногих районов Мирового океана, в отношении которого до сих пор не введено наднациональное регулирование рыбопромысловой деятельности. Перспектива же дальнейшего уменьшения ледового слоя ставит вопрос о введении каких-либо превентивных мер, направленных на недопущение незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла в этом регионе открытого моря. Есть вероятность того, что в связи с потеплением климата здесь возрастет численность промысловых видов, что неизбежно привлечет сюда рыбопромысловые флоты различных, прежде всего неарктических, государств. В связи с этим американские экологические организации и научно-экспертные круги еще в 2009 г. выступили с инициативой введения моратория на вылов водных биологических ресурсов в открытой части Северного Ледовитого океана с последующим созданием здесь рыбохозяйственной организации. Очевидно, что эти предложения, направленные на недопущение бесконтрольного вылова, соответствуют интересам и других арктических стран.

Пожалуй, единственным исключением из американской линии на регионализацию арктической проблематики является вопрос о правовом статусе Северного морского пути и Северо-Западного прохода. Здесь США отстаивают необходимость дальнейшей интернационализации. Вашингтон традиционно настаивает на том, что эти судоходные маршруты являются не национальными, а международными, что в их отношении сохраняется свобода судоходства и что Канада и Россия не могут заявлять о своих исключительных правах и вводить какие-либо регуляционные меры. Однако в данном случае США в большей степени озабочены стремлением не допустить создания правового прецедента, который мог бы использоваться другими государствами (например, Ираном) для перекрытия тех проливов, которые на сегодняшний день отнесены к категории международных. Тем не менее, в перспективе вопросы обеспечения безопасности (недопущение экологической катастрофы, борьба с терроризмом, незаконными перевозками наркотиков, нелегальной миграцией) могут способствовать кардинальному пересмотру американской позиции. Вне всяких сомнений, национальный или региональный уровень координации в отношении Северного морского пути и Северо-Западного прохода будет намного более выгоден всем странам арктической пятерки.

Таким образом, подводя итоги, следует отметить, что, во-первых, оставаясь вне рамок UNCLOS, США находятся в достаточно выгодном положении. Они не ограничены конвенционными обязательствами и имеют возможность выбора нескольких вариантов стратегии действий в отношении арктического региона. Во-вторых, даже в случае присоединения к UNCLOS они имеют возможность заявить о приоритете своего национального законодательства над любыми конвенционными нормами. В частности, это касается применения ст. 76 UNCLOS, предусматривающей введение определенных пространственных, геологических и финансовых ограничений в отношении континентального шельфа и разработки его ресурсов. В-третьих, вне зависимости от того, насколько далеко зайдут процессы

²⁴ См.: Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы международного научного симпозиума (Москва, 4 сентября 2012 г.). Под рук. Вылегжанина А.Н. и др. М.: РСМД, Спецкнига, 2012. С. 32–41. russiancouncil.ru/common/upload/wp_arct_112.pdf.

интернационализации²⁵ пространств и ресурсов в центральной части Арктики со стороны других арктических государств (в том числе путем беспрекословного исполнения ст. 76 UNCLOS), США в рамках зоны своих национальных интересов будут склоняться к обратному – к регионализации арктической проблематики. Поэтому другим государствам при формировании внешнеполитического курса в отношении Арктики, вероятно, следует учитывать эти важные обстоятельства.

²⁵ В данном случае под «интернационализацией» понимается то, что процессы освоения и эксплуатации пространств и ресурсов Северного Ледовитого океана будут подчинены интересам всех участников международного сообщества.

К вопросу о роли групп влияния в формировании внешнеэкономической политики США

В современных условиях центром внешнеполитических и внешнеэкономических устремлений США становится Азиатско-Тихоокеанский регион. Интересы Соединенных Штатов присутствовали там в течение всего XX в., но вплоть до 1980-х годов США концентрировались преимущественно на вопросах военной безопасности. В годы президентства Р. Рейгана произошла смена понимания роли АТР для США: главным внешнеполитическим приоритетом стала экономика¹.

В настоящей статье рассматривается опыт администрации Р. Рейгана. При разработке внешнеполитического курса Р. Рейган и Б. Обама оказались в сходных условиях. Во-первых, обе администрации пришли к власти в период мирового экономического кризиса. Во-вторых, предшественники обоих президентов отдавали исключительный приоритет вопросам обеспечения безопасности. В-третьих, и при Р. Рейгане, и при Б. Обаме экономическое направление стало во внешней политике одним из приоритетных, при этом внутри- и внешнеэкономическое направления администрации рассматривали как взаимосвязанные. В обоих случаях ставка была сделана на политику свободной торговли как инструмент восстановления национальной экономики. В-четвертых, важную экономическую роль для американской торговли играл ряд стран АТР: экономический центр силы – Япония, партнер и конкурент – Республика Корея, КНР, где в 1980-е годы начинается неуклонный рост экономических интересов США. С 1990-х годов роль еще одного экономического центра региона играют страны АСЕАН.

Влияние на азиатско-тихоокеанскую политику США оказывается социальными группами, являющимися базой действующего президента и с которыми связаны члены его администрации. В качестве основной заинтересованной силы при Р. Рейгане выделились корпорации Юго-Запада. А. Мельвиль дал им следующую характеристику: группировки «молодого капитала» включают в себя такие современные отрасли, как электронная, аэрокосмическая, военные отрасли, которые связаны с разработкой и производством наиболее современных, технологически высокоразвитых вооружений. Многие из представителей этого бизнеса добились успеха в первом поколении, что воспринималось ими в качестве подтверждения жизненной силы американской мечты, гарантирующей успех тем, кто соблюдает правила свободной конкуренции². Поддержкой группы, для которой были характерны такие взгляды, и объясняется тот факт, что свободная торговля стала краеугольным камнем внешнеэкономической политики США на Тихом океане.

Влияние групп интересов проявляется при формировании Совета национальной безопасности (СНБ). При Р. Рейгане ключевые должности в нем стали занимать люди, связанные с корпорациями Юго-Запада. Стоит подчеркнуть и

* Болдырев Виталий Евгеньевич – аспирант Института истории, археологии и этнографии Дальневосточного отделения РАН.

¹ См.: American Foreign Policy: Current Documents. 1981 Washington, 1984. P. 892; American Foreign Policy: Current Documents. 1984. Washington, 1986. P. 647.

² Мельвиль А. США – сдвиг вправо? М, 1986. С. 64–65, 68.

высокое положение министра обороны в правительстве³, его близость к президенту. Последнее создавало условия для заключения выгодных контрактов на поставку современных вооружений за границу. Одним из многочисленных примеров могут служить контракты с Южной Кореей на поставку новейшей наземной и авиационной техники.

Опыт США по преодолению экономических спадов и кризисов в течение XX в. свидетельствовал, что успешный выход из них предполагает освоение новых технологий. В 1980-х годах была сделана ставка на развитие предприятий авиационной, космической, компьютерной и военной промышленности, которые владели в том числе и технологиями двойного назначения. Их серьезным конкурентом в АТР была технологически развитая Япония, выход на рынок которой был затруднен для зарубежных компаний. И в этом контексте свободная торговля явилась инструментом борьбы не только за рынки сбыта, но и за технологии, способные обеспечить будущий рост.

Влияние групп на внешнюю политику зависит от характера их взаимодействия с законодательной и исполнительной властью, отношений между партиями и ветвями власти. В 1980-х годах законодательная власть США стояла на позициях протекционизма, о чем свидетельствовало большое количество обсуждавшихся мер по ограничению импорта, которые поддерживались большинством членов палаты представителей. Исполнительная власть придерживалась курса на развитие свободной торговли. Такое распределение позиций двух ветвей власти определило ориентацию производителей в защите своих интересов на какую-либо из них, в зависимости от потребностей в защите от импорта.

Наиболее остро в защите нуждались старые отрасли промышленности, такие как автомобильная и сталелитейная, поскольку их положение ухудшилось вследствие японского импорта. Производители и профсоюзы в первой половине 1980-х годов организовывали петиционные кампании, целью которых было спасение производств и рабочих мест. Обе группы полагались на президентскую администрацию, обеспокоенную положением в американо-японской торговле. Результатом этих кампаний стало введение японской стороной добровольного ограничения на экспорт автомобилей и проката в Соединенные Штаты, что устроило владельцев и рабочих автозаводов, но не устроило металлургов, рассчитывавших на введение импортных квот американским правительством⁴. Разочарование вынудило всех заинтересованных во введении квот ориентироваться на Конгресс или на находившуюся в оппозиции Демократическую партию, чьи конгрессмены называли Японию «торговым противником»⁵. Так, добровольные экспортные ограничения обрели новый смысл. Этот инструмент использовался и ранее, но с 1980-х годов он стал не только защищать экономику, но и поддерживать фритредерский имидж администрации.

В условиях, при которых правительство придерживалось курса на свободную торговлю, такой традиционный способ влияния на экономическую политику, как петиционная кампания, претерпел изменения. На ее успех можно было рассчитывать, если интересы обеих сторон совпадали. Другим способом влияния групп стало их непосредственное участие в переговорах и внешнеполитическом

³ *Абрамов Ю., Кокошин А.* Состав верхнего эшелона администрации Р. Рейгана // США: экономика, политика, идеология. 1982. №11. С. 117–127; NSDD №2 National Security Council Structure. www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/.

⁴ US-Japan Relations: Learn from Competition: Annual Review-1985. New Brunswick, 1986. P. 40–41.

⁵ Briefing Memorandum to the Secretary of State. March 6, 1987. www.gwu.edu/~nsarchive/NSAEBB/NSAEBB175/index.htm.

процессе. В 1980-х годах президент создал комиссию советников для выправления экономических отношений с Японией, которую возглавил Д. Паккард, директор одной из самых успешных фирм США по производству электроники. Эта комиссия около года тесно работала с исполнительной властью Соединенных Штатов и японскими партнерами. Эту работу можно считать успешной, так как по ее итогам была зафиксирована готовность японского бизнеса решать двусторонние проблемы в контексте широкой кооперации⁶, что удовлетворяло американским интересам.

Эти факты свидетельствуют, что группы влияния могут непосредственно участвовать во внешней политике, но только если их интересы совпадают с интересами исполнительной власти (об этом говорит тесное сотрудничество вышеуказанной комиссии с убежденным сторонником свободной торговли, вице-президентом Д. Бушем), если во внешнеэкономической политике существует вопрос, которому власть придает первостепенное значение (таким вопросом были американско-японские отношения), если к решению вопроса можно было подключить представителей из социальной базы президента (к ним относились производители электроники).

Группы влияния также использовали слушания в Конгрессе. Например, производители полупроводников в ходе слушаний на уровне подкомитетов палаты представителей высказывались против политики протекционизма, но просили правительство найти способ повлиять на другие страны, чтобы они сделали свои рынки для американских компаний такими же открытыми, каким является американский рынок⁷. В 1987 г. Р. Рейган ввел высокие пошлины на ввоз японских полупроводников, поскольку на рынке Японии, несмотря на достигнутые договоренности, не были устранены барьеры, дававшие преимущества для национальных производителей.

Генеральное направление политике могли задать лишь те группы интересов, которые имели наибольшее влияние на руководство страны, чьи интересы совпадали с его интересами. Влияние большей же их части ограничивалось принятием единичных мер. Но всех их объединяла обеспокоенность тем, что производители узкого круга стран успешно конкурировали с США. Именно в отношении производителей этих стран государство и группы влияния предпринимали шаги, направленные на защиту выгодных для них условий торговли и повышение конкурентоспособности. Для текстильщиков конкурентом был Китай, для обувщиков и производителей табака – Тайвань, для предприятий легкой и древесной промышленности – Южная Корея.

Схожие тенденции прослеживаются и во внешней политике ставшего президентом на волне мирового экономического кризиса Б. Обамы. Документы об участии США в Транс-Тихоокеанском партнерстве (ТТП)⁸ свидетельствуют, что действующий президент сделал ставку на технологичный бизнес, ориентированный на внешний рынок, связанный с производством электроники, машин и оборудования, а также с сельским хозяйством. Особый акцент первая администрация Б. Обамы сделала на энергетических технологиях, о чем еще в 2009 г. свидетельствовало

⁶ Executive Order-12421. Presidential Commission on the Conduct of United States – Japan Relations. May 12, 1983. www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/51283c.htm; Remarks on Receiving Report of the US-Japan Advisory Commission. September 17, 1984. www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1984/91784a.htm.

⁷ Japanese Technological Advances and Possible United States Responses Using Research Joint Ventures. Hearing before Subcommittee on Investigation and Oversight and the Subcommittee on Science, Research and Technology of the Committee on Science and Technology US House of Representatives. 99th Congress. 1st Session. June 29–30, 1983. Washington, 1984. P. 53.

⁸ См.: Trans-Pacific Partnership. www.ustr.gov/tpp.

изменение положения министра энергетики в администрации и в составе СНБ⁹. Опора на группы отмеченных отраслей определила приверженность нынешней администрации к политике свободной торговли. Двухпартийный консенсус по вопросу об участии США в ТТП показывает, что американские политики считают фритредерские принципы приоритетными для экономического роста. Негосударственные акторы, представители штатов, бизнеса и профсоюзов принимают непосредственное участие в переговорах по этим вопросам.

Обострением межпартийной борьбы после промежуточных выборов 2010 г. попытались воспользоваться добычки нефти и газа традиционными методами. Эта группа ориентируется на Республиканскую партию, чтобы сохранить свое место в национальной экономике в условиях, когда демократическая администрация сделала ставку на разработку месторождений нетрадиционных углеводородов при использовании новых технологий с целью развития экспорта энергоносителей, в частности в АТР. Такое лоббирование способствует консервации используемых технологий, что может привести к уменьшению потенциала США, как экспортера.

По вопросу о важности АТР для США между исполнительной и законодательной властями, а также между политическими партиями, был найден консенсус. Это позволило региональным и негосударственным акторам активно принимать участие в международных переговорах. Наибольшую озабоченность на азиатско-тихоокеанском направлении вызывает Китай, где, по мнению американского руководства, отсутствуют равные для отечественных и американских компаний условия. У отдельных групп беспокойство вызывают и другие страны региона, например, аграриев не устраивает система государственной поддержки сельского хозяйства в Новой Зеландии¹⁰.

При сравнении участия групп влияния в азиатско-тихоокеанской политике США при Р. Рейгане и Б. Обаме можно проследить ряд схожих черт. Оба президента в условиях экономического кризиса сделали ставку на ориентированные на экспорт производства, владельцы которых были заинтересованы в свободной торговле. Наиболее заметным оказывалось воздействие на политику групп интересов, представлявших лишь небольшую часть социальной базы президентов, но обладавших самыми передовыми технологиями. При этом в каждом из случаев свободная торговля удовлетворяла интересам разного партийного электората, но способы влияния на политику были схожи. Частота и интенсивность использования отдельных инструментов влияния зависела от мотивов поддержки тех или иных групп влияния президентом, от отношений исполнительной и законодательной властей и отношений между политическими партиями.

Основное беспокойство американских групп интересов было сосредоточено на экономических центрах АТР. В 1980-е годы таким центром была Япония, в наши дни – Китай. Эти страны, согласно американской точке зрения, прибегали к использованию нечестной торгово-экономической практики. Соединенные Штаты усматривали нечестную практику и в деятельности союзных стран, тем самым подтверждая, что экономические отношения, хотя и связаны с политическими, развиваются в значительной мере самостоятельно.

⁹ Presidential Policy Directive №1. Organization of Security Council System. www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-1.pdf.

¹⁰ Remarks at the US Institute of Peace China Conference by Secretary of State Hillary R. Clinton. March 7, 2012. www.state.gov/secretary/rm/2012/03/185402.htm; *Fergusson I., Vaughn B.* The Trans-Pacific Partnership, Congressional Research Service, Washington D.C., 2010. P. 10–11.

Внедрение инноваций в условиях кризиса: опыт испанских предприятий

Обычно мы понимаем конкурентоспособность как способность к увеличению компанией своей доли на рынке и исходим из того, что конкурентные преимущества могут быть достигнуты за счет уменьшения издержек и цен или за счет улучшения качества и производительности труда. Конкурентоспособность испанских предприятий в большинстве случаев основывается на низких ценах. В то же время все эксперты указывают на необходимость повышения качества продукции испанских компаний, что, в свою очередь, предполагает внедрение инноваций.

Инновации в сфере услуг и легкой промышленности

Испанские предприятия, делающие упор на инновации и интернационализацию, в условиях кризиса демонстрируют лучшие показатели, нежели те компании, которые придерживаются консервативной модели.

Наибольшую активность по проведению НИОКР и внедрению инноваций демонстрируют промышленные компании, однако в сфере услуг также существует немало примеров перехода к инновационному пути развития. Так, торговая сеть «Mercadona», которая занимает 5-е место в рейтинге лучших предприятий Испании 2012 г. и 13,5% от рынка продуктов питания, обязана своему успеху инновационной стратегии «тотального качества». В этой сети магазинов, представленной 1413 супермаркетами в 46 провинциях и 15 автономных сообществах Испании, работают 74 тыс. человек, причем почти все из них находятся на бессрочных контрактах. «Mercadona» инвестирует значительные средства в обучение сотрудников и постоянно создает новые стимулы для повышения производительности труда (гибкие условия труда, система бонусов)¹. В планах компании выход на зарубежные рынки ритейла, прежде всего на перспективный рынок Италии.

Другой не менее впечатляющий пример – компания «Inditex» (первая многонациональная западная текстильная компания и первая по капитализации на испанской бирже), доходность которой в 2012 г. возросла в четыре раза по сравнению с докризисным периодом. Секрет ее успеха состоит в способности внедрять инновации, быстро адаптироваться к желаниям потребителей и изменениям, а также в запуске модели франшизы (магазины одежды «Zara», «Massimo Dutti» и т.д.). В отличие от своих конкурентов, производящих по две коллекции в год, «Inditex» разрабатывает и продвигает одежду на рынок на постоянной основе, благодаря чему «живые» коллекции по последним технологиям поступают в магазины с такой же скоростью, с какой клиенты меняют свои предпочтения². Без этих предпосылок предприятие А. Ортеги не достигло бы такого успеха в столь короткое время. Если десять лет назад «Inditex» насчитывала 1,5 тыс. магазинов, то сейчас их количество составляет около 6 тыс. За период с начала кризиса многонациональная испанская компания разрослась с 80 тыс. до 116 тыс. рабочих мест и в 2012 г. заняла 22-е место в рейтинге лучших предприятий Испании.

* Длоугая Евгения Александровна – аспирант Института Латинской Америки РАН.

¹ Официальный сайт компании «Mercadona» www.mercadona.es.

² Официальный сайт компании «Inditex» www.inditex.com/en.

Аналогичные примеры успешных инновационных предприятий можно найти в таких отраслях, как пищевая промышленность, автомобилестроение, текстиль, гражданский инжиниринг, туризм, биржевой рынок, общественные работы, телекоммуникации и новые технологии. Широко известные «Viscofan Group», «Técnicas Reunidas», «Banco Sabadell», и «Prosegur» – это лишь некоторые из широкого перечня компаний, сумевших благодаря инновациям завоевать значительную долю испанского рынка. Эти компании наравне с теми, которые рассматриваются в данной статье более детально, научились внедрять НИОКР и инновации, создавать новые рабочие места, поддерживать высокий уровень конкуренции и успешно продвигать за рубеж часть своей продукции и услуг³.

«Obrascon Huarte Lain»: выжить и преуспеть в строительном секторе в период кризиса

«Obrascon Huarte Lain» (OHL) – крупная международная концессионная и строительная группа испанского происхождения, располагающая столетним опытом работы как на национальном, так и на международном рынках. Эта компания широко представлена во всех видах строительных работ и имеет структурные подразделения примерно в 30 странах разного уровня развития на пяти континентах.

На данный момент среди показателей, свидетельствующих о глобальной конкурентоспособности группы OHL, можно выделить следующие:

- это восьмая по величине концессионная компания в мире согласно рейтингу Public Works Financing за 2011 г.;
- она занимает 21-ю позицию среди 225 крупнейших международных подрядчиков согласно рейтингу 2011 Engineering News-Record;
- OHL – мировой лидер в строительстве госпиталей;
- группа является первым частным инвестором в инфраструктуру в Латинской Америке⁴.

НИОКР и инновации рассматриваются OHL как основные способы производительности труда. Среди приоритетных целей компании находятся создание собственных корпоративных ценностей, фокусировка на приоритетных исследовательских направлениях и сокращение цикла внедрения НИОКР и инноваций.

Группа OHL с момента вступления в силу рамочного плана по НИОКР и инновациям в 2000 г. и до начала 2012 г. показала следующие достижения инновационного развития.

- Запущены 65 крупных проектов по НИОКР и инновациям внутри Испании и за ее пределами.
- Вложены 53 млн евро в проекты НИОКР и инновации, большинство из которых финансировалось совместно с государством.
- 550 тыс. человеко-часов было затрачено на проекты по НИОКР и инновациям.
- Организованы совместные проекты по НИОКР и инновациям с 28 университетами и 13 исследовательскими центрами в 11 странах.

Что касается текущих исследовательских проектов, то наиболее яркими являются следующие:

- безопасные и устойчивые автомагистрали (OASIS-CENIT);

³ *García-Rabat C.* Una España competitiva e innovadora emerge de la crisis económica. www.correodiplomatico.com.

⁴ Официальный сайт компании «Obrascon Huarte Lain» www.ohl.es.

- стратегические исследования в области наиболее безопасных и устойчивых автодорог (FENIX-CENIT);
- биоклиматическая архитектура и охладители на солнечной энергии (AFRISOL);
- исследования и опытно-конструкторские работы в области дорожного покрытия и дорог и др.

Среди успехов OHL на международных рынках – победа в различных тендерных проектах в России, Чехии и Словакии на сумму в 194 млн евро. OHL за последние два года осуществила 70% своих продаж за рубежом, где работают 73% ее сотрудников.

«Pasaban»: как завоевать рынок и удвоить показатели в условиях стагнации

Испанское предприятие среднего размера «Pasaban» с 1928 г. занимается производством оборудования для бумажной промышленности (в первую очередь, для изготовления денежных купюр). «Pasaban» базируется в Толосе (Испания) и обширную сеть представительств по всему миру. В настоящее время 90% всех банкнот нарезается посредством оборудования, предоставляемого «Pasaban».

Неоспоримый престиж этой компании, гарантированный качеством ее продуктов и услуг, был бы невозможен без активной инновационной политики. «Pasaban» достигла значительной гибкости, развив свои компетенции в выполнении проектов под ключ для клиентов, подготавливая чертежи, устанавливая и запуская промышленные установки, полностью соответствующие требуемым параметрам качества.

Компания начала свою деятельность в 1928 г., когда ее основатель П. Пасабан открыл механическую мастерскую для починки и создания нового оборудования для бумажной промышленности. В 1965 г. было принято стратегическое решение перейти к производству режущих инструментов, намоточных станков и машин-распаковщиков, и благодаря применению инновационных технологий в этой области в 1980–1990-х годах компанией был достигнут внушительный успех не только на внутреннем, но и на зарубежных рынках.

С момента основания компании в «Pasaban» стабильно наблюдается рост продаж и доходов, получаемых компанией, даже в разгар кризиса. Так, за последние пять лет объемы продаж увеличились практически вдвое: с 27 млн евро в 2007 г. до 41 млн евро в 2012 г. 1,6% полученной прибыли было инвестировано в НИОКР и инновации. По количеству проданных единиц оборудования также отмечается двукратный рост по отношению к докризисным временам: с 2007 по 2011 гг. количество реализованных машин увеличилось с 17 до 34.

Благодаря осознанию все большим количеством предприятий необходимости внедрения инноваций в различные процессы и этапы жизненного цикла продуктов испанская экономика сегодня стала даже в большей степени ориентированной на экспорт и конкурентоспособной, чем до кризиса. В Испании насчитывается множество крупных и средних многонациональных предприятий в различных отраслях, которые составляют серьезную конкуренцию компаниям из других развитых и развивающихся стран. Этим предприятиям, несмотря на продолжающуюся в Испании рецессию, удалось открыть новые рынки и научиться поддерживать свой бизнес на плаву даже в условиях глобальной экономической неопределенности.

Влияние кризиса на внешнюю торговлю новых стран – членов ЕС: пример Польши

Нередко кризисные ситуации становятся поворотными моментами, когда странам удается воспользоваться открывшимися возможностями и усилить свои конкурентные преимущества. Но также кризис заставляет задуматься о достоинствах и недостатках отраслевой структуры экономики. В статье будет сделана попытка в самых общих чертах рассмотреть влияние кризиса на внешнюю торговлю новых стран – членов Европейского союза. В первой ее части мы остановимся на том, какими были ожидания от европейской интеграции после крушения железного занавеса, а также на реальном развитии торговых и инвестиционных отношений новых стран – членов интеграционной группировки. Во второй части будет исследовано влияние кризиса на экономику и внешнюю торговлю новых стран ЕС, в первую очередь Польши.

При рассмотрении внешней торговли наиболее интересными представляются следующие моменты: а) смогли ли восточноевропейские страны сохранить связи между собой, существовавшие в социалистическое время; б) последовали ли они общему тренду переориентации торговли со стран ЕС на третьи страны, особенно Китай и страны Латинской Америки, или из-за зависимого характера их промышленности от западноевропейских стран эта переориентация на новые рынки сбыта их не затронула.

Европейская интеграция: 1990–2000-е годы

Европейская интеграция восточноевропейских стран ассоциировалась с восстановлением исторической справедливости и возвращением на устойчивую траекторию экономического развития. Процесс трансформации при поддержке международных организаций и западного сообщества, казалось, должен был пройти быстро. Наконец-то открылись возможности удовлетворить любопытство и узнать, как живут на капиталистическом Западе, а также применить этот опыт в своих странах.

В реальности трансформация обернулась резким падением темпов роста ВВП, ростом безработицы, а также отрицательным сальдо торгового баланса. Отнюдь не последнюю роль в этом сыграло то, что внешнеторговые связи, которые существовали при социализме, были нарушены практически в одночасье. Это произошло по самым разным причинам: у одной стороны могло не быть денег, чтобы расплатиться за поставки, некоторые предприятия просто перестали существовать, а другие покупатели предпочли приобретать продукцию у западных поставщиков. Таким образом, трансформация от плановой к рыночной экономике при резкой либерализации границ имела серьезные последствия.

Изменения в структуре внешней торговли были значительными. Так, экспорт Польши вырос за 1990-е годы чуть больше чем в два раза (+127%), ведь завоевать западные рынки удалось далеко не сразу, а на привычных восточных рынках спроса на польскую продукцию не было. Импорт за аналогичный период увеличился более

* Тоганова Наталья Владимировна – кандидат экономических наук, научный сотрудник ИМЭМО РАН.

Исследование выполняется в рамках гранта президента Российской Федерации поддержки молодых российских ученых МК-4056.2012.6.

чем в пять раз (+426%). Это объяснялось переориентацией спроса на западную продукцию и интеграцией страны в глобальную экономику. Такой дисбаланс не мог не привести к отрицательному сальдо торгового баланса. И Польша здесь не была исключением (см. табл. 1).

Таблица 1.

Торговый баланс некоторых восточноевропейских стран, 1990–2000 гг., млн долл.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Венгрия	1019	892	753	-3805	-3557	-152	213	416	-682	-1317	-1793
Латвия	—	—	94	332	60	-106	-414	-477	-827	-691	-579
Литва	—	—	-	-210	-259	-711	-775	-1013	-1278	-1099	-738
Польша	3942	-18	597	-2935	1945	1891	-3883	-6650	-8620	-13691	-10882
Румыния	-3521	-1245	-1481	-1243	-582	-1902	-2855	-2361	-3228	-1512	-1963
Словакия	—	—	—	-640	722	311	-2245	-2011	-2334	-1054	-460
Чехия	—	—	—	496	-926	-1842	-3789	-3196	-731	-704	-1731
Эстония	—	—	-48	-70	-251	-287	-501	-533	-546	-305	-223

Источник: UNCTAD.STAT. unctadstat.unctad.org.

Исследователи правомерно указывали на возможные сложности, которые грозили Польше при сохранении такого дисбаланса во внешней торговле, но все же в большинстве своем одобряли проводимую политику, так как дисбаланс объяснялся притоком прямых иностранных инвестиций (ПИИ) (см. табл. 2). Создаваемые предприятия нередко были филиалами или дочерними структурами транснациональных корпораций (ТНК). Такие предприятия были больше ориентированы на экспорт продукции, нежели местные компании. Так, к 2000 г. 50% польского экспорта приходилось на продукцию иностранных компаний¹. Следует отметить, что советы экспертов усилить экспортную ориентацию Польши (в 2000 г. экспорт составлял 19% ВВП) были логичны, но не реализуемы так быстро. Польша, как и другие страны, использовала модель модернизации экономики, предполагавшую сочетание развития собственной промышленности с привлечением ТНК, которые бы принесли ноу-хау в страну, то есть наладили производство по уже существующим лекалам². Такая модель вряд ли предполагала ставку на прорывные технологии и захват местными компаниями рынков сбыта; наоборот, создаваемые производственные мощности встраивались в существующую систему производственных цепочек.

Рост международной торговли после крушения занавеса свидетельствовал о расширении рынков сбыта западных компаний. Польша как одна из крупнейших стран Центральной Европы была интересна именно как рынок сбыта, а также как плацдарм для захвата рынков других восточноевропейских стран. Об этом свидетельствуют опросы немецких компаний, осуществлявших ПИИ в этот период. Эти результаты подтверждаются также и опросами компаний разных стран, которые осуществили ПИИ в Польше: захват рынка играл всегда значимую роль; его важность снижалась на протяжении двух десятилетий лишь два раза и оба раза в периоды кризисов (в начале 2000-х годов и в 2008–2010 гг. – в обоих случаях чуть

¹ Gorynia M., Nowak J., Wolniak R. Globalization of a Transitional Economy: The Experience of Poland // Journal of East-West Business. 2003. Vol. 9, No. 2. P. 43.

² Landesmann M. International trade and economic diversification: Patterns and policies in the transition economies // Globalization and Economic Diversification. Policy Challenges for Economies in Transition. Ed. R. Vos, M. Koparanova. London, 2011. P. 61–105.

более 15% опрошенных компаний указывали на мотив «захват рынка»; тогда как в другие периоды таких было от 20 до 27%)³.

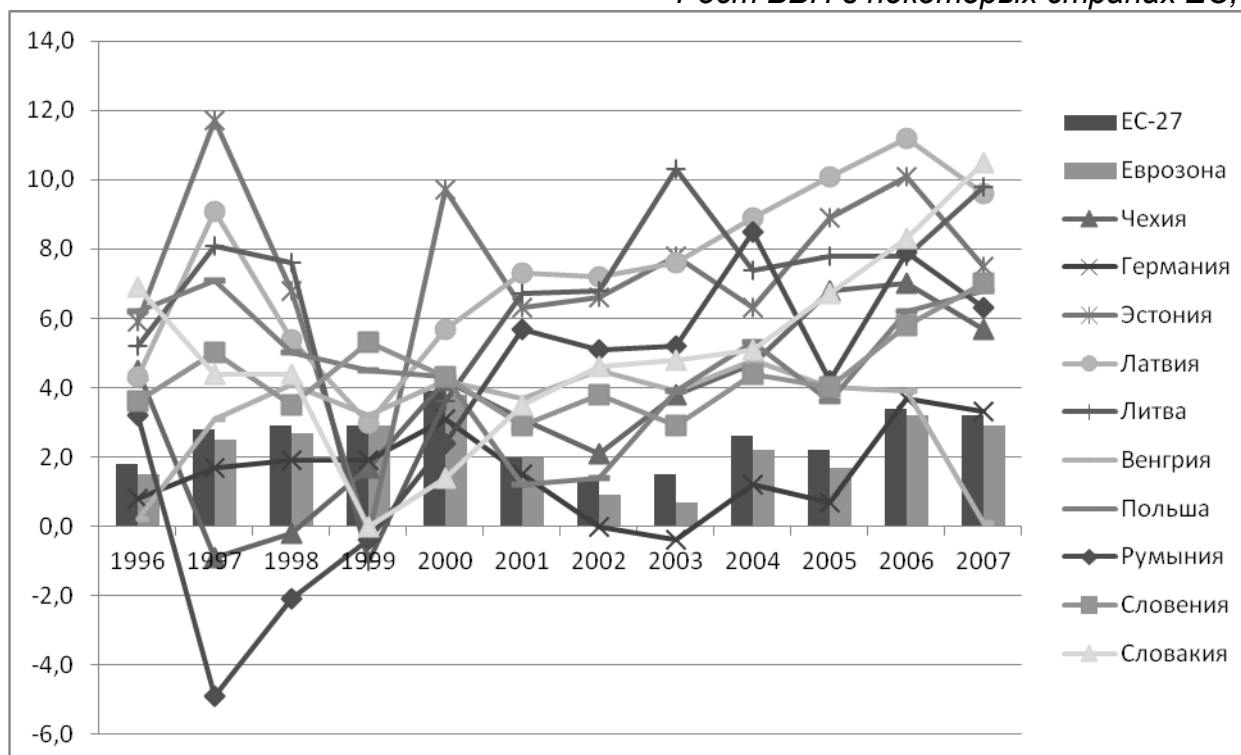
Таблица 2.
Поток ПИИ в мире, 1990–2000 гг., %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ПИИ											
Разви- тые страны	83,20	74,15	66,94	64,22	58,82	64,76	60,30	58,46	72,07	78,04	80,78
СНГ			0,91	1,28	0,70	1,13	1,34	1,79	0,92	0,61	0,37
ЕС-27	46,93	51,86	47,16	35,33	32,30	38,42	31,98	29,52	40,18	46,24	49,66
Еврозон а	30,35	35,42	35,19	23,96	22,46	23,63	21,56	17,24	23,29	29,24	35,57
Польша	0,04	0,23	0,41	0,77	0,73	1,07	1,15	1,01	0,91	0,67	0,67

Источник: UNCTAD.STAT. unctadstat.unctad.org.

Стремительный рост ПИИ, перестройка промышленности а также включение стран в европейскую интеграцию дали свои результаты: практически во всех странах Восточной Европы после прохождения трансформационного периода наблюдался устойчивый экономический рост (см. граф. 1).

График 1.
Рост ВВП в некоторых странах ЕС, %



Источник: Eurostat. epp.eurostat.ec.europa.eu.

Остановимся подробнее на примере Польши. Как показал анализ торговых связей польских воеводств, многие из них – особенно экономически успешные – за первую треть 2000-х годов, то есть тогда, когда трансформационная фаза осталась давно позади, смогли сохранить модернизационную динамику. Так, их товарная

³ *Lizińska W. Zmiany motywów podejmowania bezpoorednich inwestycji zagranicznych w Polsce // Challenges of the global economy. Working Papers Institute of International Business University of Gdańsk. 2012. No. 31.*

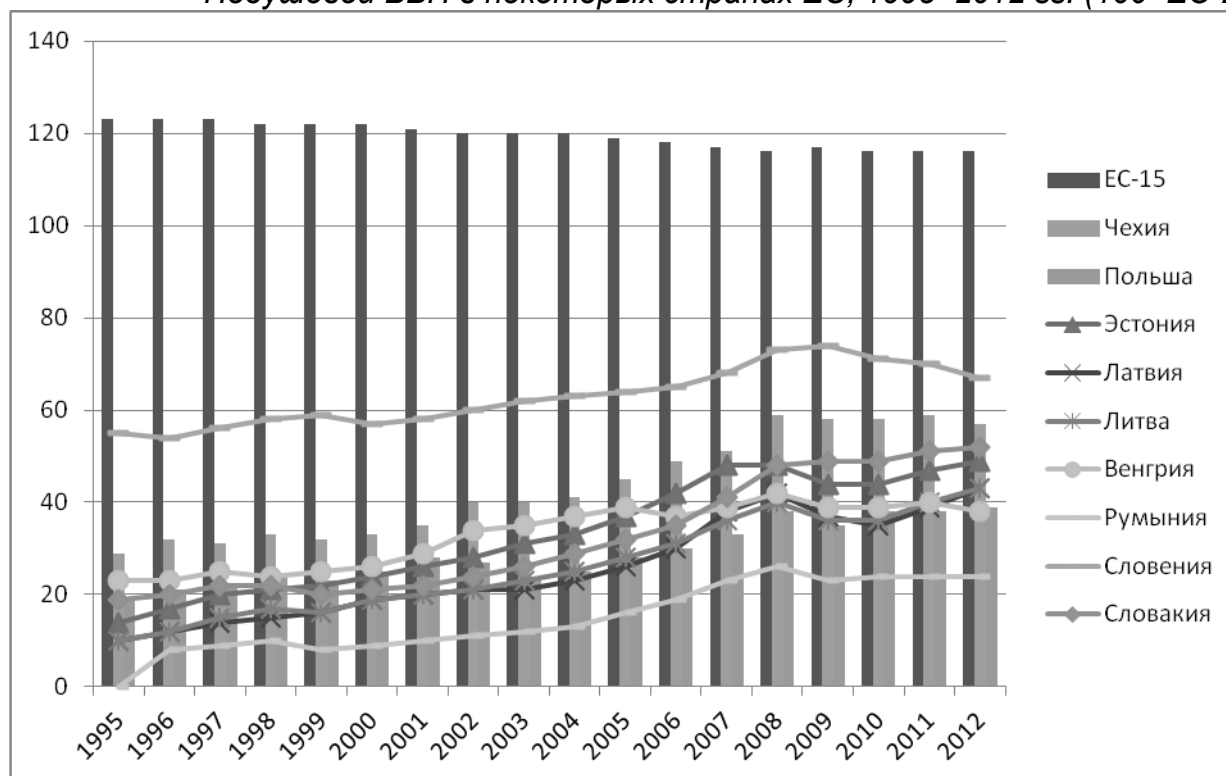
структура торговли продолжала изменяться, подстраиваясь под новых партнеров – старые страны ЕС. В экспорте выросла доля промышленных и высокотехнологичных товаров (этого ожидали исследователи в преддверии вступления Польши в ЕС⁴). Усилилась также внутриотраслевая торговля, что свидетельствовало об успешном экономическом росте всей страны (не говоря о том, что в абсолютных объемах товарооборот после вступления в ЕС вырос)⁵. Как и в других странах, модернизация привела к усилению диспаритетов внутри страны, ведь далеко не все польские регионы смогли столь успешно адаптироваться. Таким образом, после завершения трансформационного десятилетия 1990-х годов Польше удалось продвинуться на пути модернизации: например, доля трудоемкой продукции в экспорте снизилась с 35,4% (2000 г.) до 26,4% (2007 г.).

Влияние кризиса

Восточноевропейские страны с разными результатами подошли к кризису: лишь некоторым из них удалось приблизиться к среднему по ЕС-27 уровню жизни (см. граф. 2). Но все, казалось, старательно выполняли домашнее задание ЕС – адаптироваться к новым условиям.

График 2.

Подушевой ВВП в некоторых странах ЕС, 1995–2012 гг. (100=ЕС-27)



Источник: Eurostat. epp.eurostat.ec.europa.eu.

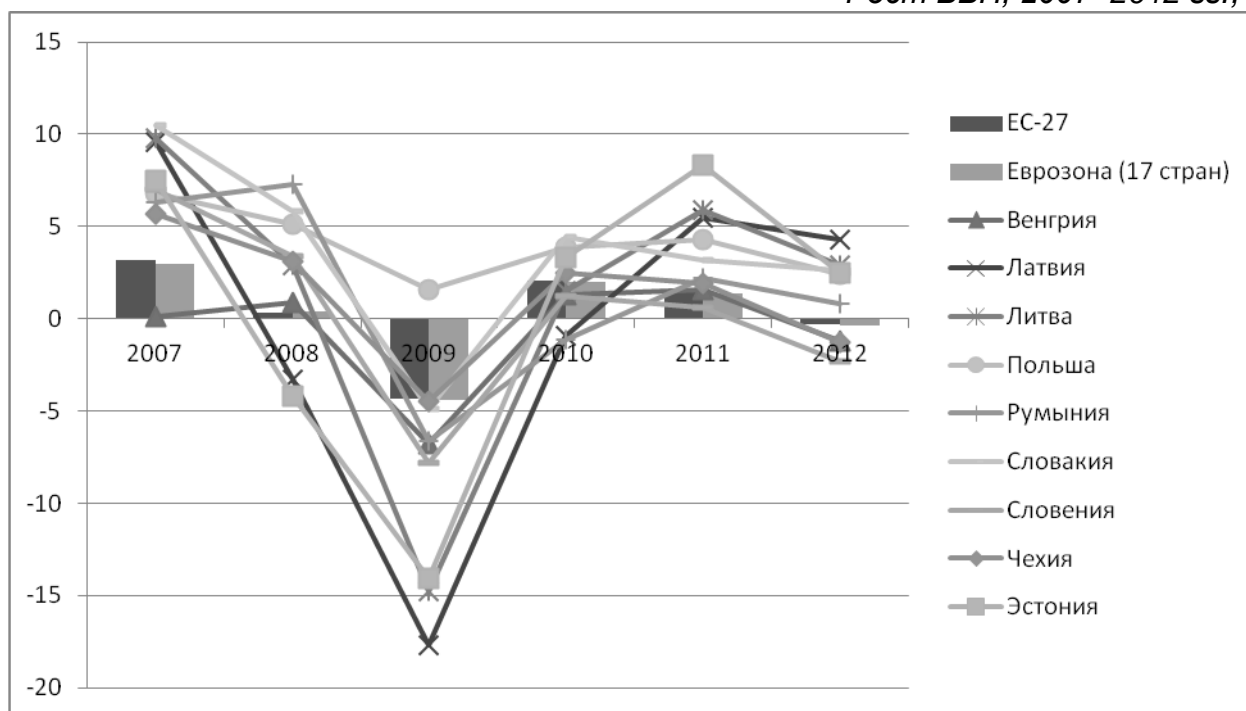
Об этом свидетельствовали и планы по вхождению в зону евро. В докризисный период этот шаг казался весьма привлекательным. Перед глазами был успешный опыт южноевропейских стран, введение евро в которых обернулось

⁴ Czarny E., Lang G. Accession Poland's to the EU: Some Lessons from International Trade Theory // Banki i Kredyt. 2002. Vol. 33, Nr. 2. P. 20–30.

⁵ Mackowiak H. The Goods Structure of Trade between Polish Regions and the European Union // Bulletin of Geography. Socio-Economic Series. 2011. No. 16. P. 57–74; Schuller B.-J. The Trade Relations between Germany, Poland, the Czech Republic and Hungary during the 1990's. University of Skövde. Working paper No. 163. April 2002. www.snee.org/filer/papers/163.pdf.

притоком столь необходимых для развития экономики денег. Правда, кризис продемонстрировал, что ситуация была отнюдь не такой, какой казалась. Во-первых, экономика, особенно по образцу прибалтийских стран, оказалась неустойчивой к кризису (см. граф. 3). Но несмотря на этот неутешительный факт, который стал результатом действий согласно рекомендациям МВФ и других акторов в процессе трансформации (либерализация внешней торговли привела к ликвидации промышленности), и в кризисной ситуации прибалтийские страны показали себя прилежными исполнителями предлагаемого курса. Политика жесткой экономии получила как одобрение⁶, так и порицание⁷.

График 3.
Рост ВВП, 2007–2012 гг., %



Источник: Eurostat. epp.eurostat.ec.europa.eu.

Во-вторых, плачевное положение Греции и других южноевропейских стран, которые не смогли эффективно воспользоваться дешевыми деньгами начала и середины 2000-х годов и приблизить свою экономическую структуру к той, что наблюдается в центрально-европейских странах (ФРГ, Франция), также показало, что стремление во что бы то ни стало войти в зону евро было ошибочным. Поэтому, оценивая последствия вхождения в зону евро в 2011 г., польские исследователи были весьма аккуратны в своих оценках. Они указывали, что плюсы от вхождения в зону евро фактически исчерпываются отменой торговых барьеров (то есть нетарифных ограничений). Также они обращали внимание на то, что успех во многом зависит от адаптации структуры экономики под «норму» старых стран – членов ЕС. Другими словами, если Польше удастся увеличить долю высокотехнологичных отраслей и воспользоваться теми выгодами, которые дает внутриотраслевая торговля, то тогда переход на евро будет для нее выгодным⁸.

⁶ Ослунд А. И последние станут первыми. Финансовый кризис в Восточной Европе. М., 2011.

⁷ Примеров можно привести довольно много, но самым ярким критиком политики экономии, наверное, стоит считать П. Кругмана, который в многочисленных публикациях заявлял об ошибочности данного курса.

⁸ Kundera J. Adhesion of Poland into Euro Zone // European Research Studies. 2010. Vol. 8, Iss. 1. P. 49–72.

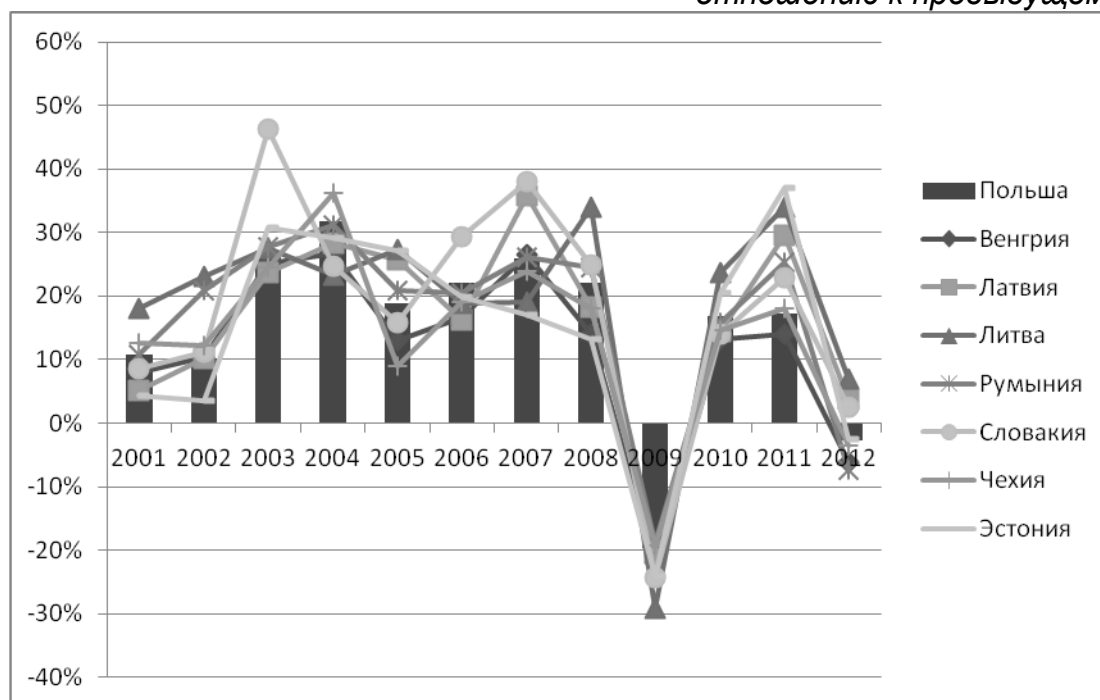
Такие оценки объясняют, почему Польша все дальше откладывает дату вступления в еврозону.

Помог ли злотый Польше во время кризиса? Очевидно, что раз вхождение в зону евро откладывается, то с политической точки зрения плюсы сохранения собственной валюты превалируют над минусами. Наличие собственной валюты помогло польскому экспорту, тогда как понижение курса национальной валюты по отношению к евро привело к более резкому сокращению импорта.

Говоря о валюте, не следует забывать о том, что многие жители восточноевропейских стран стали жертвами дешевых денег и без введения евро: так же как и в других европейских странах, наблюдался бум потребительского и ипотечного кредитования. Однако в восточноевропейских странах предоставляемые кредиты нередко привязывались к курсу евро, в результате чего в кризис суммы заимствований непомерно выросли.

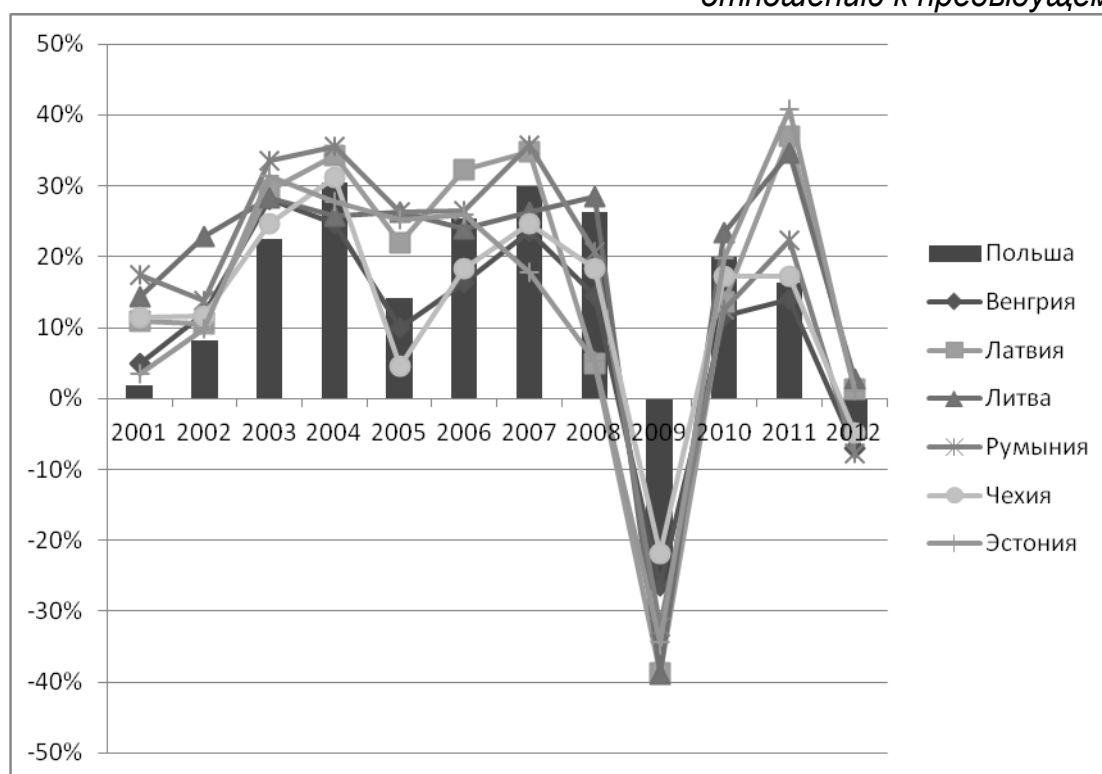
Кризис привел к снижению общего объема внешней торговли восточноевропейских стран (см. граф. 4, 5). Но это не отличалось от общеевропейского тренда, разве только тем, что в странах – членах ЕС спад был отнюдь не таким большим (особенно если сравнивать с прибалтийскими странами).

График 4.
Динамика экспорта некоторых восточноевропейских стран, 2001–2012 гг., % по отношению к предыдущему году



Источник: UNCTAD.STAT. unctadstat.unctad.org.

График 5.
Динамика импорта некоторых восточноевропейских стран, 2001–2012 гг., % по отношению к предыдущему году

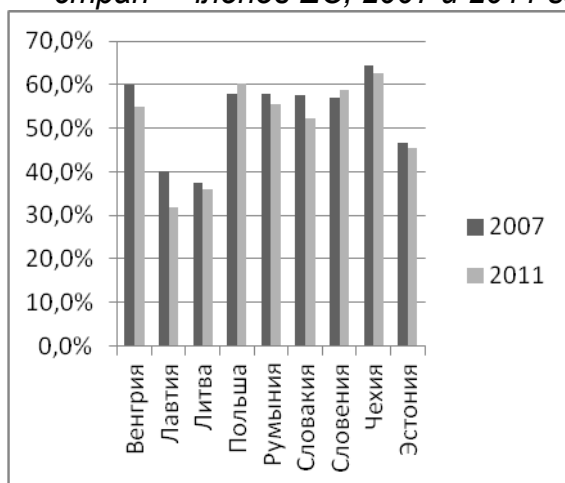


Источник: UNCTAD.STAT. unctadstat.unctad.org.

Вполне закономерно и то, что в 2011 г. доля стран ЕС-15 в экспорте и импорте из восточноевропейских стран сократилась (см. граф. 6, 7). Это говорит о том, что экономический кризис отразился на спросе населения и промышленности. Не последнюю роль в этом сыграл и обменный курс национальных валют: евро подорожал, и импортные товары стали дороже.

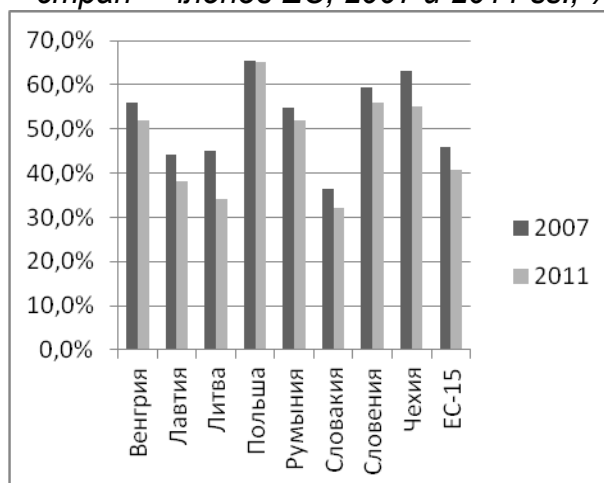
Остановимся подробнее на польском примере. Как показывают графики 6 и 7, ситуация в Польше отличалась от сложившейся в других европейских странах. Доля ЕС-15 не снизилась ни в польском импорте, ни в экспорте. Это же наблюдается и с торговыми отношениями с ЕС-27. В отличие от других восточноевропейских стран польский экспорт настолько же остался ориентированным на ЕС-27 (78,9% в 2007 г. и 78% в 2011 г.), тогда как для торговых отношений стран, ориентированных на экспорт, например, ФРГ, характерно было увеличение доли экспорта в неевропейские страны (Китай, страны Латинской Америки). Обратная картина наблюдалась в польском импорте: вслед за остальными восточноевропейскими странами Польша в долевым соотношении стала закупать больше в других странах (импорт из ЕС-27 в 2007 г. составил 64,2%, а в 2011 г. – 59,6%).

График 6.
Экспорт в ЕС-15 некоторых новых стран – членов ЕС, 2007 и 2011 гг., %



Источник: Trade map. www.trademap.org.

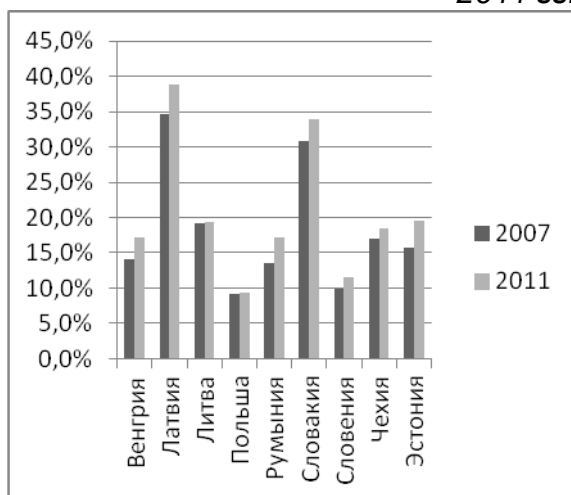
График 7.
Импорт из ЕС-15 некоторых новых стран – членов ЕС, 2007 и 2011 гг., %



Источник: Trade map. www.trademap.org.

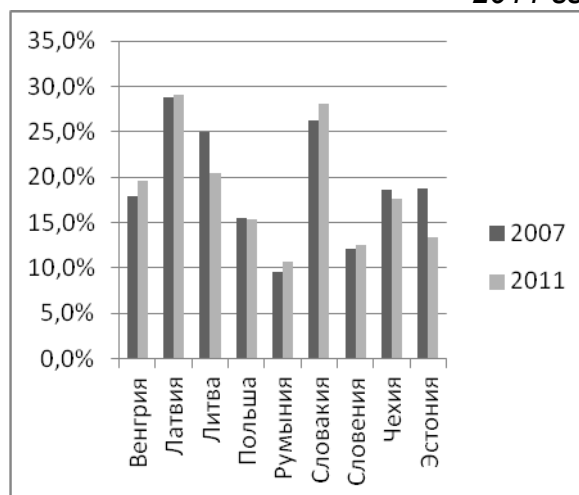
Для большинства восточноевропейских стран характерна переориентация на торговлю между собой. Это выражается в росте доли, приходящейся на восточноевропейские страны как в импорте, так и в экспорте (в абсолютных показателях объемы торговли снизились, см. пример Польши в табл. 3). Исключением являются показатели по экспорту Польши, Словении, Чехии и Эстонии. Первые три случая объясняются интегрированностью в общеевропейские цепочки производства и тем, что значительная часть экспорта приходится на зарубежные компании или их дочки.

График 8.
Доля импорта, приходящегося на восточноевропейские страны, 2007 и 2011 гг.



Источник: Trade map. www.trademap.org.

График 9.
Доля экспорта, приходящегося на восточноевропейские страны, 2007 и 2011 гг.



Источник: Trade map. www.trademap.org.

Таблица 3.
Динамика торговли Польши с некоторыми странами, %, по отношению к
предыдущему году

		2008	2009	2010	2011
Венгрия	Экспорт	18,8	-22,8	19,9	4,7
	Импорт	8,6	-25,1	9,0	15,4
Латвия	Экспорт	12,3	-35,9	5,9	32,9
	Импорт	7,4	-30,0	18,0	35,9
Литва	Экспорт	23,1	-40,4	4,8	41,7
	Импорт	23,7	-29,5	27,9	30,3
Румыния	Экспорт	24,4	-31,6	16,5	31,7
	Импорт	20,2	-17,0	50,4	13,6
Словакия	Экспорт	38,8	-25,5	30,1	6,9
	Импорт	33,8	-23,6	17,9	12,3
Словения	Экспорт	42,5	-22,0	6,5	13,3
	Импорт	22,1	-32,3	10,9	0,9
Чехия	Экспорт	27,6	-18,3	16,4	21,0
	Импорт	32,8	-28,3	19,3	14,9
Эстония	Экспорт	14,8	-35,3	21,7	42,4
	Импорт	33,2	-31,6	29,0	20,2
РФ	Экспорт	38,6	-43,8	32,0	29,0
	Импорт	43,1	-37,5	41,8	40,2

Источник: Trade map. www.trademap.org.

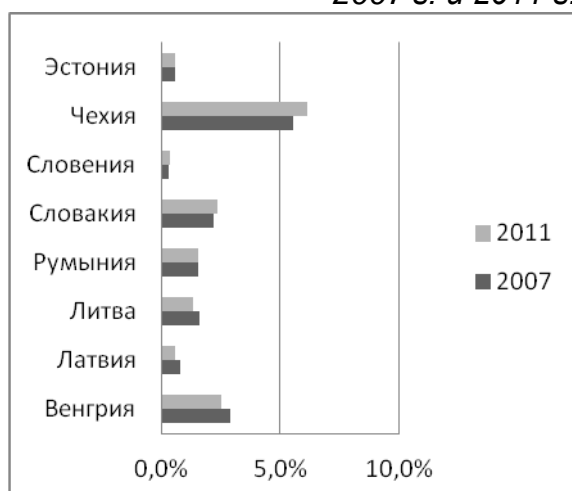
Изменениям в ориентации как экспорта, так и импорта есть несколько объяснений. Во-первых, интеграция в производственные цепочки ТНК предотвратила падение экспорта, ведь европейские ТНК успешно продолжили экспансию в Азиатско-Тихоокеанский регион и в страны Латинской Америки, где правительства поддержали внутренний спрос конъюнктурными пакетами. Во-вторых, конъюнктурные пакеты в других странах ЕС и особенно программы по поддержке покупки новых малолитражных автомобилей положительно отразились на польском экспорте – появился спрос на произведенные в Польше автомобили. В-третьих, сказалась диверсификация польского экспорта.

Переориентация в импорте может быть объяснена относительным ростом в нем доли углеводородов. Об этом свидетельствует изменение в тройке основных стран, откуда Польша импортирует продукцию: в 2009 г. первое место занимала Германия (22,4% всего импорта), второе – Китай (9,3%), а на третьем расположилась Россия (8,5%). В 2010 г. ситуация изменилась: Россия (10,2%) и Китай (9,4%) поменялись местами; в 2011 г. этот тренд продолжился, и относительная доля России увеличилась (12,1%), а Китая – уменьшилась (8,7%); тогда как Германия в оба года продолжала оставаться на первом месте (21,9% и 22,3%). Другое объяснение – естественная переориентация на более дешевых поставщиков из Китая и других регионов с дешевой рабочей силой, а также снижение общего потребительского спроса.

Усиление торговых отношений с восточноевропейскими странами (долевое соотношение) – особенно с Чехией и Словакией – свидетельствует о том, что тесные связи промышленности стран показали свою устойчивость в период кризиса. Устойчивость польской экономики подтверждается также и тем, что, несмотря на спад в абсолютных объемах потока ПИИ в страну, в долевом соотношении динамика

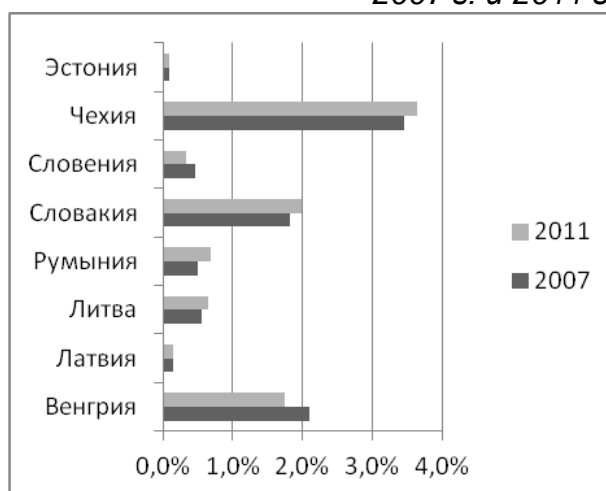
в кризис не изменилась (см. табл. 4; пока говорить о том, будет ли 2012 г. исключением, или это начало нового этапа, рано).

График 10.
Экспорт Польши в некоторые страны,
2007 г. и 2011 г.



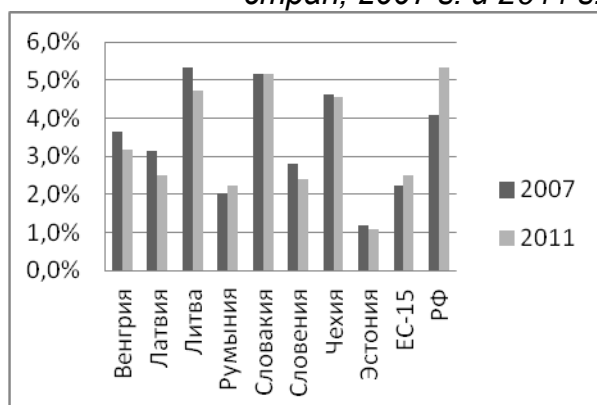
Источник: Trade map. www.trademap.org.

График 11.
Импорт в Польшу из некоторых стран,
2007 г. и 2011 г.



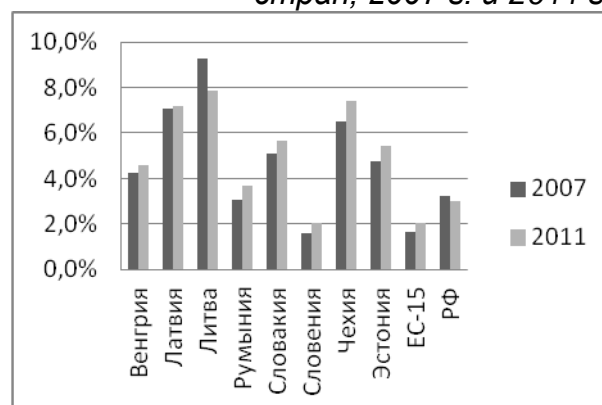
Источник: Trade map. www.trademap.org.

График 12.
Доля Польши в экспорте некоторых
стран, 2007 г. и 2011 г.



Источник: Trade map. www.trademap.org.

График 13.
Доля Польши в импорте некоторых
стран, 2007 г. и 2011 г.



Источник: Trade map. www.trademap.org.

Таблица 4.
Поток ПИИ в мире, 2001–2012 гг., %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ПИИ												
Разви- тые страны	72,07	71,17	64,45	57,71	62,80	66,59	65,91	56,51	50,43	49,44	49,65	41,51
СНГ	0,85	1,43	2,58	3,58	2,87	3,47	3,92	5,87	5,22	4,94	5,33	6,09
ЕС-27	46,12	50,25	47,43	30,98	50,69	39,49	42,90	30,02	29,51	26,94	26,74	19,14
Еврозо- на	34,87	40,24	39,27	18,41	26,02	23,22	27,65	19,98	19,94	22,19	20,24	10,82
Польша	0,68	0,66	0,76	1,75	1,04	1,32	1,18	0,82	1,06	0,99	1,15	0,25

Источник: UNCTAD.STAT. <http://unctadstat.unctad.org>.

Устойчивость польской экономики в период кризиса объясняется не только сравнительно низкой открытостью экономики, но также и успешной интеграцией в мировое разделение труда. Польская внешняя торговля следует, хотя и с небольшим отставанием, тому же тренду, что и внешняя торговля стран, в большей степени ориентированных на экспорт. Однако включенность в производственные цепочки на более раннем этапе производства продукции не приводит к быстрому увеличению показателей экспорта. Так, больше половины польского экспорта приходится на филиалы и дочерние компании ТНК, которые производят в восточноевропейских странах комплектующие, а не готовую продукцию. Такое разделение производственных процессов приводит к тому, что экспортная переориентация с одного региона на другой очевидна лишь в случае с теми странами, где происходит итоговая сборка продукции. Но вряд ли это следует оценивать негативно (например, даже немецкую экономику немецкий экономист Х.-В. Зинн именно по данной причине назвал «базарной»⁹), ведь это неотъемлемая часть глобализации экономики.

⁹ Sinn H.-W. Die Basar-Ökonomie: Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht? Econ, 2005.

Россия, Европейский Союз и НАТО: между соперничеством и партнерством

*Шишкина О.В.**

Конкуренция России и ЕС как ключевых внешнеполитических партнеров Белоруссии, Молдавии, Украины

Россия и Европейский Союз – основные партнеры Украины, Белоруссии и Молдавии в сфере экономики, политики, общественных связей. Однако с середины 2000-х годов сохраняется положение, при котором сближение с одним из партнеров (Россией или ЕС) для этих трех государств автоматически влечет за собой охлаждение отношений со вторым крупным партнером.

Ситуация конкуренции между Россией и ЕС за право стать основным внешнеполитическим партнером Белоруссии, Молдавии и Украины возникла после восточных расширений ЕС в 2004 и 2007 гг. Именно тогда ЕС вплотную приблизился к границам постсоветских государств, которые Россия считала сферой своих особых интересов с момента распада СССР. Белоруссия, Молдавия и Украина стали общими соседями ЕС и России. Будучи заинтересованными в тесном сотрудничестве с соседями, Россия и ЕС соревновались в создании внешнеполитических проектов для сближения.

К началу второго десятилетия 2000-х годов пророссийские инициативы включали в себя малоактивное Содружество независимых государств (СНГ, 1991 г.), неудавшийся проект Единого экономического пространства России, Белоруссии, Казахстана и Украины (ЕЭП, 2003 г.), Таможенный союз ЕврАзЭС (ТС, 2009 г.) и Единое экономическое пространство ЕврАзЭС (ЕЭП, 2012 г.). Среди инициатив ЕС – запущенная с помпой в 2003 г. Европейская политика соседства (ЕПС, 2003 г.) и ее адаптированная для постсоветских государств версия – Восточное партнерство (ВП, 2009 г.).

Условия, в которых проходит конкуренция внешнеполитических инициатив России и ЕС, нельзя назвать равными и постоянными. У ЕС в середине 2000-х годов сохранялся набранный еще в 1990-е годы внешнеполитический потенциал, основанный на эффективной демократической модели развития и успешной рыночной экономике, с возможностью получения дополнительных преимуществ от участия в экономической интеграции. Россия, которая сама прошла через период тяжелых демократических преобразований и болезненных рыночных реформ, таким потенциалом привлекательности не обладала и никаких альтернативных моделей развития предложить не могла. Пожалуй, исключением можно считать российскую модель «управляемой демократии», созданную после «цветных революций» в Грузии, на Украине и Киргизии.

С началом мирового финансово-экономического кризиса условия проведения Россией и ЕС внешней политики в отношении Белоруссии, Молдавии и Украины

* Шишкина Ольга Владимировна – кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры международных отношений и внешней политики России, МГИМО (У) МИД России.

начинают меняться. Привлекательность ЕС как успешного интеграционного объединения и перспективного финансово-экономического партнера снижалась по мере того, как разрастался кризис и все более очевидными становились трудности Евросоюза. Снижение привлекательности ЕС создало условия для увеличения привлекательности России как внешнеполитического партнера Белоруссии, Молдавии и Украины, которые сильно пострадали от кризиса и нуждались в поддержке. В случае успешного использования нынешней ситуации у России может появиться шанс получить больше преимуществ от сотрудничества с этими тремя государствами и укрепить свое положение в качестве регионального лидера.

Сложный характер двустороннего взаимодействия между ЕС и Белоруссией, ЕС и Украиной и ЕС и Молдавией, а также чередование периодов сближения и расхождений между Россией и Белоруссией, Россией и Украиной и Россией и Молдавией позволяют говорить о том, что теоретически к началу 2013 г. возможны три варианта выхода из сложившейся ситуации конкуренции между Россией и ЕС:

- 1) принятие на себя Белоруссией, Молдавией и Украиной обязательств, гарантирующих долгосрочное сотрудничество с одним из партнеров;
- 2) сближение позиций России и ЕС и выработка ими общих подходов к Белоруссии, Молдавии и Украине;
- 3) отказ России и ЕС от укрепления взаимодействия с Белоруссией, Молдавией и Украиной.

Принимая во внимание положения Концепции внешней политики России 2013 г., а также ожидаемое подписание уже согласованного Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной в ноябре 2013 г. (и продолжающиеся переговоры по аналогичному документу с Молдавией), можно утверждать, что третий вариант маловероятен. Недостаточный уровень взаимодействия между Россией и ЕС также позволяет исключить второй вариант. Хотя он, вероятно, был бы наиболее благоприятным для Белоруссии, Молдавии и Украины. Остается первый вариант, и именно на этом направлении конкурируют Россия и ЕС.

Условия современной системы международных отношений предполагают, что конечный результат конкуренции будет определяться выбором Белоруссии, Молдавии и Украины. У этих восточноевропейских постсоветских государств к 2013 г., с одной стороны, осталось мало общего помимо пока не столь давнего прошлого в составе СССР и нынешнего географического расположения между Россией и ЕС. С другой стороны, именно это общее – исходная точка для формирования сходных критериев выбора внешнеполитического партнера. Как представляется, они включают в себя, во-первых, ориентирование на более успешно развивающегося партнера с целью заимствования действующей эффективной модели политического и социально-экономического развития. По этому показателю Европейский Союз однозначно лидировал до начала финансово-экономического кризиса. Старые члены ЕС демонстрировали, как можно организовать экономическую и политическую жизнь государств и обеспечить высокие стандарты жизни. Пример новых 12 членов ЕС, которые в первые несколько лет после присоединения сумели существенно повысить свой уровень жизни¹, вдохновлял Белоруссию, Молдавию, Украину.

Второй критерий выбора внешнеполитического партнера – возможность получить значительные экономические выгоды от сотрудничества. Для Белоруссии, Молдавии и Украины к этому добавляется заинтересованность в осуществлении модернизации и решение проблемы высоких расходов на энергоресурсы для функционирования энергоемких экономик. По данным внешнеторговой статистики за

¹ Орлик И. Стала ли Восточная Европа Западной? // Мир перемен. 2012. № 1. С. 88.

2011 г., у Белоруссии на Россию приходится 46,5%, на ЕС – 25,2% от всего внешнеторгового оборота, у Украины на Россию – 31,6%, на ЕС – 28,6%, у Молдавии на Россию – 18,4%, на ЕС – 45,3%². Таким образом, и Россия, и ЕС – жизненно необходимые внешнеторговые партнеры, особенно с учетом того, что Россия – основной поставщик энергоресурсов, а ЕС – обладатель современных технологий.

В-третьих, выбор внешнеполитического партнера не должен противоречить национальной идентичности государства, представлениям граждан о месте государства в мире, его союзниках и угрозах существованию. Этот критерий во взаимосвязи с убеждениями находившихся у власти элит периодически препятствовал развитию сотрудничества, например, России и Украины, но способствовал институционализации взаимодействия России и Белоруссии (то есть созданию Союзного государства России и Белоруссии с середины 1990-х годов). Он создает определенные трудности во взаимодействии Молдавии и Румынии, но упрощает взаимодействие Украины и Польши. Общим для трех новых независимых государств стало возникновение запроса на демонстрацию (с разной степенью резкости) отличий от бывшего союзного центра – Москвы.

Наконец, в-четвертых, проект сближения с партнером должен иметь понятные государствам цели и очевидные, легко просчитываемые результаты и преимущества. Например, снижение цен на энергоресурсы с российской стороны или доступ на общий рынок стран ЕС. Положительно влияет на принятие решения наличие успешного примера сотрудничества и интеграции. На постсоветском пространстве долгое время такого примера не было.

Любопытно, что часть политических и экономических элит Белоруссии, Молдавии и Украины вообще не заинтересованы в участии в каких-либо интеграционных международных проектах, так как это неизбежно приведет к потере полного контроля над ресурсами и территорией, который есть сейчас. С их стороны прослеживается стремление сыграть на противоречиях между Россией и ЕС, на их стремлении стать основными партнерами Белоруссии, Молдавии и Украины с целью получить более выгодные условия для сотрудничества.

Каковы же были возможности России и ЕС при осуществлении внешней политики в отношении Белоруссии, Молдовы и Украины и какие внешнеполитические ресурсы были ими задействованы?

Возможности и ресурсы внешней политики России

Возможности осуществления Россией активной внешней политики были долгое время ограничены отсутствием понимания Россией своих внешнеполитических интересов и наличием внутренних социально-экономических и политических проблем. В дальнейшем российская модель сильной центральной власти с опорой на перераспределение доходов от торговли природными ресурсами если и казалась привлекательной, то была неприменимой в Белоруссии, Молдавии и на Украине ввиду абсолютно иных исходных условий.

У России отсутствовал опыт достижения своих интересов методами постбиполярного мира и отсутствовал опыт взаимодействия с Белоруссией, Молдавией и Украиной как независимыми государствами. Необходимость срочно оказать воздействие на внешнеполитические приоритеты этих государств привела к использованию внешнеполитических ресурсов³, которые могли дать быстрый результат. Такими ресурсами были экономические (внешнеторговые и

² EU Bilateral Trade and Trade with the World. Belarus, Moldova, Ukraine. DG Trade, 29.11.2012.

³ Подробнее см.: *Шишкина О.* Внешнеполитические ресурсы. Россия и ЕС на пространстве «общего соседства». М., 2013.

энергетические как их составная часть). Внезапная активизация политики России при недостаточном разъяснении ее целей породила в Белоруссии, Молдавии и на Украине обвинения в «неоимпериализме».

По мере осознания интереса к модернизации экономики росла и заинтересованность в реинтеграции постсоветского пространства, где сохранялся научный потенциал для осуществления «модернизации по креативному типу»⁴. Осознание того, что интеграция с ЕС может навсегда вычеркнуть эти государства из числа российских партнеров и осложнить модернизацию экономики России, оказалось хорошим стимулом для активизации интеграционных усилий, которая происходит с созданием Россией, Белоруссией и Казахстаном сначала Таможенного союза в 2009 г., а затем и Единого экономического пространства в 2012 г. с перспективой создания в будущем Евразийского союза. В качестве преимуществ постсоветской интеграции были предложены доступ на емкий российский рынок, более мягкие условия конкуренции по сравнению с европейским рынком и, что было, наверное, наиболее существенно, снижение цены на российские энергоресурсы в случае принятия на себя обязательств по интеграции на постсоветском пространстве.

Несмотря на преобладание условий, оказывавших негативное влияние на применение российских внешнеполитических ресурсов, были и факторы, которые способствовали развитию сотрудничества между Россией, Белоруссией, Молдавией и Украиной. В их числе – сохранявшийся с советских времен высокий уровень «контактов между людьми», близость менталитетов и культур. Общие исходные условия создания постсоветских государств привели к формированию во многом похожих режимов. Западные исследователи отмечают, что это упрощает коммуникацию между представителями постсоветских государств на всех уровнях, особенно в бизнес-среде⁵.

Упрощает ее и широкое распространение в Белоруссии, Молдавии и на Украине русского языка, русскоязычных СМИ. Правда, можно говорить о двойственном влиянии фактора языка. С одной стороны, русский язык повышает уровень информированности граждан о России, повышает их способность адаптироваться к жизни в России. С другой стороны, периодически он создает дополнительную напряженность в двусторонних отношениях, когда высказывания представителей российских политики, экономики, культуры, предназначенные для внутреннего пользования, получают широкую известность в Белоруссии, Молдавии и на Украине.

Важный внешнеполитический ресурс России – это ее взаимозависимость с Белоруссией, Молдавией и Украиной в сфере трудовой миграции. Она необходима России, испытывающей недостаток рабочей силы и в большой степени заинтересованной в миграции из близких в культурном плане государств. Трудовая миграция важна для Белоруссии, Молдавии, Украины, так как это серьезный источник доходов населения, который в том числе снимает социальную напряженность в этих государствах.

Возможности и ресурсы внешней политики ЕС

Привлекательная модель развития ЕС активно использовалась во внешней политике и политике расширения ЕС на протяжении всей его истории. Именно возможность приобщиться к демократическим и экономическим стандартам ЕС

⁴ Вардомский Л., Шурубович А. Модернизация экономики в странах СНГ: типы, ресурсы, инструменты // Экономическое обозрение ЕврАзЭС+. 2008. №1 (13). С. 4–8.

⁵ Stewart S. Regionen und Oligarchen: Einflüsse auf die ukrainische Außenpolitik. SWP-Studie., September 2011. S. 19.

лежала в основе политики его расширения. В Европейской политике соседства ЕС предлагал финансовую помощь и возможность участия во внутреннем рынке ЕС в обмен на болезненное построение эффективной модели политического и экономического развития. Благодаря использованию накопленного за 1990-е годы потенциала и хорошо организованному информационному сопровождению Европейская политика соседства, как и Восточное партнерство, были восприняты с воодушевлением Молдавией и Украиной. Однако перспективы членства в ЕС они не гарантировали, поэтому воодушевление сменилось более взвешенными оценками. Белоруссия фактически оказалась вне программ ЕС, который настаивал на демократизации этого государства.

Финансово-экономический кризис в ЕС поколебал веру в уникальность и непогрешимость его модели развития. Негативные внешние условия потребовали от ЕС больших уступок по отношению к государствам Восточного партнерства. Недостаточность финансовых средств на проведение реформ (выделенных ранее на Восточное партнерство 600 млн евро⁶ оказалось явно недостаточно) была компенсирована новым преимуществом. Наиболее продвинувшимся в сотрудничестве с ЕС Украине и Молдавии было предложено заключить соглашения об ассоциации с включенными в них соглашениями о создании зон свободной торговли⁷.

Модернизация партнеров ЕС по программе Восточного партнерства при объединении усилий с ЕС была возможна, но уже по типу заимствования технологий. Как показал наглядный пример Центральной и Восточной Европы, такой тип модернизации сильно увеличивает зависимость государств от внешних игроков и не дает никаких гарантий (даже в случае членства в ЕС) по превращению отстающих в экономическом развитии государств в экономически развитые с высоким уровнем жизни. Другие ресурсы ЕС – например, доступ к участию в образовательных и научных программах – дополняли экономические и политические реформы, а также закладывали основу для будущего успешного взаимодействия между ЕС и тремя рассматриваемыми государствами.

Конкуренция России и ЕС будет продолжаться до тех пор, пока Белоруссия, Молдавия и Украина не сделают свой выбор в пользу приоритетного сотрудничества с одним из участников международных отношений. Однако очевидно, что в интересах общих соседей иметь возможность пользоваться преимуществами сотрудничества и с Россией, и с ЕС. Суть конкуренции России и ЕС в начале 2013 г. заключается в получении гарантий долгосрочного сотрудничества, в первую очередь с Украиной и Молдавией.

Пока наиболее определившейся со своим выбором выглядит Белоруссия, которая не только участвует в экономической интеграции на постсоветском пространстве, но и является членом военно-политической Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Сложный характер взаимоотношений ЕС с режимом президента А. Лукашенко серьезно сужает возможности колебаний внешнеполитического курса Белоруссии.

Не имеющая общей границы с Россией Молдавия в большей степени ориентирована на интеграцию с ЕС, хотя структура внешней торговли Молдавии весьма диверсифицирована по регионам; объемы торговли с Россией также велики.

⁶ Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership, European Commission, External Relations Directorate General, Directorate European Neighbourhood Policy, December 16, 2009.

⁷ Планируется подписать на саммите Восточного партнерства в Вильнюсе в ноябре 2013 г.

Помимо этого, нерешенность вопроса Приднестровья оставляет возможность для сохранения российского политического влияния.

Украина наиболее удачно из рассматриваемых трех государств строила отношения с Россией и ЕС, сохранив к 2013 г. широкое поле для маневрирования. Внутривнутриполитическое развитие, характеризуемое ЕС как «сворачивание демократии», пока не привело к каким-либо санкциям с его стороны. Неучастие в проектах интеграции на постсоветском пространстве не мешает Украине быть основным торговым партнером России на постсоветском пространстве (6,2% внешнеторгового оборота России; показатель Белоруссии – 4,7%, Казахстана – 2,4%⁸). В то же время именно «многовекторность» внешнеполитического курса Украины способствовала усилению давления на нее со стороны ЕС и России.

⁸ Федеральная таможенная служба. Внешняя торговля Российской Федерации по основным странам за январь–декабрь 2012. www.customs.ru. По оценкам Министерства экономического развития России, объемы торговли с Украиной и Белоруссией приблизительно равны, но в 2013 г. впервые первое место на постсоветском пространстве отдается Белоруссии, так как около 5% российско-белорусской торговли не учитывается статистикой из-за ее нахождения в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве.

Интеграционные процессы в ЕС как фактор трансформации инвестиционных стратегий европейских энергетических компаний

Региональная интеграция в ЕС

Во второй половине XX в. в Западной Европе и ряде других регионов начались интеграционные процессы, которые непосредственно отразились как на экономических показателях стран, так и на характеристиках и стратегиях компаний, функционирующих на интегрирующихся рынках.

Под региональной интеграцией в данном случае понимается формирование устойчивых взаимосвязей между ранее территориально обособленными рынками в виде потоков благ и факторов производства и (или) взаимосвязи цен на них. При этом основной причиной, обуславливающей необходимость интеграции, являются транзакционные издержки, созданные государством (квоты и прочие барьеры)¹.

Существует несколько основных моделей интеграции, к которым можно привести то многообразие вариантов, наблюдающихся в различных региональных блоках. В данной статье будет рассматриваться модель региональной интеграции, наиболее полно характеризующая Европейский Союз. Основным игроком, который способствует снижению транзакционных издержек на рынке ЕС, являются наднациональные и национальные органы Евросоюза. Таким образом, в случае ЕС налицо так называемая интеграция сверху, когда первичной причиной интеграционных процессов являются государственные решения, а интеграция на корпоративном уровне – следствие.

Следует отметить, что, несмотря на наличие некоего «общего наднационального органа», для региона характерно доминирование крупных экономик (Германия, Франция). Модель региональной интеграции ЕС обладает чертами как отдельной модели общего центра (принятие решений на уровне европейских органов), так и модели доминирующих участников (лоббирование интересов отдельных крупных игроков)². Некоторое противоречие между наднациональными интересами и интересами различных участников приводит к появлению «гибкой интеграции», когда в отдельных регионах она может происходить с разной скоростью. Гибкая интеграция ведет к возникновению внутри ЕС все большего числа субрегиональных группировок, часть из которых уходит вперед, интегрируя все новые сферы отношений, а часть, состоящая из стран, которые не хотят или не могут последовать их примеру, остается позади³.

Процесс региональной интеграции дополняет, а в чем-то пересекается с процессом либерализации рынков. Общая особенность данных процессов – снижение экономических барьеров в рамках единого региона, что ведет к росту инвестиционных потоков, а следовательно, повышению степени географической диверсификации компаний региона. Некоторые ученые уверены, что наибольшие преимущества от региональной интеграции получают периферийные страны в

* Дарманов Илья Александрович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Либман А., Хейфец Б. Модели региональной интеграции. М.: Экономика, 2011. С. 12–13.

² Там же. С. 24–26.

³ Кавешников Н. «Гибкая интеграция» в Европейском Союзе // Международные процессы. 2011. Том 9, № 2(26). С. 58–69.

рамках региональных блоков: именно туда направляется значительный приток инвестиций из более развитых стран регионального объединения⁴.

В результате большей прозрачности границ национальные власти сталкиваются с выходящей из-под контроля мобильностью капитала, трудовых ресурсов, культурных ценностей, все сложнее становится регулировать деятельность ТНК⁵. Другими словами, «интеграция сверху» приводит к нарастанию «интеграции снизу», которая затем становится одним из приоритетных факторов инвестиционных процессов внутри региона.

В рамках развития теории системного подхода при изучении прямого зарубежного инвестирования Дж. Даннинг называл одним из важнейших факторов, влияющих на привлечение инвестиций со стороны стран, сближение экономических структур развитых государств⁶. В Европе этот фактор приобретает большое значение. Так, новые региональные инициативы ЕС, направленные на создание отдельных регионов, не привязанных строго к границам стран, по сути, размывают привычную систему инвестиционных преимуществ, необходимых и достаточных для осуществления компаниями прямых иностранных инвестиций (ПИИ) (обладание – локализация – интернализация). Выход для европейской компании на внешний рынок в рамках ЕС становится проще (сокращение барьеров), а следовательно, значение фактора локализации сокращается. Сам Дж. Даннинг в работе «Переоценка преимуществ ПИИ» говорит о том, что региональная интеграция привела к более сосредоточенному на эффективности инвестированию. Таким образом, на примере сближения национальных структур можно отметить общее снижение барьеров для выхода на зарубежный рынок, соответственно, минимальные параметры преимуществ обладания – локализации – интернализации становятся ниже, а компания может выходить на рынок другой страны ЕС в том числе за счет искусственно сниженных наднациональными структурами ЕС рисков.

При этом, например, при общем снижении барьеров те же теории Уппсальской школы, в которых рассматривались исторически сниженные за счет культурной близости барьеры, становятся менее очевидными, хотя и сохраняются на общем фоне. Так, несмотря на то что Испания попрежнему остается главным зарубежным инвестором в экономику Португалии (34,3% от всех ПИИ ЕС в экономику Португалии в 2009 г.), ежегодный прирост инвестиций со стороны в целом ЕС в экономику Португалии (60,5% за период 2005–2009 гг.) выше, чем прирост испанских инвестиций (45,7% за аналогичный период)⁷.

Если говорить отдельно об электроэнергетическом и газовом рынке и влиянии интеграционных процессов на их развитие, то можно выделить несколько основных направлений развития энергосистем:

- развитие энергетической инфраструктуры (линии между национальными системами);
- создание структуры по регулированию энергетического рынка;
- развитие интеграции в сфере торговли (общие экономические условия)⁸.

⁴ *Brulhart M., Torstensson J.* Regional Integration, Scale Economies and Industry Location in the European Union // CEPR, 1996. www.hec.unil.ch/mbrulhar/papers/jt82.pdf.

⁵ *Зонова Т.* От Европы государств к Европе регионов // Полис. 1999. № 5. С. 155–164.

⁶ *Dunning J.* Re-evaluating the benefits of foreign direct investment // *Transnational Corporations*. 1994. Vol. 3, No. 1.

⁷ Eurostat.

⁸ *Винокуров Е., Либман А.* Евроазиатская континентальная интеграция. СПб.: ЕАБР, 2012. С. 107.

Политика ЕС в области энергетической интеграции

По сути, энергетическая политика ЕС, направленная на достижение большей инфраструктурной связанности между регионами, отражена в ряде ключевых документов и во многом определяет стратегию компаний при осуществлении инвестиций на рынке ЕС. Кроме того, для кооперации энергетических регуляторов отдельных стран создано специальное Агентство по сотрудничеству регуляторов энергетики (ACER), которое, в частности, призвано распределять затраты по трансграничным проектам, что значительно облегчает ПИИ в условиях региональной интеграции.

Вопросы межстрановой кооперации в энергетической сфере ЕС отражены в документе «Приоритеты энергетической инфраструктуры в ЕС до 2020 г. и далее». Данный документ определяет основные региональные контуры инвестирования в сферах электроэнергетики и газоснабжения, а основными факторами реализации являются наличие инвестиционной поддержки со стороны крупных компаний, а также снижение институциональных барьеров (за счет регионального подхода). Инвесторы, осуществляющие ПИИ в рамках данных инициатив представлены основными типами:

- крупнейшие региональные игроки в газотранспортной и электроэнергетической сферах, которые обладают всем набором инвестиционных преимуществ, а также зачастую опытом работы не только на территории своей страны, но и всего региона, который определяется в рамках проекта;
- основные игроки в сфере обеспечения технологий, представленные, как правило, крупнейшими европейскими производителями оборудования, а также крупнейшие европейские подрядчики;
- институциональные инвесторы как на национальном, так и на наднациональном уровне.

Для обеспечения финансирования основных проектов в 2009 г. была создана «Европейская энергетическая программа по восстановлению», в рамках которой наднациональные органы ЕС инвестируют около 4 млрд евро в развитие трех энергетических сфер: газовой и электроэнергетической инфраструктур, шельфовых ветровых электростанций и проектов по улавливанию углерода. К 2011 г. бюджеты в рамках данных направлений распределились следующим образом: 2,27 млрд евро – на 44 инфраструктурных проекта, 0,57 млрд евро – на девять проектов шельфовых ветровых электростанций и 1 млрд евро – на шесть проектов по улавливанию углерода.

В рамках программы по развитию инфраструктуры ЕС до 2020 г. выделяется несколько основных инвестиционных блоков.

- Крупные региональные проекты, включающие в себя весь спектр инфраструктурных мощностей (в частности, зоны шельфовой ветроэнергетики) предполагают инвестиционное сотрудничество как наднациональных органов ЕС, так и транспортных операторов национального уровня, а также крупных энергетических компаний. Финансирование осуществляется во многом за счет гарантий европейских финансовых органов.
- Проекты по соединению электросетей регионов и стран предполагают сотрудничество наднациональных органов ЕС и национальных транспортных операторов.
- Проекты по соединению газовых сетей стран и регионов предполагают сотрудничество наднациональных органов ЕС и национальных транспортных операторов.

операторов (в случае крупнейших проектов – энергетических компаний регионального и транснационального уровней).

Региональные игроки на энергетическом рынке ЕС

В электроэнергетическом и газовом секторе Европы очевидно наличие нескольких групп игроков: национальных компаний, региональных компаний и крупных глобальных ТНК. Первая группа играет значительную роль на рынках новых стран ЕС, вторая – на рынках Северной Европы, Германии, Нидерландов и Бельгии, а третья – главным образом в Южной Европе и Великобритании. Данная структура вполне справедлива для электроэнергетических концернов, но не отражает ситуации на газотранспортном рынке, где крупнейшие операторы, поддерживаемые властями своих стран, чаще всего работают исключительно в рамках страны.

На сегодняшний день в отдельных регионах можно выделить несколько крупных игроков в газотранспортном секторе. Это «Gasunie» в Нидерландах и Германии, «Snam» в Италии, «National Grid» в Великобритании, «Open Grid Europe», «Wingas», «ThyssenGas» в Германии, «Fluxys» в Бельгии, «Net4Gas» в Чехии, «Enagas» в Испании, «Desfa» в Греции, «GRTgaz» во Франции и другие операторы. Все они по большей части работают в рамках своей страны, и такая структура активов – непосредственное следствие деятельности компаний и государственной политики, согласно которой газотранспортная сеть страны – один из основных ее стратегических активов. При этом некоторые компании выходят на рынки других стран, усиливая внутрорегиональные связи. Такие региональные объединения – типичные примеры «корпоративной интеграции», включающей в себя целый ряд инструментов, важнейшими из которых являются прямые инвестиции и формирование производственных цепей в рамках структур, связанных отношениями собственности⁹. Так, нидерландская газотранспортная компания «Gasunie» работает и на северо-западе Германии.

Кроме того, в последние годы вследствие стремления властей ЕС увеличить конкуренцию и либерализовать газовый и электроэнергетический рынок Европы газотранспортные отделы, часто до этого находившиеся в составе вертикально-интегрированных концернов, должны быть отделены от них¹⁰. Это открывает простор для роста ПИИ в данной сфере внутри региона и появления в ближайшем будущем новых крупных игроков газотранспортного сектора. Очевидно, будет возрастать и объем инвестиций внутри регионов, что подтверждается коммуникацией Европейской комиссии «Будущая роль региональных инициатив»¹¹. Конечной целью данной политики видится создание единой газотранспортной сети Европы с наличием целого ряда региональных газотранспортных операторов, поэтому их укрупнение на региональном уровне уже сейчас видится наиболее очевидной стратегией.

На европейском электроэнергетическом рынке функционирует несколько основных игроков. Это компании «E.ON», RWE, «Vattenfall», «Enel», EdF и «GDF Suez», которые присутствуют на нескольких крупнейших энергетических рынках региона. При этом практически исключительно на европейском регионе работают компании RWE, «Vattenfall», «E.ON». Так, для «E.ON» основным приоритетом в последние годы являлся выход на рынки новых стран – членов ЕС. Компания была относительно недавно образована путем слияния в 2000 г. компаний

⁹ Либман А., Хейфец Б. Указ. Соч. С. 29.

¹⁰ Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC.

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – The future Role of Regional Initiatives, ref. COM (2010) 721 final, 7 December 2010.

VEBA и VIAG, а в 2003 г. вышла на газовый рынок благодаря поглощению «Ruhrgas»¹². Компания, в отличие от итальянских и французских концернов, не обладает столь значительным портфелем технологических инноваций и не пользуется такой же поддержкой государства, вследствие чего вынуждена работать на близких европейских рынках. То же самое касается и немецкой RWE, которая за пределами Европы имеет лишь добычные активы в Египте. В 2000-е годы основной инвестиционной стратегией RWE стал выход из непрофильных активов (телекоммуникации, водное хозяйство) и упор на энергетику. Шведская компания «Vattenfall» также довольствуется региональными инвестициями, как развивая высокотехнологичные отрасли (ветровая энергетика), так и усиливая свое присутствие в ряде стран Центральной и Западной Европы. В данном случае налицо так называемый эффект соседства, который включает в себя как географическую близость, так и прочие факторы (исторические, культурные, политические, социальные)¹³. Теоретическое обоснование данного эффекта было изложено в работах У. Дэвидсона, где он, в частности, показал, что компании из США зачастую осуществляют ПИИ в соседних или близких по культуре странах¹⁴. Эффект соседства – в значительной степени основа для развития концепции региональных ТНК. При этом в случае Европы данный макрорегион делится на несколько региональных блоков, которые определяют организационную структуру внутри ТНК¹⁵. В нескольких региональных блоках представлено значительное число ТНК, однако доля неевропейских регионов в структуре их доходов, как правило, не превышает 10%.

Некоторые европейские электроэнергетические компании, однако, приобретают активы не только внутри ЕС, но и выходят на мировые рынки. Основными такими примерами являются три компании: EdF, «GDF Suez» и «Enel». Все эти концерны на внутренних рынках своих стран являются крупнейшими игроками в сфере электрогенерации и газоснабжения, при этом каждый из них обладает набором специфических преимуществ, которые позволяют им не только активно развиваться на европейских рынках, но и выходить на мировой уровень. При этом компании успешно развиваются и на европейском энергетическом рынке: французские компании активно выходят на рынки Великобритании и новых стран ЕС, а итальянская компания работает на рынке Испании.

Инвестиционные сделки на энергетическом рынке ЕС

Конкретное влияние инициатив ЕС можно проследить при анализе инвестиционных сделок на территории региона. Так, в рамках дерегуляции энергетических рынков ЕС выделяются начальные этапы, которые характеризовались дроблением крупных игроков и резким возрастанием числа сделок слияний и поглощений, а также поздние этапы, характеризующиеся возрастающей консолидацией, ведь для того, чтобы быть конкурентоспособными на общем рынке ЕС, компаниям необходимо уверенно чувствовать себя на внутреннем рынке. При этом на смену вертикальной диверсификации, которая была характерна

¹² Thomas S. An analysis of the Company Developments and Corporate Policies in the European Energy Sector // European Federation of Public Service Unions, December 2009. www.psir.org/sites/default/files/2010-07-E-Corppolicies.doc.

¹³ Кузнецов А. Прямые иностранные инвестиции: «эффект соседства» // МЭиМО. 2008. № 9. С. 44.

¹⁴ Davidson W. The Location of Foreign Direct Investment Activity: Country Characteristics and Experience Effects // Journal of International Business Studies. 1980. № 12. P. 9–22.

¹⁵ Rugman A., Verbeke A. A Regional Solution to the Strategy and Structure of Multinationals // European Management Journal. 2008. № 26. P. 310.

как для государственных игроков, так и для крупных частных компаний, приходят технологическая (включение в портфель активов высокотехнологичной энергетики) и географическая диверсификация (выход на новые рынки ЕС в условиях нарастания интеграционных процессов, а также за пределы региона).

Целесообразно начинать рассматривать сделки слияний и поглощений, которые привели к текущей рыночной структуре европейской энергетики, с конца 1990-х годов, когда были приняты первые директивы, определившие дальнейшие направления либерализации энергетических рынков ЕС (для электроэнергетического рынка директива была принята в 1996 г., для газового – в 1998 г.). Всего временной промежутком 1998–2012 гг. делится на три основных этапа сообразно с изменениями в энергетической политике ЕС:

1) 1998–2003 гг. – консолидация посредством большого количества сделок слияний и поглощений как на электроэнергетическом, так и на газовом рынке ЕС (135 сделок за период)¹⁶, приоритет географической (внутри старых членов ЕС) и горизонтальной диверсификации, начало осуществления компаниями региональных стратегий;

2) 2003–2008 гг. – упор на вертикальную диверсификацию, создание крупных конгломератов, включающих в себя как электроэнергетические, так и газовые активы (с целью снижения рисков поставок энергоносителей). В данный период отмечается общее снижение количества сделок, особенно на межстрановом уровне. При этом сохраняется два основных вида инвестиционных стратегий – географическая диверсификация (в новых странах – членах ЕС) и создание крупнейших национальных игроков (зачастую при поддержке государства – для создания прочного национального фундамента в условиях нарастания либерализации);

3) с 2009 г. – снижение количества сделок, в том числе направленных на вертикальную диверсификацию под действием Третьего энергетического пакета, рост числа сделок в секторе возобновляемой энергетики. Стремление компаний к выходу на международные рынки. Сокращение инвестиционных программ, связанное как с кризисными явлениями в экономике ЕС, так и с завершением процессов первоначальной консолидации и географической диверсификации.

Таким образом, начиная с 1998 г. под действием энергетической политики ЕС (в частности в сфере интеграции) происходила консолидация активов как на страновом, так и на региональном уровнях. При этом географическая зона охвата данных интеграционных процессов с каждым этапом увеличивалась: от инвестиций в соседние страны до выхода на рынки новых членов ЕС, а также на международный уровень.

Таблица.

Региональные сделки с участием европейских энергетических компаний стоимостью свыше 1 млрд долл., осуществленные с 1998 по 2013 гг.

Год сделки	Поглощающая компания	Поглощаемая компания	Стоимость сделки
1998	EdF (Франция)	«London Electricity» (Великобритания)	3 млрд евро
2000	«Fortum» (Финляндия)	активы «Stora Enso» (Швеция)	1,8 млрд евро
2001	EdF/«London Electricity» (Франция/Великобритания)	ТЭС и мощности передачи в Англии (Великобритания)	2,6 млрд евро
2001	консорциум во главе с «Endesa» (Испания)	«Elettrogen» (Италия)	2,6 млрд евро
2001	«Fortum» (Финляндия)	«Birka Energy» (Швеция)	1,5 млрд евро

¹⁶ *Da Silva Leite A., De Castro N., Soares M. Electric Sector Mergers and Acquisitions: Lessons from the European Union // Brazilink. www.brazilink.org/tiki-download_file.php?fileId=117.*

2002	RWE (Германия)	«Innogy» (Великобритания)	8,5 млрд евро
2002	«E.On» (Германия)	«Powergen» (Великобритания)	8,2 млрд евро
2002	«Suez» (Франция)	«Tractebel-Electrabel» (Бельгия)	7,7 млрд евро
2002	«Vattenfall» (Швеция)	HEW (Германия)	более 3 млрд евро
2002	EdF/«London Electricity» (Франция/Великобритания)	«Seeboard» (Великобритания)	2 млрд евро
2004	EDP (Португалия)	«Hidrocantabrico» (у EnBW) (Испания)	2,1 млрд евро
2004	«E.On» (Германия)	Газосбытовые активы MOL (75%) (Венгрия)	2,1 млрд евро
2005	EdF (Франция)	«Italenergia Bis» (Италия)	2,3 млрд евро
2005	«Vattenfall» (Швеция)	«Elsam» (Дания)	1,2 млрд евро
2005	«E.On» (Германия)	«NRE Energie» (Нидерланды)	нет данных
2007	«Enel», «Acciona» (Италия/Испания)	«Endesa» (92%) (Испания)	42,5 млрд евро
2007	«Iberdrola» (Испания)	«Scottish Power PLC» (Великобритания)	16 млрд евро
2008	«E.On» (Германия)	«Endesa Italia, Enel Viesgo» (Италия/Испания)	11,5 млрд евро
2008	«Scottish&Southern Energy» (Великобритания)	«Airtricity Holdings» (Ирландия)	1,4 млрд евро
2009	EdF (Франция)	«British Energy» (35%) (Великобритания)	17 млрд евро
2009	«Enel» (Италия)	«Endesa» (25% у «Acciona») (Испания)	11,1 млрд евро
2009	«Vattenfall» (Швеция)	«Nuon» (Нидерланды) (49%)	8,5 млрд евро
2009	RWE (Германия)	«Essent» (Нидерланды)	7,3 млрд евро
2009	«CEZ Group» (Чехия)	создание парка ВЭС в Румынии	1,2 млрд евро
2010	«TenneT» (Нидерланды)	активы электропередачи в Германии (у «E.On») (Германия)	1,1 млрд евро
2011	«GDF Suez» (Франция)	«International Power» (Великобритания) (70%)	9,9 млрд евро
2012	«GDF Suez» (Франция)	«International Power» (Великобритания) (30%)	8,3 млрд евро
2012	«Vattenfall» (Швеция)	«Nuon» (Нидерланды) (15%)	1,5 млрд евро
2013	Energeticky a Prumyslov Holding (Чехия)	«Slovensky Plynárensky Priemysel» (у «GDF Suez» и «E.On») (Словакия)	2,6 млрд евро

Источники: новостные ресурсы и официальные сайты компаний; Codognet M., Glachant J., Leveque F., Plagnet M. Mergers and Acquisitions in the European Electricity Sector. Cases and Patterns // CERNA, August 2002. www.cerna.ensmp.fr/Documents/FL-MA-MAsEU.pdf; Отчеты UNCTAD, PriceWaterhouseCoopers, Financial Times, Rodl & Partner.

Таможенный союз как пример интеграции на постсоветском пространстве

В настоящее время на постсоветском пространстве уже сформирован Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана. Территории трех стран объединены в единую таможенную территорию, введены в действие соглашения о тарифном и нетарифном регулировании. А с 1 января 2012 г. вступило в действие Единое экономическое пространство.

Многие исследователи придерживаются мнения, что объективных условий для экономической интеграции в СНГ нет. А «форсирование интеграционных процессов в сфере экономики ни к чему хорошему, кроме разочарования, привести не может. Здесь мало иметь «политическую волю», на которую нередко делают ставку лидеры отдельных государств»¹. При этом «в качестве главных акторов интеграционных процессов выступали центральные органы власти, а в ряде стран (Россия, Украина, Казахстан, Белоруссия) органы региональной власти... стремились смягчить проблемы, возникшие в связи с появлением новых границ»². Подчеркивается, что уровень взаимодействия государств недостаточен для реальной интеграции. Также отмечается, что интеграция, проводимая по политическим мотивам, часто задевает «экономическое русло»³. Таким образом, исследователи указывают на политический фактор как движущую силу интеграции на постсоветском пространстве.

Другие, напротив, считают, что экономическая интеграция на постсоветском пространстве может быть успешной. В качестве примера они приводят Таможенный союз, в котором удачно сочетается политическая заинтересованность, объясняемая общим прошлым и процессами 1990-х годов, и экономическая. Таможенный союз, по мнению исследователей, представляет собой пример того, когда было «целесообразно подвести под первоначально сложившийся политический союз экономический фундамент»⁴.

Какая из оценок верная? Чтобы ответить на этот вопрос, остановимся на характере препятствий на пути к интеграции и том, где они кроются – в политических или экономических аспектах. Экономическая интеграция протекает далеко не гладко. Вопросы цены энергоресурсов, поставляемых из России, стоимости их транзита, наличия задолженностей и незаконного забора энергоресурсов из нефте- и газопроводов вызывают разногласия между странами. «Решение этих разногласий в большинстве случаев ставится в качестве условия развития интеграционного сотрудничества, что связано с их важностью для бюджетов как России, так и других

* Короткова Кира Евгеньевна – аспирант кафедры истории зарубежных стран исторического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

¹ *Зубко Н.* Национальная экономика Беларуси: краткий курс лекций. Минск: ТетраСистемс, 2012. С. 199.

² *Вардомский Л.* Между глобализмом и регионализмом: проблемы и тенденции регионализации постсоветского пространства // *Полития.* 2002. № 1(24). С. 65–83.

³ Беларусь в интеграционных проектах. Науч. ред. В. Бобков. Ин-т экономики НАН Беларуси. Минск: Беларус. навука, 2011. С. 271.

⁴ *Быков А.* Экономическое сотрудничество в рамках ШОС: основные направления и перспективы развития: монография. М.: ФЛИНТА: НАУКА, 2011. С. 35.

государств»⁵. Таким образом, нерешенные экономические вопросы тормозят интеграцию по другим направлениям. Другой тормоз интеграции – это попытка стран-участниц соблюсти статус-кво (в этом случае политические мотивы тормозят сближение стран). Так, в проекте решения о распределении ввозных пошлин, по словам главы Минфина Казахстана Б. Жамишева, «там, где стоят проценты, там прочерки, поскольку... это будет решение политическое ... Но принцип здесь один – формула должна быть нейтральной, каждая страна не должна ничего потерять и ничего не должна приобрести»⁶.

Причин для замедления интеграционных процессов множество, но все же, на наш взгляд, можно говорить об их поступательном развитии на постсоветском пространстве. Об этом свидетельствует пример ныне действующего Таможенного союза. В ходе его длительного формирования, начавшегося в 1990-е годы, была предпринята попытка активизации интеграционных процессов в более узком формате. В 2007 г. она увенчалась успехом: был создан ЕврАзЭС (был заключен Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 6 октября 2007 г.), сам проект Таможенного союза решено было реализовать в формате трех государств-участников – России, Белоруссии и Казахстана. Такой состав ученые объясняют тем, что «наиболее широкие торговые отношения связывают Россию с Белоруссией, Украиной и Казахстаном»⁷, а три из четырех стран были готовы к более тесной интеграции, поэтому именно они и стали участниками ныне функционирующего Таможенного союза. Таможенный союз отличается тем, что имеет «наднациональный орган, способный принимать обязательные к выполнению решения для всех участников»⁸. Характер этого объединения позволяет говорить о том, что следующее высказывание справедливо: «экономические интересы, а не абстрактные геополитические идеи и лозунги – главный двигатель интеграционных процессов»⁹.

Президент Белоруссии А. Лукашенко отмечает: «Ожидания от участия в Таможенном союзе начинают оправдываться. Увеличились объемы торговли между его участниками. Упразднены тарифные и нетарифные барьеры во взаимной торговле. Отменены все виды контроля на внутренних границах. Обеспечивается защита белорусских, казахстанских и российских товаров от недобросовестной конкуренции со стороны третьих стран. С единых позиций ведутся переговоры с крупнейшими мировыми торговыми партнерами»¹⁰. Впрочем, это неудивительно, ведь «применительно к России и ее партнерам по СНГ сохраняется весомый созидательный потенциал региональной экономической интеграции, цель которой – восстановить нарушенные после распада СССР производственно-технологические и сбытовые цепочки и использовать преимущества взаимодополняемости постсоветских экономик»¹¹.

Разделение на политические и экономические аспекты интеграции и то, что одни нередко препятствуют другим, также связано с тем, что основное внимание и усилия ЕврАзЭС были направлены именно на формирование Таможенного союза, вследствие чего «отсутствует взаимоувязка между формированием Таможенного

⁵ *Быков А.* Указ. соч. С. 29–30.

⁶ Беларусь в интеграционных проектах... С. 274.

⁷ *Вардомский Л.* Указ. соч.

⁸ Беларусь в интеграционных проектах...

⁹ *Назарбаев Н.* Евразийский Союз: от идеи к истории будущего // Известия. 25.10.2011.

¹⁰ *Лукашенко А.* О судьбах нашей интеграции // Известия. 17.10.2011.

¹¹ *Спартак А.* Современный регионализм // МЭиМО. 2011. № 1. С. 3–15.

союза и другими направлениями интеграции, хотя в официальных документах она и декларируется»¹².

Министр иностранных дел Российской Федерации так охарактеризовал успехи интеграции на постсоветском пространстве: «Таможенный союз и Единое экономическое пространство, а в перспективе и Евразийский экономический союз повышают конкурентоспособность и эффективность экономик стран, входящих в эти объединения (России, Белоруссии и Казахстана), — факт, доказанный статистикой. После того как заработал Таможенный союз, существенно возросли темпы роста экономик трех стран»¹³. Это стало возможно лишь благодаря сужению числа участников интеграционных процессов: «в более узких по своему составу региональных объединениях государств Содружества недопустимо использование принципа разноуровневой и разноскоростной интеграции, необязательности в выполнении принятых решений, так как это не позволяет решать поставленные задачи»¹⁴. По этой же причине расширение Таможенного союза пока нецелесообразно.

Важно отметить роль России в интеграционных процессах на постсоветском пространстве, как известно, она, являясь «стержнем СНГ»¹⁵, не может и не должна отказываться от своего места. «Особенностью интеграции постсоветских стран в современных условиях является доминирующая роль России»¹⁶. Российский рынок, помимо того, что он привлекателен, еще и в значительной степени безальтернативен для постсоветских стран в торговле энергоносителями, сырьем и материалами. Россия представляет собой «структурообразующее звено», определяя развитие интеграционных процессов и существование объединений на постсоветском пространстве¹⁷.

У России, как и у других участников интеграционных процессов, есть желание получить преимущества в сфере экономики от сотрудничества, однако это вряд ли осуществимо. Так, исследователи указывают на то, что «в силу экономического доминирования на постсоветском пространстве и геополитических мотивов участия России в региональных объединениях со странами СНГ России и в дальнейшем придется осуществлять финансовое донорство в пользу большинства партнеров по региональным экономическим объединениям государств Содружества»¹⁸. Российские инвестиции в страны ближнего зарубежья могут потребоваться для «поддержания согласованных макроэкономических показателей»¹⁹.

Россия осуществляет многие из тех функций, которые осуществляла Москва по отношению к республикам СССР. В Россию стремится поток рабочей силы из стран СНГ. Россия остается рынком сбыта производимой на постсоветском пространстве продукции, а также основным поставщиком энергоресурсов²⁰.

¹² *Быков А.* Указ. соч. С. 49–50.

¹³ Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел Российской Федерации С. Лаврова на встрече со студентами и коллективом Дипломатической академии МИД России. Москва, 25 февраля // Информационный бюллетень МИД. 25–26.02.2013. С. 33.

¹⁴ *Шумский Н.* Региональные экономические объединения постсоветских государств: организационно-правовое обеспечение процессов интеграции. Минск: Беларус. навука, 2010. С. 207.

¹⁵ Выступление на 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. www.president.tj/ru/node/1096.

¹⁶ *Быков А.* Указ. соч. С. 28.

¹⁷ *Шумский Н.* Указ. соч. С. 152.

¹⁸ Там же. С. 209.

¹⁹ *Арешеев А.* Вызовы и риски интеграции // «... И время собирать камни...» Евразийская интеграция сегодня. 20 лет после распада СССР. М.: Книжный мир, 2012. С. 24.

²⁰ *Вардомский Л.* Указ. соч.

Практически всеми участниками СНГ признается особая роль России²¹, хотя нередко звучат и опасения относительно излишнего доминирования России на постсоветском пространстве. Однако плюсы интеграции перевешивают, поскольку «ни одно из государств СНГ, даже Российская Федерация, в одиночку успешно интегрироваться в мировую экономику не в состоянии»²².

Таможенный союз сыграл определенную роль в ходе переговоров о вступлении России в ВТО. По мнению некоторых, наличие Таможенного союза способствовало ему. Комментируя заявление В. Путина о том, что после 16 лет переговоров Москва отзывает заявку на вступление в ВТО, собираясь теперь войти туда лишь в составе таможенного союза с Казахстаном и Белоруссией, «The Financial Times» отметила, что такой шаг на Западе некоторые сочли переговорной тактикой, «призванной надавить на западных партнеров: либо они откажутся от дополнительных условий и примут Россию сейчас, либо процесс затянется на неопределенный срок»²³.

С Таможенным союзом связывают дальнейшее развитие интеграции и экономический рост на постсоветском пространстве. Так, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. говорится, что интеграция в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства будет способствовать дальнейшему экономическому развитию. Для торгово-экономического сотрудничества с другими странами и региональными экономическими объединениями Таможенный союз создает благоприятные перспективы²⁴. «Строительство Таможенного союза и Единого экономического пространства закладывает основу для формирования в перспективе Евразийского экономического союза»²⁵.

²¹ Беларусь в интеграционных проектах... С. 266.

²² Халевинская Е. Интеграция, сотрудничество и развитие на постсоветском пространстве: монография. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2012. С. 25.

²³ ВТО пытается понять, почему Россия изменила свое мнение // Financial Times. 15.06.2009. www.inopressa.ru/article/15Jun2009/ft/wto.html.

²⁴ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Минэкономразвития России. base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=144190.

²⁵ Путин В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 03.10.2011.

Украина в 2010-х годах: выбор между двумя векторами региональной интеграции

В настоящее время перед Украиной стоит важный для последующего экономического развития выбор во внешнеэкономической интеграционной политике – выбор региональной экономической группы.

С одной стороны, с 1990-х годов Украина ведет преференциальную торговлю со странами Европейского Союза в рамках Генерализированной системы преференций. Тем не менее торговлю с ЕС нельзя назвать либерализированной, поскольку Украина и ЕС придерживаются разных технических стандартов и фитосанитарных норм товаров. Это затрудняет сбыт украинских товаров на территории Европейского Союза. Украина может подписать договор об ассоциации и соглашение о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (ЗСТ) с ЕС, однако в настоящее время дальнейшая интеграция продвигается медленно.

С другой стороны, Украину приглашают присоединиться к динамичному интеграционному объединению на территории бывшего СНГ – Таможенному союзу России, Беларуси и Казахстана. Со странами Таможенного союза, как и со многими странами СНГ, Украина ведет свободную торговлю с 1994 г. Однако необходимо учесть, что существует множество исключений из режима свободной торговли. Вступление Украины в Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана приведет к их устранению. Это особенно повлияет на торговлю нефтью и газом.

Чтобы ответить на вопрос, что же выгоднее Украине, мы попытаемся оценить торговые эффекты во внешней торговле Украины, возникающие в результате сотрудничества с Европейским Союзом или СНГ, учитывая роль институтов во внешней торговле Украины. Мы попытаемся определить дополнительные объемы торговли, которые Украина имела со странами ЕС и СНГ в 2001–2011 гг., свыше тех, которые определяются факторами гравитационной модели, а также многими другими. В работе исследуется также роль институтов в области внешней торговли, поэтому индекс экономической свободы включен в число учитываемых факторов.

Статья построена следующим образом: в первой части мы останавливаемся на теоретических подходах, объясняющих плюсы и минусы интеграционных объединений в зависимости от размера страны, уровня ее развития и т.д.; во второй – анализируем внешнюю торговлю Украины в 2001–2011 гг.

Теоретические подходы

Экономическая интеграция рассматривается в экономической теории как цель и процесс. Как процесс она представляет собой унификацию национальных экономик в единую. Классическая теория экономической интеграции оперирует понятиями эффектов создания и отклонения торговли, разработанных в 1950-х годах Дж. Винером в рамках теории таможенного союза¹, а также теорией второго лучшего.

* Насадюк Ирина Богдановна – кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и международных экономических отношений Одесского национального университета имени И.И. Мечникова.

¹ *Viner J. The Customs Union Issue. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.*

По мнению Дж. Винера², важным вопросом в 1950-х годах были торговые последствия присоединения страны к зоне свободной торговли и таможенному союзу. На основе предположений об отсутствии несовершенной конкуренции и эффекта масштаба Дж. Винер выделяет два эффекта – «создание торговли» и «отклонения торговли». Создание торговли имеет место, когда в результате формирования союза объем торговли между партнерами увеличивается за счет более низкой стоимости производства товаров в странах-партнерах, чем в национальном хозяйстве. Отклонения торговли происходят, когда более дешевые продукты из третьих стран заменяются более дорогими товарами из стран – партнеров по союзу, что снижает благосостояние в связи с низкой эффективностью.

Теория второго лучшего была предложена Р. Липси и К. Ланкастером в 1956 г.³. Согласно этой теории, если оптимальное решение по каким-то причинам невозможно, то выбор второго лучшего может привести к тому, что будут изменены переменные, которые при анализе ситуации считались оптимальными. Таможенный союз будет всегда субоптимальным по Парето в отличие от режима свободной торговли. Эффекты от интеграции зависят от экономической ситуации до и после конкретных мер интеграционной политики. Вопросами интеграции также занимались Дж. Тинберген, К. Купер, Б. Массел, В. Корден.

Р. Липси обосновал, что влияние таможенного союза на экономику страны зависит от того, насколько большую значимость имеют товары, импортируемые из третьих стран (стран за пределами таможенного союза), во внутреннем потреблении страны до формирования таможенного союза⁴. Если отношение товаров, импортируемых из третьих стран, по отношению к внутренним товарам является небольшим, то велика вероятность, что таможенный союз окажет положительное влияние на благосостояние страны. Дело в том, что таможенный союз создает торговлю между торговыми партнерами, следовательно, когда доля импортируемых из третьих стран товаров в потреблении невелика, эффект создания торговли между партнерами будет значительным, а отклонение торговли от третьих стран – незначительным. Украина традиционно имеет значительную долю импортируемых товаров в потреблении (45%), особенно в таких секторах, как товары общего потребления, нефть и газ, фармацевтические товары, машины и оборудование.

Украина в случае создания зоны свободной торговли с ЕС рискует пережить эффекты отклонения торговли, поскольку импортные товары занимают значительную долю во внутреннем потреблении. В случае Таможенного союза они будут значительней, чем при ЗСТ с ЕС, поскольку первый предполагает повышение внешнего импортного тарифа для Украины и более высокий уровень защиты, что переключит потребление в сторону товаров из Таможенного союза. Однако, учитывая, что большую часть машин и оборудования Украина получает из стран ЕС и Азии, такое повышение тарифной защиты нежелательно. В настоящее время средневзвешенный уровень импортного тарифа на Украине составляет около 4,6%, в то время как в Таможенном союзе – вдвое больше (10,5%).

Страны СНГ занимают большое место во внешней торговле Украины (38% в 2012 г.), поэтому возможное отклонение торговли вследствие евроинтеграции может быть значительным⁵. Создание зоны свободной торговли с ЕС не повлияет на

² *Viner J. Op.cit. P. 154–155.*

³ *Липси Р., Ланкастер К. Общая теория второго лучшего. Перевод статьи Lipsey R., Lancaster K. The General Theory of Second Best // Review of Economic Studies. 1956. Vol. 24, No. 1. P. 11–32. www.seinstitute.ru/Files/veh4-1-3_Lipsey_p95-134.pdf.*

⁴ *Lipsey R. The theory of customs unions: a general survey // Economic Journal. 1960. Vol. 70. P. 496–513.*

⁵ Платежный баланс и внешний долг 2012 // Национальный банк Украины. www.bank.gov.ua.

импортные тарифы Украины относительно стран СНГ, однако очевидно, что такой внешнеэкономический шаг обусловит увеличение цен или сохранение высоких цен на энергоносители для Украины. С другой стороны, присоединение к Таможенному союзу приведет к торговле нефтью и газом в рамках единой таможенной территории, то есть по более низким ценам. Таким образом, за европейской интеграцией Украины может последовать ухудшение ценовых параметров импорта энергоносителей.

Дж. Тинберген определил зависимости между размером стран, интегрирующих экономику, и влиянием интеграции на благосостояние⁶. Выигрыш от присоединения к интеграционному объединению зависит от экономического потенциала рынка: страны, меньшие по размеру экономики, выиграют больше, чем крупные. Украина – сравнительно небольшая по экономическому масштабу страна. Валовой внутренний продукт Украины составлял 180,1 млрд долл. США (2012 г.), в то время как суммарный ВВП стран Таможенного союза – 2 212,4 млрд долл. (2012 г.), Европейского Союза – 17 090 млрд долл. (2012 г.). Другими словами, Таможенный союз больше украинской экономики в 12 раз, а ЕС – в 95 раз. Однако страны Таможенного союза быстро растут, что отражается в увеличивающейся доле этих стран в украинском экспорте. В то же время доля стран ЕС в общем экспорте сокращается, что связано с экономической стагнацией в этом регионе. Тем не менее рынок ЕС больше, чем евразийский.

Зона свободной торговли порождает технические проблемы. В случае вступления в зону свободной торговли разные уровни импортного тарифа ЕС и Украины приведут к «искажению торговли»⁷. Это означает, что товары будут завозиться в зону свободной торговли через границу страны с наименьшими импортными тарифами или нетарифными барьерами. Для такой страны, если она является страной с невысокими затратами на производство (дешевой рабочей силой), возникнут возможности для развития производства и иностранного инвестирования. Поскольку для стран ЕС Украина является как раз такой страной, зона свободной торговли с ЕС может принести Украине выгоды из-за роста занятости. В рамках Таможенного союза с единым тарифом и политикой стандартов и процедур в отношении третьих стран эффект «искажения торговли» не возникает.

Интеграция приводит к эффекту масштаба, то есть уменьшения средних затрат на производство по росту объема производства и сбыта. Последствия эффекта масштаба экономической интеграции появились в теоретической литературе в 1970-х годах. Экономическая интеграция уменьшает издержки производства из-за увеличения размеров рынка. В. Корден в 1972 г. ввел новые понятия – эффект сокращения затрат и эффект пресечения торговли. Увеличение продаж фирмы уменьшает средние издержки и приводит к сокращению цены⁸. В то же время увеличение размера внутреннего рынка приводит к замещению импортных комплектующих из третьих стран национальными. Увеличение рынка обычно создает возможности для использования новых технологий, специализированного оборудования или конвейерной линии. Эффект масштаба будет иметь место и в случае зоны свободной торговли с ЕС, и Таможенного союза.

Открытие рынка для третьих стран потенциально увеличивает конкуренцию для производителей, число которых становится больше, следовательно, оказывает

⁶ *Tinbergen J.* Customs unions: influence of their size on their effect // *Zeitschrift der gesamten Staatswissenschaft.* 1957. Vol. 113. P. 404–414.

⁷ *Balassa B.* Economic integration // *The New Palgrave: A Dictionary of Economics.* Eds. John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman. Palgrave Macmillan, 1987.

⁸ *Corden W.* Economies of scale and customs union theory // *Journal of Political Economy.* 1972. Vol. 80. P. 465–475.

давление на монополистические и олигополистические структуры рынка⁹. Украинский рынок как раз характеризуется недостатками монополизма, а значит, внешнее воздействие может оказать положительный эффект на организацию рынка и снижение цен для потребителей и маржу производителей. Поскольку украинские монополии регулируются национальным законодательством достаточно неэффективно, внешнее рыночное давление может способствовать улучшению рыночного механизма. Украина в случае вступления в Таможенный союз будет встречать более жесткую конкуренцию со стороны производителей стран-партнеров, поскольку структура производства в России, Белоруссии и на Украине схожа. Однако регулирование конкуренции неэффективно в рамках отдельных стран с точки зрения поддержания государством института экономической конкуренции. В случае глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли Украины и ЕС проконкурентные эффекты могут быть значительными в силу положительного влияния регулирования торговли и конкуренции в ЕС. Структура экономики Украины значительно отличается по своей производственной структуре от структуры экономики стран ЕС, но это также означает, что Украина может участвовать в цепочке добавленной стоимости на европейских рынках.

Вступление в Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана и заключение зоны свободной торговли с ЕС приведет к эффектам создания торговли для Украины со странами-партнерами и отклонения торговли от третьих стран. Причем доля во внешнем товарообороте как стран СНГ, так и стран ЕС не отличается значительно, занимая приблизительно треть, а эффекты создания и отклонения торговли могут быть одинаково значительными. Однако в случае зоны свободной торговли с ЕС Украина не изменяет свой внешнеторговый режим по отношению к третьим странам, в том числе и по отношению к странам СНГ, в то время как присоединение к Таможенному союзу влечет за собой ухудшение внешнеторгового режима по отношению к партнерам из ЕС и Азии, доля которых во внешнем товарообороте страны составляет 50%. Поэтому ухудшение ценовых параметров торговли с третьими странами будет иметь значительные долгосрочные эффекты отклонения торговли от европейских и азиатских стран.

Особое значение имеет развитие институтов, то есть правил, норм, обычаев в международной торговле. Если риск и неопределенность в международной сделке высока, она не может возникнуть в связи с тем, что риск и неопределенность приводят к дополнительным транзакционным издержкам. В статье Э. Роуза (2003 г.) было исследовано влияние международных организаций, таких как ВТО, МВФ и ОЭСР, на двустороннюю торговлю 175 стран в течение 50 лет и был обнаружен положительный эффект членства в ОЭСР для внешней торговли. Подобный эффект не был зафиксирован для членства в МВФ и ВТО¹⁰. Торговля между членами ОЭСР была в среднем на 55% выше, чем торговля между членами ОЭСР и третьими странами. Если принять во внимание, что в страны ОЭСР достигли высокого уровня управления, правительства и хороших институтов, этот факт может привести нас к выводу, что торговля в странах с хорошими институтами в среднем выше, чем в стране с плохими институтами.

А. Лежур обнаружил (2004 г.), что сходство институционального развития стран приводит к более высокому уровню взаимной торговли – в среднем на 12–18% выше¹¹. Более высокий уровень институтов и низкий уровень коррупции добавляет

⁹ Scitovsky T. *Economic Theory and Western European Integration*. London, 1958.

¹⁰ Rose A. Which International Institutions Promote International Trade? // *Review of International Economics*, Wiley Blackwell. 2005. Vol. 13, No. 4. P. 682–698.

¹¹ Lejour A., Mooij de R. Turkish delight. Does Turkey's accession to the EU bring economic benefits? *Cesifo working paper*. 2004. No. 1183.

еще 17–24% к объему взаимной торговли. Г. де Грут исследовал внешнюю торговлю ста торговых партнеров в мире в 1998 г.¹² Он пришел к выводу, что низкое качество управления увеличивает транзакционные издержки в международных операциях, а страны с аналогичным уровнем институционального развития предпочитают торговать друг с другом, так как транзакционные издержки ниже. В среднем снижение уровня коррупции дает дополнительные 19–34% торговли. Увеличение общего качества институтов на одно стандартное отклонение выше ее среднего уровня поднимет экспорт на 44% и импорт на 30%.

Какая интеграция выгоднее Украине?

Чтобы ответить на этот вопрос, мы проведем регрессионный анализ экспорта и импорта Украины за 2001–2011 гг. в разрезе 165 торговых партнеров. Данные внешней торговли взяты из источников UN Comtrade¹³, данные о ВВП и населении стран – из International Monetary Fund¹⁴, оценочный уровень институтов взят из данных Индекса экономического развития фонда Heritage¹⁵, мы также использовали географический калькулятор расстояний¹⁶.

Гравитационная модель широко используется в работах по исследованию влияния интеграции на внешнеэкономическую торговлю стран. Н. Айткена (1973 г.) использовал гравитационную модель с включением фиктивных переменных, контролирующей воздействие на торговлю стран ЕЭС членства в ЕЭС и в ЕАСТ. Исследование Г. де Грута, Г. Линдерса, П. Ритвельда и У. Сабраманиана институциональных детерминантов двусторонних торговых отношений для более чем ста стран в 1998 г. использует гравитационную модель международной торговли.

В общем виде регрессионная модель представлена таким образом:

$$\ln X_{ij} = \beta_1 \ln Y_i + \beta_2 \ln Y_j + \beta_3 \ln D_{ij} + \beta_4 EFi + \beta_5 EFj + \beta_6 Y_{pc_i} + \beta_7 Y_{pc_j} + \beta_8 Adj_{ij} + \beta_9 EC_i + \beta_{10} CIS_i + \beta_{11} EFTA_i \quad (1),$$

где X_{ij} – экспорт страны i в страну j , млрд долл., Украина выступает в роли или экспортера, или импортера;

D_{ij} – расстояние между столицами Украины и торгового партнера (км);

Y – ВВП страны, млрд долл.;

Y_{pc} – ВВП на душу населения страны;

Adj_j – фиктивная переменная, равная 1, если торговый партнер и Украина имеют общую сухопутную границу;

EC_i – фиктивная переменная, равная 1, когда торговый партнер Украины входит в ЕС;

CIS_i – фиктивная переменная, равная 1, когда торговый партнер Украины относится к СНГ;

$EFTA_i$ – фиктивная переменная, равная 1, когда торговый партнер Украины относится к ЕАСТ.

¹² Groot de H., Linders G.-J., Rietveld P., Subramanian U. The Institutional Determinants of Bilateral Trade Patterns // ERSA conference papers, European Regional Science Association. 2003.

¹³ UN Comtrade Statistics. comtrade.un.org.

¹⁴ IMF World Economic Outlook Database. October 2012. www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx.

¹⁵ Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation. www.heritage.org; Ukraine's State Statistical Committee. www.ukrstat.gov.ua.

¹⁶ Mapcrow Travel Distance Calculator. www.mapcrow.info.

Таблица.

Результаты регрессионного исследования внешней торговли Украины за 2001–2011 гг.

Независимые переменные	Экспорт и импорт всех товаров	Экспорт и импорт за исключением энергоносителей
ВВП экспортера <i>i</i>	0,616	0,630
	41,9***	41,9***
ВВП импортера <i>i</i>	0,365	0,345
	24,8***	22,9***
Расстояние между торговыми партнерами	-0,333	-0,330
	-21,9***	-21,1***
ВВП на душу населения экспортера <i>i</i>	-0,147	-0,158
	-8,3***	-8,8***
ВВП на душу населения импортера <i>j</i>	-0,111	-0,116
	-6,3***	-6,5***
Индекс экономической свободы экспортера <i>i</i>	0,008	0,014
	0,5	0,9
Индекс экономической свободы импортера <i>j</i>	0,050	0,045
	3,4***	3,0**
Торговый партнер относится к ЕС	0,036	0,040
	2,3**	2,5**
Торговый партнер относится к СНГ	0,198	0,162
	15,2***	12,1***
Торговый партнер относится к ЕАСТ	-0,010	-0,009
	0,9	0,7
	$R^2=0,601$	$R^2=0,578$
	DW=1,991	DW=2,046

Коэффициент значим при уровне $\alpha=5\%$, * – при уровне $\alpha=1\%$

С помощью исследования развития внешней торговли Украины за 11 лет (в 2001–2011 гг.) на основе гравитационной модели были идентифицированы чистые эффекты создания и отклонения торговли с двумя крупнейшими региональными объединениями (ЕС и СНГ), с которыми Украина в определенной степени интегрирована в торговой сфере (см. табл.).

Регрессионное исследование было проведено в двух форматах. Сначала была исследована двухсторонняя торговля всеми товарами Украины, а затем из независимой переменной была полностью исключена торговля энергоносителями – нефтью, нефтепродуктами и газом. Таким образом, на основании разницы в коэффициентах при фиктивных переменных сотрудничества Украины с СНГ можно получить информацию о роли энергоносителей во внешней торговле Украины и стран СНГ.

В целом динамика и географическое распределение внешней торговли Украины следуют логике гравитационной модели. Украина также в среднем торгует в больших объемах со странами с меньшим ВВП на душу населения, что является тревожным знаком в сфере конкурентоспособности страны.

Для внешней торговли Украины имеет значение институциональное развитие партнеров. Значительная статистическая связь была найдена для индекса экономической свободы импортера и внешней торговли Украины. В среднем рост качества институтов импортера связан с на 5% более высоким уровнем двухсторонней торговли.

В динамике развития экспорта и импорта Украины, если учесть транспортные расходы и размер торговых партнеров, в среднем Украина имеет на 4% меньший уровень внешнего товарооборота со странами Европейского Союза и на 22% больший уровень торговли со странами Содружества Независимых Государств. Такой результат легко объяснить: в торговле со странами СНГ действует режим свободной торговли, хотя и с исключениями, страны объединяет исторический опыт совместной экономической, финансовой системы, прежние связи еще в рамках системы народного хозяйства СССР, общий язык. Напротив, в торговле с Европейским Союзом существуют значительные торговые нетарифные барьеры, вызванные различными системами стандартов и требованиями к техническим характеристикам. Также режим торговли между Украиной и Европейским Союзом является фактически полулиберализованным, ведь ЕС предоставляет Украине преференции согласно Генерализованной системе преференций.

Аналогичный анализ внешней торговли Украины за исключением торговли энергоносителями (статья 27 классификации Всемирной таможенной организации Harmonized Commodity Description and Coding System, версия H1) существенно не изменяет результаты. Коэффициенты при фиктивных переменных ЕС и СНГ не претерпели существенных изменений (см. табл.). Когда была исключена из экспорта и импорта статья энергоносителей, положительный торговый эффект в торговле с СНГ уменьшился: коэффициент снизился до 0,162, что соответствует величине в 18% большего уровня торговли между Украиной и странами Содружества. Коэффициент при переменной сотрудничества с Европейским Союзом стал немного больше (изменившись от 0,036 до 0,040). Значение коэффициента показывает, что в 2001–2011 гг. в среднем товарооборот между Украиной и ЕС был на 4% выше, что объясняется факторами гравитационной модели (объемом рынка и расстоянием).

Следовательно, даже если не учитывать торговлю энергоносителями, Украина имеет в среднем более высокие объемы торговли со странами СНГ после контроля таких факторов, как размер рынка, транспортные расходы и географическая близость. Таким образом, политическая мотивация интеграции в Таможенный союз из соображения более дешевых энергоносителей не имеет статистических оснований.

С политической точки зрения современные объемы внешней торговли Украины в ее географическом распределении и по торговой структуре свидетельствуют о преимуществах постсоветского вектора. Но данные результаты необходимо интерпретировать с точки зрения перспектив развития торговли. То, что торговые эффекты являются меньшими в сотрудничестве с ЕС, чем со странами СНГ, отражает именно тарифные и нетарифные барьеры, сохраняющиеся между Украиной и Европейским Союзом. План действий относительно соглашения об Ассоциации Украина – ЕС и, в частности, широкая и углубленная зона свободной торговли с ЕС призваны устранить существующие торговые барьеры и гармонизировать стандарты.

Торговые эффекты в сотрудничестве со странами СНГ являются статистически значимыми и положительными, что свидетельствует о больших объемах торговли, что можно объяснить факторами объемов рынков и транспортными издержками. Можно сделать вывод, что в торговле со странами СНГ действуют гораздо меньшие торговые барьеры, чем в торговле Украины и ЕС.

Низкие торговые барьеры объясняются долгим совместным пребыванием в рамках экономического союза СССР и, соответственно, налаженными связями и общими техническими стандартами. И напротив, незначительный торговый эффект сотрудничества со странами ЕС свидетельствует о значительных расхождениях в стандартах продукции и качества, различных технических требованиях, для соответствия которым украинским фирмам необходимы финансовые затраты.

Немаловажен также и тот факт, что со странами СНГ Украина имеет подписанные договоры о зоне свободной торговли еще с 1994 г. Договор о зоне свободной торговли стран СНГ от 18 октября 2011 г заменил утратившее силу соглашение 1994 г. К данному соглашению присоединились Армения, Белоруссия, Казахстан, Молдавия, Россия и Украина. Другие постсоветские республики или продолжают переговоры, или отказались от подписания данного договора. Договор о ЗСТ СНГ вступил в силу 20 сентября 2012 г. в отношении между Белоруссией, Россией и Украиной – первыми тремя странами, выполнившими его ратификацию.

К сожалению, договор оставил ряд изъятий из режима свободной торговли. В частности, Россия сохранила экспортную пошлину на природный газ в 30%, но с оговоркой, что для Украины будет действовать специальная формула. Украина сохраняет для себя экспортные пошлины на ферросплавы, металлолом и семена подсолнечника согласно договоренностям с ВТО.

Таким образом, внешнеторговый режим со странами СНГ изменился незначительно в соответствии с принятием нового договора и с учетом его фактического вступления в действие в конце 2012 г., предпринятое исследование внешней торговли Украины в рамках 2011–2011 гг. не учитывает последствия нового соглашения о ЗСТ в рамках СНГ. Однако является рациональным включение обновленного соглашения о ЗСТ в рамках СНГ в дальнейшее регрессионное исследование с учетом расширения периода данных до 2012–2013 гг.

Внешнюю торговлю Украины и стран СНГ отличает уже высокий уровень интеграции и высокий уровень торговли. В то же время гармонизация стандартов, технических норм и правил торговли со странами ЕС даст дополнительный эффект увеличения торговли и роста благосостояния. Также положительная связь развития институтов и внешней торговли Украины может дать основание считать, что одним из интеграционных приоритетов Украины должно стать принятие более стабильных и способствующих развитию торговли и предпринимательства институтов, то есть деловых практик и регулирования. Этот канал также способствует росту торговли и, соответственно, положительно повлияет на благосостояние.

От соперничества к конкуренции: Восточное партнерство во внешней политике Польши

Последнее десятилетие XX в. Россия провела в оборонительном, зачастую малоуспешном соперничестве с Западом в Восточной Европе и на постсоветском пространстве. Новые тенденции обозначились в середине 2000-х годов. В их основе лежала замена соперничества конкуренцией великих держав. Принципиальное отличие состоит в том, что объектом конкуренции является не соперник, а те страны, на которые они пытаются распространить влияние. Эволюция политики в отношении бывших советских республик была симметричной со стороны западных стран и России. В ее основе лежали такие факторы, как определение долгосрочной восточной границы ЕС, укрепление международных позиций России, готовность постсоветских стран к внутренним изменениям и интеграции, рост плотности политических коммуникаций и конфликтности в регионе. Следствием перечисленного стал поиск новой повестки дня для региона, а также рост ресурсоемкости политики великих держав.

Конкурентная политика в гораздо большей степени, чем соперничество, выстраивается на принципах сотрудничества и создания привлекательности. Она имеет выраженную временную протяженность, внутреннюю наполненность, диалогичность и альтернативность. В ее основе всегда лежит проект и определенная перспектива, будь то Восточное партнерство или российский Евразийский союз. Вместе с тем история Восточного партнерства демонстрирует, что, несмотря на обновление политических тенденций на постсоветском пространстве, повестка сотрудничества и риторика не меняются. Это наводит на мысль об идейной несостоятельности этой инициативы.

Переход к конкурентной модели отношений обычно говорит о стабилизации противоречий, не исключая, впрочем, мелких компромиссов между державами. Момент перехода в политике держав на постсоветском пространстве совпал с «оранжевой революцией» на Украине. Тогда же, в 2004 г., состоялась инициация Польши, будущего вдохновителя Восточного партнерства, в качестве активного игрока на постсоветском пространстве. Польские дипломаты и политики активно участвовали в посредничестве между конфликтующими сторонами и популяризировали идею прозападного выбора «оранжевых» сил. В Польше стали трактовать произошедшие изменения как ослабление российского влияния на постсоветском пространстве и рост привлекательности «европейского выбора». Ситуация рассматривалась как модель, ключевыми элементами которой были единство Запада, эффективное участие Польши во внутривосточном процессе бывшей советской республики и итоговый рост польского регионального статуса. Определенная деструкция российских позиций породила конкурентную ситуацию, в которой Польша не ощущала себя второстепенным игроком, в отличие от ситуации внутри ЕС.

При президенте Л. Качиньском внимание польской дипломатии к восточной политике еще более возросло, отчасти потому, что его евроскепсис и непредсказуемость делали страну менее успешной на направлении ЕС. Однако ресурсов для восточной политики у Польши не было. Решением стала программа

* Офицеров-Бельский Дмитрий Владимирович – доцент кафедры гуманитарных дисциплин НИУ-ВШЭ (Пермский филиал).

Восточное партнерство, разработка которой началась еще в 2007 г. в польском Министерстве иностранных дел. Она стала дополнением к Европейской политике соседства, целью которой было заявлено сближение ЕС с Белоруссией, Украиной, Молдавией, Арменией, Азербайджаном и Грузией. У ЕС уже имелся опыт региональной политики, в частности Средиземноморский союз и Северное измерение, а также Восточное измерение и Новое соседство на постсоветском пространстве. Все эти проекты были попыткой трансформировать региональные амбиции отдельных стран в общеевропейские внешнеполитические проекты, однако не оправдали ожиданий.

Проект партнерства был представлен министром иностранных дел Польши Р. Сикорским 26 мая 2008 г. на Совете ЕС по общим вопросам и внешним связям. Менее чем через месяц, 19–20 июня 2008 г., на Европейском совете состоялась первая открытая дискуссия о Восточном партнерстве. Чехия поддержала предложение в полном объеме, в то время как Болгария и Румыния были гораздо осторожнее, полагая, что Черноморский форум за диалог и сотрудничество и Организация черноморского экономического сотрудничества утратят смысл в случае реализации программы партнерства.

Для Польши Восточное партнерство является источником целого ряда возможностей. Во-первых, это защита собственных экономических и политических интересов на постсоветском пространстве; во-вторых, это политические и репутационные дивиденды для Польши на европейском политическом поле, а также поддержание статуса важнейшего регионального партнера США. Польское лидерство в Восточном партнерстве должно способствовать оживлению еще одного регионального сообщества – Вышеградской группы, которая может получить импульс развития от контактов с постсоветскими странами. С ними страны Вышеградской группы объединяет ряд общих проблем, в частности в энергетической сфере.

Помимо Польши инициатором Восточного партнерства считается Швеция, уже имевшая опыт Северного измерения. Ее участие в Восточном партнерстве создавало основу для более глубокой интеграции двух проектов. Играл роль и календарный фактор: Швеция должна была приступить к председательству в ЕС 1 июля 2009 г. и сформировать повестку дня с прицелом на реформирование восточной политики ЕС. В то время когда партнерству только предполагалось дать старт, совместная инициатива Польши и Швеции имела еще одну важную подоплеку – обе страны активно выступали против проекта «Северный поток» и в рамках Восточного партнерства рассчитывали существенно расширить список стран, участвующих в обсуждении вариантов транзита энергоресурсов из России в ЕС. Например, это могли быть прибалтийские страны, Украина и Белоруссия.

Позицию «старой» Европы, а именно Франции и Германии, в отношении Восточного партнерства на начальном этапе можно охарактеризовать как сдержанную и выжидательную. В этих странах закономерно опасались, что политика Польши может нести в себе риски осложнения отношений России и ЕС. Опасения усиливала неоднозначная репутация президента Л. Качиньского. Кроме того, существовала вероятность, что в случае одобрения проекта Польша начнет за счет выделенных средств реализацию собственной внешнеполитической стратегии.

Проект имел все шансы остаться на бумаге, если бы не российско-грузинский конфликт августа 2008 г. Стало очевидным, что Евросоюзу необходима планомерная политика на постсоветском пространстве. Восточное партнерство стало ответом России, тем более актуальным, что ни ЕС, ни США не смогли существенно воспрепятствовать России в этом конфликте. В этом политическом контексте европейские политики отнеслись к польскому кураторству в целом

положительно, полагая, что жесткая позиция Польши в отношении России стала как никогда уместной. То, что прежде вызывало сомнения, превратилось в желаемое. Руководство страны не опасалось ухудшения отношений с Россией, обладало некоторым влиянием в регионе (которое, однако, не следует преувеличивать) и удачно позиционировало себя в качестве эксперта по постсоветскому пространству. Немаловажно и то, что Польша не была способна «присвоить» себе восточную политику ЕС в силу ограниченности собственного потенциала. Позиция «сомневающихся» стран, прежде всего Франции и Германии, основывалась на том, что Восточное партнерство – это еще не вся политика ЕС в регионе, а возможное напряжение в отношениях с Россией будет автоматически проецироваться на саму Польшу и, вероятно, на институты ЕС, но не скажется негативно непосредственно на германо-российских и франко-российских отношениях. Более того, заинтересованность России в политических контактах с Францией и Германией в такой ситуации должна была бы только возрасти.

Немалую роль в расширении европейской заинтересованности в Восточном партнерстве сыграл украинский газовый кризис в январе 2009 г., а также обозначившаяся угроза для транспортировки энергоресурсов через территорию Белоруссии. Нажим со стороны России на транзитные страны не дал искомым результатов и был воспринят в ЕС как продолжение агрессивной политики. В то же время явно обозначилась активность российской дипломатии в продвижении Таможенного союза – будущего Евразийского союза. Это тоже послужило стимулом ускорения Восточного партнерства.

Учредительная встреча состоялась почти год спустя после анонса программы, 7 мая 2009 г., в Праге — столице председательствовавшей на тот момент в ЕС Чехии. В комментариях российского МИД была заметна некоторая настороженность. Хотя саммит не вызвал шквальной критики с российской стороны, дипломатическая активность по дискредитации Восточного партнерства была довольно высока. Недовольство России было усилено прохладным отношением европейцев к инициативе президента Д. Медведева о заключении нового договора о европейской безопасности.

В рамках программы партнерства Европейской комиссией были определены четыре направления сотрудничества: в сфере демократизации и качества государственного управления, экономической интеграции вплоть до создания зон свободной торговли, энергобезопасности, контактов между людьми. Польские политики полагают, что западное деловое присутствие в регионе способно обеспечить альтернативу российским компаниям, контролируемым государством, а программы надлежащего управления ЕС помогут бороться с коррупцией, что ослабит российское политическое и экономическое влияние. Считается, что, предлагая бывшим советским республикам перспективу свободной торговли и безвизовых поездок в ЕС, Восточное партнерство может поощрить необходимые реформы для возможного членства этих стран в ЕС.

Многие эксперты отмечают, что в проектах партнерства присутствует гиперболизированное внимание к второстепенным внутрирегиональным вопросам. Однако помимо заявленных тем сотрудничества можно предположить существование еще целого ряда актуальных вопросов. К числу наиболее очевидных относятся мониторинг социально-политической ситуации и экономических показателей, меры по поддержанию политического плюрализма и проевропейской ориентации в странах партнерства, а также посредничество в неразрешенных до сегодняшнего дня конфликтах: приднестровском, карабахском, абхазском и югоосетинском.

В сфере безопасности Восточное партнерство дополняет, хотя и без особого успеха, программа «Киевская инициатива». Начало ей было положено на трехсторонней встрече в Киеве 23 июня 2009 г., когда советы безопасности Украины, Белоруссии и Польши договорились о сотрудничестве. По мнению польских политиков, Украина способна стать вторым центром силы на постсоветском пространстве. Расширение «Киевской инициативы» на остальные страны партнерства могло бы изменить весь расклад в сфере безопасности на постсоветском пространстве и сказаться на международных позициях России, но никаких признаков того, что это может произойти в ближайшей перспективе, нет.

Восточное партнерство получило повестку, отличную как от предыдущих инициатив, так и от предлагаемой Россией модели интеграции. Акцент был сделан на преобразованиях в административной сфере, вовлечении в диалог неправительственных организаций, оппозиции. Было бы недальновидно игнорировать заложенные в них потенциальные источники влияния и концентрироваться на контактах исключительно с представителями существующих и притом зачастую недемократических властей, уход которых может стать насущным вопросом в перспективе.

Наиболее неблагоприятной с точки зрения развития демократии считается обстановка в Азербайджане и Белоруссии, но последняя для польской дипломатии является приоритетом. Д. Туск и Р. Сикорский рассматривают переговоры с белорусскими властями как меньшее из двух зол. По их мнению, изолированная Белоруссия может оказаться затянутой в ловушку России, вне зависимости от того, кто находится у власти. С подачи Р. Сикорского польское правительство предлагало идею временной отмены почти всех визовых санкций ЕС против режима А. Лукашенко, несмотря на значительно более жесткую позицию США в этом вопросе. Польский министр публично обвинил США в двойных стандартах, приведя в пример их тесные связи с диктатурой в Саудовской Аравии. Польские политики, понимая риск быть воспринятыми «обнимающимися с диктатором», утверждают, что привлечение Белоруссии к сотрудничеству особенно важно после российского вторжения в Грузию¹. В свою очередь, белорусское руководство неоднократно подавало сигналы готовности к торгу с ЕС, давая понять, что может ослабить некоторые ограничения в ответ на облегчение визового режима.

Польская дипломатия сфокусирована на посредничестве в отношениях Минска с европейскими институтами и на сферах, связанных с расширением международных коммуникаций, пересечением границы, культурных связях. Примером может быть соглашение, подписанное министрами иностранных дел Польши и Белоруссии в период обострения отношений в феврале 2010 г.². Его суть заключалась в облегчении пересечения границы жителями приграничных территорий Польши и Белоруссии. Одновременно разгорался дипломатический конфликт, связанный с действиями белорусских властей, рассматривавшимися в Варшаве как ущемление прав польского меньшинства. Р. Сикорский обещал «поговорить по-мужски» со своим белорусским коллегой, польский политик, председатель Европарламента Е. Бузек призывал Минск «немедленно прекратить преследования польского нацменьшинства», а премьер-министр Д. Туск заявлял, что в ходе визита в Варшаву министр иностранных дел Белоруссии С. Мартынов «не услышит ничего приятного». Тем не менее стороны успешно обсудили вопросы сотрудничества Минска и ЕС, в частности, в рамках программы «Восточное

¹ Wikileaks: для Польши Лукашенко меньшее зло, чем Россия // News24.by. 09.12.2010. news.21.by.

² Варшава и Минск облегчают приграничное движение на фоне польско-белорусского скандала // Regnum. 12.02.2010. www.regnum.ru.

партнерство». В подобных конфликтных обстоятельствах польская дипломатия ведет себя требовательно и жестко, но не сокращает контакты, а наоборот, увеличивает. «В интересах Польши и поляков, проживающих в Белоруссии, постоянное вовлечение Минска в европейскую игру. Поэтому мы пытаемся склонить Белоруссию к поведению, более типичному для европейской политической культуры», – сказал Д. Туск на пресс-конференции в Варшаве, добавив, что, с другой стороны, Польша должна уметь жестко реагировать, «когда дело доходит до весьма негативных действий»³.

Польская дипломатия предпочитает оказывать давление на Белоруссию не напрямую, а при посредстве европейских организаций, позиция которых также во многом формируется польской стороной. В частности, главой делегации Европарламента по делам Белоруссии является польский представитель Я. Протасевич. Тактика опосредованного давления была продемонстрирована, например, в вопросе присоединения Белоруссии к межпарламентской ассамблее «Евронест». По замыслу Брюсселя, в новой структуре белорусская делегация должна была состоять из десяти человек: пяти представителей властей и пяти оппозиционеров и членов неправительственных организаций. Поскольку добиться согласия белорусской стороны на работу в таком формате оказалось предсказуемо невозможно, Е. Бузек заявил, что в случае отказа от компромисса белорусская делегация в «Евронесте» будет полностью сформирована из представителей оппозиции. Европейские представители изначально заняли позицию, не располагавшую к компромиссам: делегация Европарламента отказалась встречаться с депутатами белорусского парламента, напомнив, что в Брюсселе считают белорусский парламент нелегитимным. Схожую позицию занимает Еврокомиссия, критикующая белорусское руководство за политику, не соответствующую декларации о «Восточном партнерстве».

Польша передала европейским организациям роль «злого полицейского», будучи неспособной проводить жесткую и агрессивную политику на постсоветском пространстве. В свою очередь, партнеры Польши хорошо понимают лежащие в основе такой позиции опасения потерять налаженные контакты и возможность конструктивного диалога с постсоветскими республиками. В этом случае Польша может лишиться неформального мандата ЕС на проведение программы «Восточное партнерство».

В отношениях с Украиной и Молдовой успехи политики ЕС наиболее заметны. В диалоге с ними европейской дипломатией поставлен вопрос о позиционировании. Наибольшую остроту приобрела тема присоединения Украины к зоне свободной торговли с ЕС. По мнению российских экспертов, в среднесрочной перспективе эта инициатива принесет украинской экономике немалый ущерб, в отличие от Таможенного союза под эгидой России. В случае присоединения к зоне свободной торговли, согласно ряду прогнозов, Украине предстоят потери в размере 8 млрд долл. ежегодно. В среде экономической и политической элиты Украины также есть сомнения в необходимости этого шага. Перед интеграцией в ЕС многие страны восточной Европы приносили экономические жертвы. Для Украины это также имеет смысл лишь в том случае, если вопрос европейской интеграции является делом недалекого будущего. В настоящее же время европейские перспективы этой страны совсем не очевидны.

Украинская дипломатия стеснена обострением соперничества между Россией и ЕС. Поляризация в международных отношениях приводит к тому, что торг

³ Глава МИД Белоруссии «не услышит в Польше ничего приятного»: Туск // ИА REGNUM. 12.02.2010. www.regnum.ru.

сменяется давлением, выбор означает подчинение, а попытки длительного лавирования ведут к накоплению ошибок и ухудшению позиций. Страны с невысоким внешнеполитическим потенциалом оказываются в парадоксальной ситуации: с одной стороны, их позиционирование приобретает большее, чем прежде, значение для великих держав; с другой – они оказываются неспособными извлекать из этого политические дивиденды. Украинская дипломатия старается сохранять равноудаленность от России и ЕС. Одновременно она пытается формально закрепить по крайней мере часть обещаний, данных европейскими партнерами. В феврале 2011 г. украинский премьер Н. Азаров выдвинул предложение о поэтапном продвижении к цели и предложил зафиксировать в соглашениях те позиции, по которым между Украиной и ЕС нет разногласий, а по оставшимся – продолжить переговоры⁴. Цель этого предложения состояла не в форсировании сближения с ЕС, а в улучшении переговорного базиса как в отношениях с ЕС, так и с Россией.

Нельзя сказать, что украинские политики оптимистично настроены в оценках результативности Восточного партнерства. В ходе пятого заседания межпарламентской ассамблеи Украины и Польши 15 февраля 2011 г. в Киеве председатель Верховной Рады В. Литвин выразил надежду, что в ходе польского председательства в Европейском Союзе Восточное партнерство начнет работать, тем самым в очередной раз давая понять, что Киев не удовлетворен темпами сближения с ЕС⁵. Он подчеркнул, что проект уже требует реанимации. По его словам, необходимо решить вопросы организации и финансового состояния Восточного партнерства. В схожем ключе реализацию программы подвергал критике министр иностранных дел Украины К. Грищенко: «За почти два года существования Восточного партнерства мы так и не продвинулись от разговоров к конкретным действиям относительно ряда элементов инициативы, которые представляют добавленную стоимость для Украины. Это программы институционального развития, регионального развития, а также интегрированного управления границами. Одной из причин такого положения вещей является недостаток надлежащих ресурсов»⁶.

Одновременно с сомнениями относительно Восточного партнерства украинская сторона продолжает выказывать оптимизм относительно перспектив сближения с Европой. В феврале 2011 г. после консультаций в Киеве украинские политики утверждали, что до конца года переговоры о создании зоны свободной торговли с Евросоюзом будут завершены, а в 2012 г. планируется выйти на безвизовый режим. Менее определенно, но с намеком на сопоставимые сроки, высказывалась польская дипломатия. Однако в Брюсселе развитие отношений комментировали в совсем иных тонах, утверждая, что Украине понадобится переходный период, который может продлиться пять-десять лет.

С середины 2011 г. со стороны Еврокомиссии стало очевидным стремление форсировать переговоры с Украиной. «Соглашение о зоне свободной торговли должно быть подготовлено как можно скорее. Европейская сторона это прекрасно понимает», – заявил комиссар ЕС по вопросам торговли К. де Гухт во время переговоров в Брюсселе, состоявшихся 18 июля 2011 г.⁷. Пресса сразу сделала

⁴ Украина предлагает создавать зону свободной торговли с ЕС в два этапа. 2011.02.07. www.autoconsulting.com.ua/article.php?sid=18994.

⁵ В Киеве надеются на реанимацию Восточного партнерства во время председательства Варшавы в ЕС // Interfax.com. 15.02.2011. www.interfax.com.

⁶ Янукович ждет «амбициозных решений» от саммита Восточного партнерства // ИА REGNUM. 18.04.2011 www.regnum.ru.

⁷ Высказывание стало публичным после того, как К. де Гухта процитировали в пресс-службе украинского МИД.

вывод о том, что переговоры между Украиной и ЕС вышли на завершающую стадию и компромисс по открытым вопросам будет достигнут до саммита Восточного партнерства 29 сентября 2011 г. Такое мнение подкреплял и президент Украины В. Янукович: «Мы рассчитываем, что в сентябре 2011 г. в Варшаве пройдет второй саммит Восточного партнерства, и те амбициозные решения, которые там сейчас предлагаются, будут приняты»⁸.

Промежуточным итогом переговоров стало парафирование 31 марта 2012 г. на встрече в Брюсселе соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Для дальнейших действий – договор должен быть подписан, ратифицирован и имплементирован – Украине необходимо выполнить ряд выдвинутых ЕС требований. Перед Украиной поставлены конкретные сроки – до саммита Восточного партнерства, который пройдет в Вильнюсе в ноябре 2013 г. После брюссельского саммита Украина – ЕС, состоявшегося в феврале 2013 г., европейские представители всячески дают понять, что время для принятия решений ограничено, а возможности могут быть упущены.

Польша является, пожалуй, наиболее последовательным адвокатом Украины, а также Молдавии в вопросе их сближения с Евросоюзом и его дальнейшего расширения на восток. Для польской дипломатии вопрос самоопределения этих стран стал ключевым. Потеря Украины будет означать фиаско Восточного партнерства и восточной политики в целом. В период президентства Польши в ЕС, которое продолжалось полгода, с 1 июля 2011 г., польское руководство пыталось совершить прорыв в политике Восточного партнерства. С этого времени явно обозначается тенденция к его более тесной интеграции с европейской внешней политикой и политикой безопасности, однако знаковые результаты не были достигнуты.

В отношениях со странами партнерства европейцы хотели бы видеть большую определенность и ждут отказа от традиционной для региона стратегии балансирования. Вместе с тем сами они не готовы даже в общих чертах определить ориентиры сотрудничества, а в предыдущие годы дискредитировали себя, допустив разрыв между обещаниями и практическими действиями. Участники партнерства понимают туманность своих европейских перспектив, а некоторые ощущают их естественную недостижимость. Невзирая на экономический кризис и сопутствующие проблемы, ЕС продолжает делать ставку на привлекательность европейской интеграции. Символический ресурс является едва ли не основным, учитывая, что бюджет Восточного партнерства недостаточен для реализации даже публично заявленных целей⁹. Еще одно противоречие европейской политики заложено в разрыве между реализуемыми интересами и ценностями¹⁰. Прежде это было не столь очевидно, однако ухудшение ситуации с демократией во всех странах партнерства, кроме Молдавии, является несомненным вызовом¹¹.

⁸ Янукович ждет «амбициозных решений» от саммита Восточного партнерства // ИА REGNUM. 18.04.2011. www.regnum.ru.

⁹ Накануне саммита Украина – ЕС в феврале 2013 г. Европейский совет заявил о готовности продолжить финансирование стран Восточного партнерства, которое будет включать транш в размере 1,9 млрд евро до конца 2013 г. Эти суммы контрастируют с общей суммой средств, выделенных на программу изначально в 2009 г. – 600 млн евро.

¹⁰ «Мы потеряли Украину» – Восточное партнерство ЕС рухнуло: Александр Пар. 25.05.2012. www.regnum.ru/news/1535130.html#ixzz2KD24Gij6; Граевский Л. Давайте подумаем, пока у нас еще есть время. 12.07.2012. eastbook.eu/ru/2012/07/topic-ru/politics-ru/lukash-graevskij-davajte-podumaem-poka-u-nas-esche-est-vremia/.

¹¹ *Gromadzki G.* Cudów nie oczekujmy // Nowa Europa Wschodnia. 2011. № 2. www.new.org.pl/2011-03-01,cudow_nie_oczekujmy.html.

Проблемы партнерства очевидны, но это не мертворожденный проект. Европа в условиях кризиса переживает дилемму раскола и сплочения. Франция, Германия и Польша все чаще занимают единую позицию по многим вопросам. Евродипломатия также делает политику ЕС более монолитной, несмотря на свою неэффективность.

Основа различий конкурентных стратегий европейских стран и России состоит в том, что Россия предлагает традиционную форму зависимости, стремясь занять на постсоветском пространстве роль ключевого посредника и арбитра. Европейцами, напротив, сделана ставка на формирование новых элит и на внутренние демократические преобразования. Восточное партнерство принципиально отличается от ГУУАМ тем, что может стать не просто сообществом стран, эксплуатирующих тематику отдаления от России, но сообществом, способным сблизиться с западным миром в политической, экономической и культурной сферах.

Официальная оценка инициатив Восточного партнерства российской стороной в целом настроенная. Министр иностранных дел С. Лавров настаивает на том, что перед странами партнерства поставлен выбор – быть с Россией или с ЕС¹². Участие России в Восточном партнерстве авторами проекта не предполагалось. Но предложение о сотрудничестве в формате «группы друзей», поступившее от Польши 24 мая 2010 г., должно было снять видимость антироссийской направленности партнерства¹³. Р. Сикорский отметил, что помимо России в этой группе могли бы участвовать «Норвегия, Канада, США, Япония и другие страны».

В российском экспертном сообществе доминируют две точки зрения. Первая позиция – скептическая – представлена, в частности, мнениями С. Караганова и Ф. Лукьянова, которые полагают, что настоящим показателем заинтересованности в данном проекте является уровень его финансирования, а оно, в сопоставлении с заявленными целями, совершенно незначительное¹⁴. Действительно, Восточное партнерство не опирается на серьезные экономические ресурсы, однако тенденция к наращиванию финансирования уже определенно заметна сейчас.

Другая позиция – настроенная – представлена мнениями А. Суздальцева, И. Панарина, С. Чернявского и ряда других экспертов, рассматривающих инициативу ЕС как серьезный удар по региональным позициям России¹⁵. Эти исследователи видят в Восточном партнерстве значительный потенциал, американскую инициативу и практически удавшуюся попытку вытеснения России из европейской части постсоветского пространства.

¹² В Москве надеются, что программа ЕС «Восточное партнерство» не заставит страны-участницы выбирать между Россией и Евросоюзом // Интерфакс. 06.05.2009. m.interfax.by/news/world/54790.

¹³ В 2011 г. МИД РФ заявлял, что Россия не исключает возможности сотрудничества с Евросоюзом в рамках Восточного партнерства, но только в том случае, если в этом формате будет создана приемлемая для РФ схема взаимодействия. См.: Обиженный Евросоюзом Минск бойкотировал саммит Восточного партнерства. Зато на сотрудничество намекнула Москва. 30.09.2011. www.newsru.ru/world/30sep2011/lukashenko.html.

¹⁴ Интервью Ф. Лукьянова автору; Восточное партнерство как зеркало европейских ожиданий соседей РФ. greenopinion.ru/energydialogue/?q=node/3275. В лекции «Хаотизация международных отношений и Россия» (2 ноября 2011 г.) С. Караганов пишет: «...политика Восточного партнерства, которая нас пугает, за которой нет ничего». karaganov.ru/content/images/uploaded/4194866e05c5477872d67a930801e5cd.doc.

¹⁵ См.: Восточное партнерство: проблемы реализации и возможные последствия. Материалы заседания Экспертного совета Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств. 19 ноября 2009 г. council.gov.ru/files/journalsf/number/20100824163131.000000.pdf.

По нашему мнению, делать выводы о перспективах Восточного партнерства – задача второстепенная¹⁶. Гораздо важнее тенденции, лежащие в основе программы, а они свидетельствуют об уже начавшихся серьезных региональных трансформациях, негативных для интересов России.

¹⁶ Автор относит себя к противникам линейного политического прогнозирования, отдавая предпочтение сценарному подходу.

Трансформация балканского вектора во внешней политике Италии в 1991–2012 гг.

За последние 20 лет политическая карта Европы претерпела значительные изменения, многие из которых были связаны с западной частью Балканского полуострова. Оказавшись бок о бок с очагом нестабильности, в условиях, когда блок НАТО больше не имел прежнего непосредственного интереса в поддержании стабильности на Балканах, Италия должна была начать самостоятельно выстраивать отношения с балканскими государствами в условиях уже новой, не биполярной реальности. Сегодня Италии приходится адаптировать свою политику с учетом нерешенности национально-этнических споров, вопросов, связанных с ростом преступности, незаконной миграции, экономической нестабильности.

Несмотря на сохраняющуюся актуальность изучения политики Италии в отношении Балкан, в последние годы она занимает достаточно скромное место в итальянской науке, что связано как с относительной стабилизацией в регионе по сравнению с 1990-ми годами, так и с обострением ситуации в Средиземноморье. В основном к проблеме Балкан обращаются не как к самостоятельной проблематике, а в контексте изучения соотношения атлантизма и европеизма в итальянской политике. Следует выделить таких авторов как Р. Беллони, С. Романо и Ф. Андреатта. В российской науке проблема исследована в еще меньшей степени, несмотря на то что Италия является одной из самых близких стран – партнеров России среди членов ЕС, а также несмотря на наличие у России собственных интересов на Балканах. Авторами основных работ являются такие российские исследователи, как О. Барабанов, Т. Зонова и Н. Арбатова.

Признание независимости Словении и Хорватии

Решение о признании или непризнании независимости Словении и Хорватии в 1991 г. должно было стать первым независимым от НАТО политическим решением Италии на Балканском направлении. Первой реакцией Италии на провозглашение независимости двумя государствами было то, что Италия, несмотря на дружественные отношения с ними, 26 мая 1991 г. немедленно заявила о поддержке единой Югославии. Это решение было вызвано несколькими причинами. Во-первых, получение ими независимости было связано с риском усиления сепаратистских настроений в Ломбардии, Фриули и Южном Тироле по примеру народов Словении и Хорватии, что угрожало единству и целостности Италии¹. Во-вторых, Италия опасалась жесткой реакции со стороны Сербии. В третьих, первоначальное непризнание независимости Хорватии и Словении было связано с нерешенностью территориального вопроса, заключавшегося в том, что по Озимским соглашениям 1975 г. между Италией и Югославией к последней отходила часть территорий, оспорить которые Италия могла только у единой Югославии. Наконец, остро встала проблема итальянского меньшинства в Хорватии и Словении².

* Слесарева Кристина Владимировна – старший лаборант Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.

¹ *Altmann F.-L.* Ex-Yugoslavia's Neighbours: Who Wants What? // *The World Today*. 1992. Vol. 48, No. 8/9. P. 165.

² *Belloni R.* Italy and the Balkans: The rise of a reluctant middle power // *Modern Italy*. 2012. Vol. 13, No. 2. P. 170–171.

Тем не менее, уже 15 января 1992 г. Италия все же признала суверенитет Хорватии и Словении. Это было вызвано опасениями того, что в Хорватии и Словении усилятся позиции Германии, Австрии и Венгрии, которые сразу после провозглашения ими независимости выразили новым республикам свою поддержку. Кроме того, лоббисты северо-востока Италии высоко оценили перспективы развития экономического партнерства с образовавшимися государствами. Помимо этого, общественное мнение Италии после революций 1989 г. в Восточной Европе поддерживало независимость Словении и Хорватии. Что касается территориального вопроса, то министр иностранных дел Дж. де Микелис опроверг мнение о том, что Италия намеревается оспорить территории, принадлежавшие Югославии по Озимским соглашениям 1975 г. Наконец, у Италии укрепились надежды на улучшение положения итальянского национального меньшинства в Хорватии и Словении³.

В настоящее время между Хорватией и Словенией, с одной стороны, и Италией, с другой стороны, стабильно развиваются торгово-экономические отношения. Для этих стран Италия является главным торговым партнером; конкуренцию ей может составить лишь Германия. Вступление Хорватии в ЕС с 1 июля 2013 г. может способствовать дальнейшему углублению экономических связей.

Продолжается активизировавшееся в конце XX в. региональное сотрудничество, институциональной основой которого являются Центрально-Европейская (1989 г.) и Адриатико-Ионическая (1999 г.) инициативы. Основная их цель – стабильное развитие стран-участниц, которое должно быть достигнуто путем сотрудничества в сфере науки, туризма, транспорта, окружающей среды, сельского хозяйства, защиты прав меньшинств и развития человеческих ресурсов. Участие Италии в процессах регионального взаимодействия на Балканах способствует укреплению ее позиций относительно других стран – членов ЕС.

Роль Италии в боснийском урегулировании

Провозглашение независимости Республики Боснии и Герцеговины в марте 1992 г. было сразу поддержано США и европейскими государствами, в том числе и Италией. Изначально Италия высказывалась против интервенции для прекращения разразившейся в апреле 1992 г. межэтнической войны, ссылаясь на то, что все три стороны конфликта (хорваты, боснийцы и сербы) использовали недопустимые методы. Однако, оказавшись в меньшинстве, итальянское правительство было вынуждено действовать в русле общей политики НАТО. Роль Италии в урегулировании Боснийского конфликта ограничилась предоставлением авиабаз для самолетов НАТО и участием с апреля 1993 г. в патрулировании воздушного пространства над Боснией и Герцеговиной.

Такая пассивность Италии объяснялась несколькими причинами. Во-первых, как и в случае со Словенией и Хорватией, Италии приходилось действовать с оглядкой на возможность ответа со стороны сербов. В частности, в 1990-е годы в адрес Италии поступали угрозы со стороны сербских радикалов⁴. Во-вторых, в связи с громкими внутривосточными событиями (коррупционный скандал с

³ Вопрос о защите прав итальянского меньшинства и сегодня является предметом постоянных переговоров Италии с правительствами Хорватии и Словении. Показательно, что в некоторых регионах этих государств итальянский язык стал вторым официальным.

⁴ На перекрестке Средиземноморья: «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века. Под ред. Т.В. Зоной. М.: «Весь Мир», 2011. С. 142.

последовавшим расследованием «Чистые руки») вопросы внешней политики в это время отступили на второй план.

Несмотря на значительную гуманитарную помощь со стороны Италии и выполнение ею условий эмбарго, наложенного на Сербию, союзники отводили Италии скромную роль. Она вносила весомый вклад в осуществление миссий НАТО и ЕС, но при этом фактически не участвовала в принятии самых важных стратегических решений⁵. Главным подтверждением этому стало то, что Италия не была приглашена в 1994 г. участвовать в переговорном процессе в рамках контактной группы по Боснии и Герцеговине. Только в 1996 г., когда для исполнения Дейтонского соглашения был отправлен итальянский военный контингент, Италия стала частью контактной группы. Дейтонское соглашение, положившее конец боснийскому конфликту, в то же время стало источником целого ряда политических проблем, связанных со сложностью государственного устройства Боснии и Герцеговины. Так, после выборов 2010 г. страна столкнулась с проблемой формирования центрального правительства и около года существовала без него. Для поддержания мира и стабильности в Боснии и Герцеговине с 2003 г. присутствуют итальянские военные в рамках военной миссии ЕС EUFOR Althea, сменившей операцию НАТО SFOR в 2004 г. Кроме того, Италия участвовала в полицейской операции ЕС EUPM (2002–2012 гг.)⁶.

Политика Италии в отношении Косова и Сербии

Во второй половине 1990-х годов активно шел процесс распада Югославии. В ответ на эскалацию конфликта в Косове в марте 1999 г. в него вмешались силы НАТО, выступив против Союзной Республики Югославии (СРЮ). В Италии решение по поводу ввода войск в Косово в обход принципов Устава ООН стало результатом борьбы внутривластных сил. Вопрос встал настолько остро, что угрожал правительственным кризисом. Левые силы не признавали легитимность авиаударов по Югославии, правые, напротив, выступали за более активное участие Италии в военных операциях НАТО в силу обязательств перед Альянсом.

Будучи уязвимой перед угрозами со стороны нестабильных регионов Средиземноморья, Италия в 1990-е годы преимущественно следовала политике НАТО. Она вынужденно присоединилась к невыгодным для нее санкциям в отношении СРЮ и даже поддержала решение о применении военной силы против СРЮ в 1999 г. Но этому решению предшествовала попытка убедить США в том, что Югославия готова согласиться на международное, но не на военное присутствие войск НАТО в Косово, однако США заняли бескомпромиссную позицию, и договор не был подписан⁷. При этом Италия стремилась самостоятельно убедить Белград в необходимости ввести в Косово миротворческие силы ООН.⁸ К недовольству стран НАТО Италия, пытаясь завоевать доверие Сербии, отмечала важность участия России, союзника Сербии в переговорном процессе в Рамбуйе в марте 1999 г. Показательно, что Италия была единственным из западных государств, не

⁵ *Walston J.* Italian Foreign Policy in the 'Second Republic'. Changes of Form and Substance // *Modern Italy*. 2007. Vol. 12, No. 1. P. 95.

⁶ Европейский Союз и региональные конфликты. Отв. ред. Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. ИМЭМО РАН, 2011. С. 30.

⁷ Цит. по: На перекрестке Средиземноморья... С. 154.

⁸ *Барабанов О.Н.* Италия после холодной войны: от «средней державы» к «миру протагонистов». М.: РОСПЭН, 2002. С.129.

закрывшим посольство в Белграде⁹. Уже в 1998–1999 гг. она выступала за то, чтобы развивать практические навыки координации военного и невоенного подходов к разрешению конфликтов, что было учтено в решениях Хельсинкского саммита в 1999 г.¹⁰. Со стороны Италии впоследствии также поступало предложение снять санкции с Сербии¹¹. В целом для Италии политика в отношении Сербии – это воплощение сложного политического выбора между обязательствами перед странами НАТО и своими амбициями по укреплению позиций в Балканском регионе.

Италия первоначально (до 14 мая 1999 г.) не участвовала в непосредственных военных действиях против СРЮ, а лишь позволяла НАТО использовать расположенные на ее территории военные базы, развернутые НАТО еще в 1994–1995 гг., и осуществляла патрулирование. Однако это было вызвано не только (а возможно и не столько) чувством гуманизма и желанием сохранить дружественные отношения с Сербией, но и опасением ответного удара с ее стороны. В 1990-е годы Италия вынуждена была принимать во внимание военный, политический и экономический потенциал сербов и действовала с оглядкой на возможность жесткой сербской реакции при определении политики в отношении Хорватии, Словении, Боснии и Герцеговины, Косова¹².

Тем не менее, роль Италии в Косовской операции НАТО была более заметной, чем ее содействие в урегулировании Боснийского вопроса. Действия Италии в Косове обозначили собой переход от ее самовосприятия как «средней державы» к отождествлению себя с одним из «протагонистов» мировой политики¹³. Италия получила сектор ответственности в Косове. Кроме того, ее опасения по поводу потока беженцев из Косова не оправдались, и ей были делегированы полномочия по управлению потоками гуманитарной помощи для размещения косовских беженцев на территории Албании. Географическая близость к Косову, очагу преступности, делает Италию все более заинтересованной в стабилизации в регионе. При этом Италия, как и другие государства, признающие Косово, берет на себя часть ответственности за признание права косовских албанцев на создание национального государства в условиях, когда государство у албанского народа уже существует. Здесь может сработать эффект домино: боснийские сербы уже угрожают референдумом по вопросу отделения, что может вернуть страну к этническим войнам 1990-х годов¹⁴.

В начале 1990-х годов маятник итальянской политики качнулся в сторону атлантизма: Италия стала активно участвовать в операциях НАТО, приоритетными для нее стали отношения с США¹⁵. До 1996 г. ЕС не предложил наднациональной

⁹ *Brighi E.* Europe, the USA and the 'policy of the pendulum': the Importance of foreign policy paradigms in the foreign policy of Italy (1989–2005) // *Journal of Southern Europe and the Balkans.* 2007. Vol. 9, No. 2. P. 103.

¹⁰ На перекрестке Средиземноморья... С. 171.

¹¹ *Carter H.* Punishing Serbia // *Foreign Policy.* 1994. Vol. 96. P. 51.

¹² *Барабанов О.Н.* Италия после холодной войны... С. 121.

¹³ *Барабанов О.Н.* Современная внешнеполитическая идеология Италии // *Политические исследования.* 2002. № 6. С. 158.

¹⁴ *Fortunato M.* Un problema di 'qualità' // *Affari Internazionali,* 3 Ottobre 2006. www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=200.

¹⁵ *Romano S.* Italian foreign policy after the end of the end of the Cold War // *Journal of Modern Italian Studies.* 2009. Vol. 14. P. 10.

программы по урегулированию конфликта на Балканах¹⁶. Потребность в поддержке стран Альянса для обеспечения безопасности в регионе была столь велика, что даже последовавшие Европейские инициативы безопасности рассматривались с привязкой к программе НАТО¹⁷. С начала XXI в. при урегулировании кризисов на Балканах НАТО постепенно уступает инициативу ЕС¹⁸.

Постепенно в соответствии с общей политикой европейских союзников и НАТО происходит постепенный вывод войск из Косова¹⁹. Сегодня для стабилизации ситуации итальянцы находятся в Косове в рамках специальной гражданской миссии ЕС EULEX Kosovo, запущенной в феврале 2008 г.

В 2008 г. проблема Косова получила новое развитие в связи с провозглашением краем независимости. Косовский вопрос стал камнем преткновения в отношениях между Сербией и государствами – членами ЕС. В частности, Германия и Австрия особенно активно настаивают на том, чтобы Белград пошел на компромисс с Приштиной. Италия хоть и признала независимость Косова 21 февраля 2008 г.²⁰, стремится укреплять отношения с Сербией. Сегодня Италия играет роль негласного медиатора, содействующего устранению противоречий между своими партнерами и Сербией. В этом контексте важным представляется посредничество Италии между Белградом и Брюсселем с целью вступления Сербии в Евросоюз.

В настоящее время Италия при формировании Балканской политики, как и в 1990-е годы, продолжает учитывать позицию Сербии и рассматривать особые отношения с ней как свою опору в регионе. В последние 20 лет Италия находится в тройке крупнейших покупателей сербской продукции. На территории Сербии действуют около 500 итальянских компаний. Италия контролирует четверть банковского сектора Сербии и 44% страхового сектора²¹. Дружественные связи Италии с Сербией – ее главное преимущество перед Германией. Германия имеет тесные связи с такими государствами, как Словения и Хорватия, однако в отношениях между Германией и Сербией из-за косовского вопроса наблюдается напряженность²². Италии же удается укреплять связи с Сербией, центральным государством Балканского региона.

Итало-албанские отношения

Большую роль в итальянской внешнеполитической стратегии продолжают играть отношения с Албанией, одной из беднейших стран Европы. Активный политический диалог между ними начался сразу после прихода к власти в Албании в 1992 г. первого некоммунистического правительства.

Несмотря на подписание в 1995 г. соглашения о дружбе и сотрудничестве, взаимодействие между Италией и Албанией носит неравноправный характер.

¹⁶ Uvalc M. The European Perspectives of the Western Balkans: “Invisible Threats” vs. Visible Opportunities. Invisible threats: Financial and Information Technology Crimes & National Security. 2006. P. 93.

¹⁷ На перекрестке Средиземноморья... С. 170.

¹⁸ Европейский Союз и региональные конфликты... С. 26.

¹⁹ Carati A. Italia in linea con gli alleati europei // Affari internazionali. 13.07.2011. www.affarinternazionali.it.

²⁰ Италия официально признала независимость Косово // Лента.ру. 21.02.2008. www.lenta.ru.

²¹ I Rapporti-Paesi Congiunti delle Ambasciate e degli Uffici ICE all'estero. www.rapportipaesecongiunti.it/risultato-comparazione-paesi.php.

²² Филимонова А. «Большая работа» Германии на Балканах. Фонд Стратегической Культуры. Март, 2003 г. www.fondsk.ru/news/2013/03/20/bolshaja-rabota-germanii-na-balkanah-19628.html.

Италия взяла на себя роль донора, за Албанией же закрепился образ слабого соседа. Одной из причин этого стала албанская миграция, вызванная социальной, экономической и политической нестабильностью и не прекращающаяся уже третье десятилетие. Италия не просто развитый сосед Албании, но и страна, язык которой широко распространен в Албании благодаря доступности итальянского телевидения. Для закрытой Албании «итальянское государственное телевидение RAI было практически единственным окном на запад»²³. Сегодня албанцы составляют третью по величине (после румын и марокканцев) иммигрантскую общину в Италии.

Наблюдалось две волны албанской миграции. Усталость и раздражение, вызванные коммунистическим режимом, привели к тому, что летом 1990 г. албанцы стали массово обращаться в итальянские посольства с просьбой о предоставлении статуса беженца. В феврале 1991 г. 20 тыс. албанцев удалось остаться в Италии, а к августу 1991 г. к ним присоединились еще 25 тыс. соотечественников. Все они были собраны на стадионе в г. Бари и возвращены на родину. Италия же во избежание повторения этого сценария стала патрулировать границы. При этом она продолжала предоставлять Албании гуманитарную помощь. Вторая волна была вызвана экономическим кризисом, поразившим уже посткоммунистическую Албанию в 1997 г.²⁴.

Сегодня албанцы составляют одну из крупнейших иммигрантских общин в Италии. Денежные переводы в Албанию позволили этой стране восстановиться после кризиса 1997 г. Однако миграция продолжается и сегодня. Для Италии албанцы привлекательны готовностью работать за низкую заработную плату и практическим отсутствием языкового барьера. Миграционное сальдо Италии положительно с 1989 г., и начиная с 1994 г. оно компенсирует естественную убыль населения²⁵. Рабочая сила из Албании, как правило, молода и обладает удовлетворительным уровнем образования, и в большинстве случаев албанские мигранты не конкурируют с итальянцами за рабочие места.

Первоначально в 1990-х годах миграция была «внезапной, спонтанной и интенсивной»²⁶, представленной в основном мужчинами, не имеющими надлежащих документов. Позднее за счет принятых законодательных мер миграция из Албании приняла более регулируемый характер. За последние два десятилетия изменился также и образ албанского мигранта. Изначально в Италии имела место «албанофобия», так как албанцы ассоциировались с преступниками. В 2000-е годы отношение к ним смягчилось: албанцы заработали имидж трудолюбивых, спокойных работников, стали получать более высокооплачиваемую работу, и у них улучшились условия проживания.

Целью Италии является недопущение нелегальной миграции, тогда как легальную миграцию при правильной политике она рассматривает скорее как ресурс, чем как проблему. Сегодня в обмен на противодействие нелегальной миграции со стороны местной полиции Италия выдает албанцам квоты на въезд, в

²³ *Rakipi A.* Albania: How close is Italy? Albanian – Italian Relations in the post-cold war environment: managing threats or opportunities? // *East European Quarterly*. 2006. No. 3. P. 352.

²⁴ *Ratt L.* Italian Diplomacy in the NATO Enlargement Process // *Mediterranean Politics*. 2001. No. 1. P. 50.

²⁵ Website of Italian National Institute of Statistics. www.istat.it.

²⁶ *King R, Uruçi E, Vullnetari J.* Albanian migration and its effects in comparative perspective // *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. 2011. Vol. 13, No. 3. P. 272.

частности в 2010 г. квота составила 4500 человек²⁷. Италия также поддерживает албанскую полицию в борьбе с организованной преступностью.

Кроме того, Италия содействует искоренению самой причины миграции, а именно социально-экономической нестабильности в Албании. Инициативы Италии в рамках операции «Пеликан» в 1992 г. и ее руководство вооруженной международной операцией «Альба» в 1997 г. внесли вклад в стабилизацию внутривосточной обстановки в стране и сдерживание потока беженцев. В рамках военного сотрудничества и сотрудничества в области безопасности Италия содействовала присоединению Албании к НАТО (2009 г.).

Что касается экономического взаимодействия, Италия является не только главным торговым и инвестиционным партнером Албании, но и крупнейшим после США и Греции донором программ содействия развитию Албании, начатых в 1992 г.²⁸. С того времени было выделено свыше 600 млн евро как в форме кредитов, так и в форме пожертвований, нацеленных на развитие инфраструктуры, а также секторов энергетики и здравоохранения, на построение институтов и поддержку частного сектора. Кроме того, Италия продолжает содействовать включению Албании в процессы евро-атлантической интеграции: сейчас Албания движется на пути вступления в ЕС.

В целом политика Италии в отношении Албании трансформируется медленно: Италия, как и 20 лет назад, воспринимает Албанию как источник угроз, как государство, которому нужна помощь, а не как полноценного партнера.

В течение последних 20 лет политика Италии на Балканском направлении претерпела определенную трансформацию. Если о периоде 1990–1992 гг. можно услышать мнение, что у Италии просто не было продуманной внешней политики, равно как и инструментов для ее создания, то к концу XX в. (кризис в Косове) Италия укрепила свои позиции и стала проводить более уверенную политику на Балканском направлении²⁹. Италия участвует во всех международных миссиях по урегулированию балканского кризиса. Но если в 1990-е годы это были миссии НАТО, то в XXI в. их инициатором преимущественно выступает Евросоюз. После окончания острой фазы кризиса 1990-х годов Италия взяла курс на содействие дальнейшей стабилизации и сбалансированному развитию стран региона. С этой целью она развивает экономические связи с государствами Западных Балкан, углубляет региональное сотрудничество с ними и способствует их интеграции в евро-атлантические структуры. Помимо прочего, активная политика Италии на Балканах позволяет укрепить ее позиции в регионе относительно других стран ЕС, поскольку ей удастся играть роль посредника между государствами региона и ее партнерами по НАТО и ЕС.

²⁷ *Pastore F.* Italia e Ue di fronte all'emergenza sbarchi // *Affari Internazionali*. 16 febbraio 2011. www.affarinternazionali.it.

²⁸ Ministry of Foreign Affairs of Italy. www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/Balcani.

²⁹ *Romano S.* Italian foreign policy after the end of the end of the Cold War // *Journal of Modern Italian Studies*. 2009, No. 14. P. 9–10.

*Савлов М.Е., Колдобская Н.А., Меркушева О.А., Семенов А.А.,
Стегниенко А.С., Темиргалеев Р.Ф.**

Геополитические ориентиры Балканских стран в постъюгославский период

Геополитическая направленность многих европейских стран определена членством в ЕС и НАТО и не ставится под сомнение, но нельзя забывать, что ряд государств Европы находится в ином положении. В настоящей статье, подготовленной по итогам экспедиции¹, будет рассмотрен процесс определения геополитических ориентиров в Сербии, Македонии и Боснии и Герцеговине.

В последнее время балканские страны как объект исследования начали уходить на второй план в связи с ослаблением внимания России к данному региону и выходом на первостепенные роли в мировом хозяйстве и жизни азиатских стран, а также сохранением прочного доминирующего положения Западной Европы и США.

Югославия представляла собой конгломерат по преимуществу славянских народов, исповедующих разные религии, с разным уровнем развития экономики и отличающимися позициями по поводу будущего развития страны и ее частей. Прослеживаемое сейчас желание балканских стран стать частью сильного геополитического сообщества объясняется слабостью небольших постъюгославских государств, внутренними и внешними неразрешенными противоречиями, а также изолированностью от остального единого европейского пространства. Заявки на вступление в ЕС уже подали Сербия и Македония, последняя вместе с Боснией и Герцеговиной стремится получить членство в НАТО.

В геополитическом плане Россия является мощной альтернативой Европейскому Союзу для балканских стран, в особенности для Сербии. Тесные политические, экономические, культурные и исторические контакты с Россией накладывают свой отпечаток на внешнюю ориентацию. Проблемный период в истории бывшей Югославии совпал с кризисом в России, которая в 90-х и начале 2000-х годов сама боролась за свою целостность и не могла оказать существенную помощь своим балканским партнерам. Постъюгославские страны были вынуждены искать помощи и поддержки у стран Западной Европы и Турции.

В начале исследования были выдвинуты предварительные гипотезы по поводу геополитической направленности постъюгославских стран, которые по итогам экспедиции предстояло подтвердить или опровергнуть. Предполагалось, что Сербия будет стремиться к тесному сотрудничеству с Россией, с которой в течение долгого времени имелись дружеские отношения, в противоположность агрессивной политике

* Савлов Михаил Евгеньевич, Колдобская Наталья Андреевна, Меркушева Ольга Андреевна, Семенов Александр Александрович, Стегниенко Александра Сергеевна, Темиргалеев Ренат Фаритович – аспиранты кафедры социально-экономической географии зарубежных стран географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ Экспедиционное исследование состояло из камерального и полевого этапов. Во время камерального этапа собирались сведения по геополитической ситуации в Сербии, Македонии, Боснии и Герцеговине, намечались маршрут и способы выявления внешних ориентиров названных государств. В ходе полевого этапа проводились встречи с экспертами из негосударственных фондов, представительств международных организаций и профессорами ведущих университетов. Также проводились социологические опросы населения. В Сербии участники экспедиции посетили Белград и Нови-Сад, в Македонии – Скопье и Охрид, в Боснии и Герцеговине – Сараево, Мостар, Баня-Луку.

стран НАТО в отношении Сербии, выразившейся в бомбардировках 1999 г. Босния и Герцеговина будет стремиться к интеграции со странами ЕС и НАТО, которые в югославском конфликте оказали этому государству весомую помощь. Македония по изначальным предположениям должна была оставаться в поле тяготения соседних государств, в частности Болгарии, которая имеет схожий язык и близкий этнический состав населения.

Страны бывшей Югославии находятся перед лицом большого числа таких неразрешенных проблем, как этническая напряженность, ослабление территориальной целостности государств, неразвитость экономики, высокая безработица. По большей части именно эти проблемы не позволяют Сербии, Македонии, Боснии и Герцеговине присоединиться к ЕС. Слабость экономики и небольшой политический вес уменьшают внимание России к данному региону и сближают его с Турцией – самым мощным соседом, также претендующим на членство в ЕС.

Сербия. После распада Югославии сербский народ и Сербия оказались перед лицом дальнейшей дезинтеграции. В состав Сербии входят автономные края: Воеводина, Косово и Метохия. Решение расселять в Воеводине сербов – переселенцев из Боснии и Герцеговины привело к снижению сепаратистских настроений в этом автономном крае – венгры стали составлять лишь 14% населения. Совсем другая ситуация сложилась в автономном крае Косово и Метохия, где, по данным 2007 г., 92% населения составляют албанцы, 6% – сербы, еще 2% – цыгане, боснийцы, турки и другие народы². Независимость Косово признает большинство стран Западной Европы и США. Россия, наоборот, поддерживает Сербию в отношении целостности ее территории.

Сербия была ядром крупного государства, а после распада Югославии приобрела статус второстепенной страны, разрываемой этническими конфликтами, экономической и политической нестабильностью. Страна была неспособна отказаться от своего югославского прошлого и строить новую идентичность, как это делали другие бывшие республики СФРЮ.

По мнению экспертов из Белградского университета, которое было подкреплено результатами социологических опросов и другими собранными в ходе экспедиции сведениями, Сербия в геополитическом плане имеет несколько путей. Страна может вступить в ЕС, сблизиться с Россией или отстраниться от всех геополитических образований, поддерживая связи со странами бывшей Югославии.

Твердая сербская позиция по статусу Косово и невозможность признания его независимости оказывается препятствием для сближения с ЕС. По мнению экспертов Белградского университета и университета в Нови-Саде, Сербия и сербский народ никогда не примирятся и не признают независимость Косово. На улицах сербских городов можно часто видеть патриотические лозунги, граффити, надписи, в особенности посвященные Косово, к примеру «Косово је Србија».

Большая часть опрошенных нами людей выступают за более тесное взаимодействие с Россией, но также с надеждой смотрят и на возможность вступления в ЕС. Многие сербы говорят на русском языке и ценят российско-сербскую дружбу.

В 2012 г. президентом страны стал Т. Николич – пророссийский политик, который сменил на этом посту Б. Тадича – сторонника европейской интеграции. Приход к власти нового президента привел к смене внешнеполитического курса Сербии в сторону России.

² CIA World Factbook – Kosovo. www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html.

Важным фактором российско-сербских отношений является присутствие в стране большого числа крупных российских компаний, занимающих существенные позиции в хозяйстве Сербии. В стране работают представительства ОАО «Газпром» и ОАО «Лукойл», по территории Сербии должен пройти участок газопровода «Южный поток».³ Также в 2012 г. компания ОАО «Уралвагонзавод» приобрела крупнейшее сталелитейное предприятие Сербии – завод в г. Смедерево. Экономическое взаимовыгодное сотрудничество между Россией и Сербией может стать крепкой основой для более тесного взаимодействия в других сферах и сказаться на выборе геополитических ориентиров.

В настоящее время Сербия остается на распутье между Западом и Востоком, оставаясь вне каких-либо объединений, исключая себя из экономической, политической и культурной жизни Европы.

Македония. Сталкиваясь с большим числом экономических и социальных проблем, Македония ищет свое место в Европе и мире, пытается создать полноценное государство, повысить уровень жизни населения.

Название страны «Македония» оспаривается Грецией, которая настаивает на использовании в международном общении названия «бывшая югославская Республика Македония». По мнению греческих властей, существует только одна Македония, которая находится в Греции. Спор с Грецией является одним из препятствий для Македонии на пути в ЕС. Все же представляется, что этот вопрос стоит менее остро, чем статус Косово для Сербии и сохранение целостности государства в Боснии и Герцеговине.

Ученые из Университета Св. Кирилла и Мефодия в Скопье и эксперты из Центра институционального развития⁴ сходятся во мнении, что наиболее выгодным для страны и реально осуществимым является проект присоединения Македонии к Европейскому Союзу. Пребывание вне геополитических образований воспринимается как опасность. Расширение ЕС привело к тому, что небольшая Македония оказалась окруженной странами ЕС и претендентами на вступление в эту организацию, а также отрезанной от возможных альтернативных стран-партнеров – Турции, России. Из трех стран, представленных в данной статье, именно Македония имеет наибольшие шансы в ближайшем будущем стать полноправным членом Европейского Союза.

Социологические опросы и собранные сведения свидетельствуют о благосклонности большей части населения к ЕС, заинтересованности в привлечении туристов и инвесторов в страну. Заметно стремление македонцев к сближению с Болгарией, Сербией, Черногорией и Россией.

Основной поток туристов в Македонию идет из стран Западной Европы. В основном это транзитные туристы, которые совершают путешествие по балканским странам, а затем через Македонию едут в Грецию. Поток туристов из России невелик, несмотря на отмену виз для россиян. Это связано в основном с малой информированностью жителей России о возможностях и предложениях македонской туристической индустрии, а также отсутствием морского пляжного отдыха, который является одним из основных для россиян. Доля туризма в ВВП Македонии в 2010 г. составила лишь 1,4%⁵.

Македонские эксперты в ходе встреч подчеркивали, что их страна стоит перед лицом большого числа неразрешенных экономических, социальных и этнических

³ Соколова П. Энергетическая политика России на Балканах // Экология и энергетика: локальные ответы на глобальные вызовы (Мировое развитие. Выпуск 7). М.: ИМЭМО РАН, 2012.

⁴ Официальный сайт Центра институционального развития. www.cira.org.mk.

⁵ Petrevska B. Tourism in Macedonia – Before and After the Crisis. Skopje, Macedonia, 2012.

проблем. Сепаратизм албанского населения, высокий уровень безработицы, слабое развитие промышленности и сферы услуг вынуждают Македонию искать помощь и поддержку у более развитых соседей. Македония открыта всему миру, она готова сотрудничать и с ЕС, и с Россией, и с Турцией, лишь бы это взаимодействие способствовало нормализации экономической ситуации в стране и сохранению целостности государства.

Босния и Герцеговина. Страна представляет собой разрозненное, аморфное образование, состоящее из двух частей, стремящихся к автономии, ведущих практически независимую внутреннюю и внешнюю политику, – Республики Сербской, где подавляющую часть населения составляют православные сербы, и Федерации Боснии и Герцеговины, где в основном проживают боснийцы-мусульмане и хорваты.

Этнические, религиозные и идеологические различия, а также память о Боснийской войне 1992–1995 гг. создают предпосылки для выбора противоположных геополитических ориентиров двумя частями Боснии и Герцеговины. Первоначальные гипотезы подтвердились в ходе полевого исследования. Республика Сербская остается в поле тяготения Сербии и России, которые поддерживают ее политически и экономически. Пересечение границы боснийской и сербской частей Боснии и Герцеговины прослеживается достаточно четко. Развитие инфраструктуры, социальной сферы и общий уровень жизни в Федерации Боснии и Герцеговины выше, чем в Республике Сербской. В Федерацию поступает внешняя помощь от ЕС и США, которые остаются главным ориентиром развития для этой части страны.

Страна ориентирована на вступление в Европейский Союз, но соответствующая заявка еще не была подана. Экспертами по вопросам геополитического будущего страны выступили сотрудники Представительства ООН в Боснии и Герцеговине, Факультета исламских наук в Сараево и Университета Баня-Луки. По их оценкам, шансы на вступление страны в ЕС на данный момент весьма невелики. Федерация Боснии и Герцеговины поддерживает присоединение, а Республика Сербская не спешит стать частью ЕС. Угроза разделения страны остается реальной.

Из опросов населения и собранных сведений можно сделать вывод, что две части страны живут практически автономно, экономические, социальные и даже бытовые связи между ними практически отсутствуют. Босния и Герцеговина представляет собой как государство скорее абстрактное понятие, чем объективно существующее образование. Символика ЕС и США на улицах городов Федерации Боснии и Герцеговины доминирует и выражена очень четко. В Республике Сербской, напротив, можно видеть огромное число лозунгов, листовок, граффити и рисунков, посвященных сербским военным деятелям, а также теме Косово и его неоспоримой принадлежности Сербии.

При сохранении ситуации сосуществования двух государств в одном не приходится говорить о единых геополитических ориентирах Боснии и Герцеговины.

Балканские страны остаются одним из проблемных регионов современной Европы. После развала СФРЮ на ее территории образовались государства с нерешенными экономическими, а главное, этническими и территориальными проблемами. Основными силами, борющимися за влияние в регионе, являются ЕС, США, Турция и Россия, а также арабские страны, Албания, Греция и Болгария. Присутствие России в странах региона в 1990-х и начале 2000-х годов заметно спало и стало вновь возрастать в связи со строительством газопровода «Южный

поток» и активной деятельностью российских компаний. Наиболее правдоподобным сценарием развития геополитической ситуации в странах, представленных в статье, можно назвать дальнейшее сближение с ЕС и, возможно, относительно скорое вступление в него Македонии. Но при этом преждевременно говорить о присоединении Сербии и Боснии и Герцеговины к данной организации в связи с нерешенностью ключевых проблем этих стран и наличием возможных альтернатив в геополитическом развитии.

Визуализация прошлого в интересах политической прагматики: американские балтийские исследования

В начале XXI в. признано актуальным изучение такого вида международной конфликтности, как мемориальная война¹. В поле зрения ученых, как правило, оказываются те случаи разжигания войн памяти, в которых государства используют образы своего прошлого для решения внешнеполитических задач, ситуации же с обращением к чужой истории для достижения собственных целей в международных делах остаются за рамками рассмотрения. Однако последние тоже представляют интерес для исследователей: во-первых, они были востребованы еще в период холодной войны, во-вторых, для их осуществления необходимо наличие специальных регионоведческих организаций.

Заметных успехов в координации усилий политики и истории достигли США. Истоки этого сотрудничества относятся к середине 1940-х годов, когда американские правящие круги, стремившиеся к переустройству миропорядка под эгидой Соединенных Штатов, встали перед необходимостью вовлечь в политический процесс экспертов и научных консультантов по широкому спектру внешнеполитических проблем. Поэтому на повестку дня был поставлен вопрос о создании специальных научно-исследовательских центров, которые бы занимались организацией исследований и подготовкой квалифицированных специалистов по отдельным регионам мира².

В 1960-е годы США переместили акцент в политике, ориентированной на тотальное противостояние с мировым коммунизмом, с использования силовых методов воздействия на применение идеологических форм борьбы с целью углубления разногласий внутри социалистического лагеря. В связи с этим американские правящие круги повели интенсивный поиск каналов политико-идеологического влияния. После пражских событий 1968 г. в качестве плацдарма для распространения западной идеологии в восточноевропейском блоке Соединенные Штаты избрали прибалтийские республики. Такой выбор был обусловлен следующими обстоятельствами: во-первых, процесс присоединения Латвии, Литвы и Эстонии к СССР имел противоречивый характер; во-вторых, американское руководство могло привлечь к сотрудничеству влиятельную антисоветски настроенную прибалтийскую диаспору США. Наличие среди иммигрантов высококвалифицированных специалистов, хорошо знающих регион, позволяло американской стороне организовать изучение Прибалтики с целью последующего использования научных наработок в деятельности собственных внешнеполитических ведомств. Поэтому в том же 1968 г. в американской

* Короткова Милена Валерьевна – ассистент кафедры истории зарубежных стран Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

¹ В данном исследовании под «мемориальной войной» понимаются межнациональные и межгосударственные конфликты, связанные с интерпретацией прошлого. См.: Шнирельман В.А. Войны памяти: мифы, идентичность и политика в Закавказье. М., 2003.

² О конкретном примере увязки исследований с политико-прагматическими устремлениями правящих кругов см.: Струкова М.И. «Программа по изучению Юго-Восточной Азии» в Корнельском университете как модель деятельности частных региональных научно-исследовательских центров США по изучению актуальных проблем новейшей истории азиатских стран в 50–70-е годы XX века: дис. ... канд. ист. наук. Нижний Новгород, 1994.

администрации было принято решение о создании Ассоциации по содействию прогрессу балтийских исследований (АСПБИ), перед которой были поставлены задачи обеспечения научной базы американской внешней политики в отношении Восточной Европы и распространения западной идеологии в социалистическом лагере³.

Исследовательская деятельность АСПБИ была подчинена политическим интересам⁴, внимание ученых было сосредоточено на изучении XX в., главным образом на рассмотрении советского периода. Предметом анализа в настоящей статье является репрезентация Ассоциацией в 1968–1991 гг. политических режимов прибалтийских республик межвоенного времени и процесса присоединения к СССР.

Итак, в досоветской истории Прибалтики внимание исследователей более всего привлекал период между двумя мировыми войнами, отмеченный опытом государственности Латвии, Литвы и Эстонии. Анализируя мотивы обращения к проблеме, не следует исключать причин научного характера. Однако для членов Ассоциации, прибалтийцев-эмигрантов, такое обращение — во многом дань настроению диаспоры (ностальгии по независимому прошлому родины), а для внешнеполитических ведомств США — прагматическая попытка спрогнозировать: какая государственная система в перспективе может быть построена в суверенных прибалтийских республиках с учетом опыта прошлого.

Настроение переселенцев было продемонстрировано В. Стэнли Вардисом в статье «Независимая Литва: профиль» в сборнике под его же редакцией «Литва под властью Советов. Портрет нации, 1940–1965 гг.», появившемся в 1965 г., еще до создания Ассоциации по содействию прогрессу балтийских исследований. Не отрицая преимуществ демократического устройства, исследователь замечает, что литовский вариант демократии был радикальным по сути. По его словам, «новая нация выбрала самую трудную форму демократии, которая позднее подвергла опасности саму демократическую систему»⁵.

Под «опасностью», безусловно, автор подразумевает государственный переворот 1926 г. Однако, как видно из цитаты, ученый полагает, что с приходом к власти националистов демократия лишь подверглась опасности, а не вовсе была ликвидирована. Приверженность исследователя столь умеренной позиции по поводу судьбы демократии в Литве связана с тем, что он, вслед за некоторыми историками, характеризует режим националистов как «полудемократию, полудиктатуру» с отдельными атрибутами «тоталитаризма»⁶. Половинчатость суждений обусловлена тем, что известную трудность в трактовке режима представляют наличие оппозиции

³ Этот вопрос рассмотрен в статье: *Короткова М.В.* Научно-исследовательская база политики США в отношении Прибалтики // *История и политика в современном мире. Материалы международной научной конференции (МГГУ им. М.А. Шолохова, 24–25 сентября 2010 г.). М., 2010. С. 174–186.*

⁴ Руководство ассоциации в программных заявлениях неоднократно подтверждало подобные принципы работы организации. В частности, на II конференции балтийских исследований в колледже г. Сан-Хосе (1970 г.), где речь шла об организации библиографической деятельности в сфере изучения прибалтийского региона, В. Стэнли Вардис пояснял, что ставилась цель собрать такую информацию о советской Прибалтике, на основе которой можно было бы выработать конкретный план акций «с учетом более далекой перспективы» и создать из советских прибалтийских республик «полосу трансмиссии западных идей и духа на Советский Союз». Подробнее см.: *Короткова М.В.* Указ. соч.

⁵ *Stanley Vardys V. Independent Lithuania: a profile // Lithuania under the Soviets. Portrait of nation, 1940–1965. Ed. by V. Stanley Vardys. N.Y.–Washington–L., 1965. P. 31.*

⁶ *Ibid. P. 37.* В. Стэнли Вардис ссылается на: *Pakstas K. Lithuania and World War II. Chicago, 1947. P. 22.*

и участие ее представителей в коалиционных правительствах в условиях запрета на деятельность политических партий (за исключением организаций националистического толка). Кроме того, вынесению расплывчатых оценок немало способствует сосредоточенность исследователя на анализе умеренных действий А. Сметоны в отрыве и даже в противопоставлении радикальной деятельности соратников.

«Позитивно-негативный» взгляд на режим националистов придает положительную окраску оценке В. Стэнли Вардисом всего межвоенного периода. При этом для исследователя важно то, что, несмотря сначала на перекосы радикального этапа, потом — на уязвимость ее перед национализмом, демократия была сохранена.

Более обстоятельно к рассмотрению указанной проблемы подошел Л. Сабалюнас. В 1972 г. он опубликовал монографию «Литва в кризисе: от национализма к коммунизму, 1939–1940 гг.». Ученый четко выделяет три периода в истории независимой Литвы: демократический (1918 г. — конец 1926 г.), авторитарный (1927 г. — начало 1939 г.) и период частичного отступления от авторитаризма (март 1939 г. — июнь 1940 г.)⁷.

Подобно В. Стэнли Вардису, Л. Сабалюнас отмечает радикальный характер литовской демократии. В таких условиях, считает политолог, «авторитаризм Сметоны» явился ничем иным как «противоядием... эксперименту с парламентской демократией»⁸. По его логике, имела место перемена политического режима (именно перемена, а не трансформация, как утверждал В. Стэнли Вардис).

Л. Сабалюнас не случайно именуется период правления националистов «авторитарным». Исследователь предпринял попытку терминологически уяснить сущность явления. По его мнению, именно понятие «авторитаризм» отражает суть, а «национализм» является важнейшей характеристикой (то есть определяет только одну, пусть и основную, черту) этого многомерного явления литовского прошлого⁹. Попытка политолога уточнить терминологию представляется шагом вперед на фоне преобладающей в американских балтийских исследованиях описательности.

С другой стороны, перемещение акцента с национализма на политический режим — авторитаризм — открывало перед АСПБИ новые возможности. Негативные черты (вплоть до фашистских) ассоциировались теперь с авторитарным правлением, а не с националистическим движением, в развитии которого в советский период американская сторона была заинтересована. Поэтому нововведение Л. Сабалюнаса было признано Ассоциацией по содействию прогрессу балтийских исследований. Последующие работы ученых были посвящены именно оценке политических режимов.

В 1974 г. была опубликована монография Г. фон Рауха «Прибалтийские государства, годы независимости: Эстония, Латвия, Литва, 1917–1940 гг.». На Западе этот труд считается одной из фундаментальных работ по межвоенной истории Прибалтики. Г. фон Раух в русле общего подхода оценивает демократический режим в трех республиках как экстремальный¹⁰. Когда речь заходит о правлении националистов, у исследователя возникает терминологическая путаница. По его мнению, в Эстонии и Латвии была установлена «авторитарная

⁷ *Sabaliunas L.* Lithuania in crisis. Nationalism to communism, 1939–1940. Bloomington–L., 1972. P. 3.

⁸ *Ibid.* P. 9.

⁹ *Ibid.* P. 25.

¹⁰ *Rauch G. von.* The Baltic states, the years of independence: Estonia, Latvia, Lithuania, 1917–1940. L., 1974. P. 76.

демократия»¹¹, а в Литве — «президентский режим, авторитарный по характеру»¹². Вывод историка в отношении эстонского и латвийского режима базируется на убежденности в том, что авторитарные лидеры использовали абсолютную власть в целях защиты демократии¹³. В таком контексте насильственное расформирование политических партий, предпринятое в двух республиках в 1935 г., представляется обоснованным. Однако сам факт принудительного роспуска подавляющего большинства партий не позволяет говорить о сохранении демократии, несмотря на то что их руководители поддерживали правительства. Литовский режим вряд ли можно оценивать как президентский (демократический по сути); поскольку по конституции 1928 г. власть президента была намного шире по сравнению с полномочиями отодвинутого на второй план парламента, кроме того, были наложены существенные ограничения, а впоследствии и запрет на деятельность политических партий, за исключением таутинокков (националистов). Доминирующей характеристикой в данном случае будет не наличие института президента, а авторитарный характер власти. Итак, во-первых, предложенные формулировки внутренне противоречивы; во-вторых, возникает сомнение по поводу необходимости разграничения режимов в Эстонии и Латвии, с одной стороны, и в Литве — с другой (по мысли самого Г. фон Рауха, всем трем были присущи как демократические, так и авторитарные черты). В итоге остается неясным: что же ученый имел в виду, вводя тот или иной термин.

Важным позитивным моментом в монографии, о котором следует сказать, является попытка автора выяснить социальную базу авторитаризма. Исследователь указывает в таком качестве армейские круги¹⁴, но далее мысль не развивает.

Изучение данного аспекта проблемы на эстонском примере было продолжено И. Липпингом. В 1972 г. он сделал доклад «Зарождение эстонского авторитаризма» на III конференции балтийских исследований, организованной АСПБИ. Позднее доклад был помещен в один из сборников, опубликованных по итогам конференции. По его словам, кроме армии, в стабильной власти были заинтересованы бизнес-круги¹⁵. Поиск социальной опоры нового режима заставил исследователя по-другому взглянуть на причины смены демократии авторитаризмом. И. Липпинг замечал, что демократическая система путем консолидации пыталась преодолеть свои недостатки, необходимо было усиление позиций исполнительной власти; то есть демократия постепенно трансформировалась, и в такой ситуации авторитаризм был неизбежен¹⁶.

Более детально вопрос социальной опоры эстонского авторитаризма был разработан Т. Пармингом. В 1975 г. в серии «Научные работы по современной политической социологии» издательства Sage вышла его монография под названием «Разрушение либеральной демократии и начало авторитаризма в Эстонии». Политолог утверждал, что экономическая депрессия повлекла за собой изменения в социальной структуре: сложилась угроза статусу формировавшегося эстонского среднего класса. Последний нуждался в решении возникшей проблемы на политическом уровне. Потенциально политические партии могли обеспечить необходимую трансформацию в рамках демократического порядка, но на практике

¹¹ Rauch G. von. Op.cit. P. 154.

¹² Ibid. P. 161, 164.

¹³ Ibid. P. 154.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Lipping I. The Emergence of Estonian authoritarianism // Baltic history. Eds. by A. Ziedonis, W. Winter, M. Valgemaе. Columbus, 1974. P. 213–214.

¹⁶ Ibid. P. 213.

они этого не сделали¹⁷. Поэтому политическую стабильность среднему классу обеспечивал уже консервативный режим К. Пятса, представлявший собой связь консервативных политической, военной и экономической элит¹⁸.

В конце 1970-х годов к изучению проблемы вновь возвращается В. Стэнли Вардис. Он публикует две статьи: «Демократия в прибалтийских государствах, 1918–1934 гг.: сцена и актеры» и «Начало авторитарного правления в прибалтийских государствах». Теперь, анализируя ситуацию в трех республиках, исследователь выделяет два периода: демократический и авторитарный. Тем самым он признает, что авторитаризм положил конец демократии. Однако ученый по-прежнему положительно оценивает межвоенный период в истории прибалтийских республик, замечая, что именно на демократическом этапе произошли самые важные преобразования в политической и экономической жизни Латвии, Литвы и Эстонии¹⁹, а авторитарные режимы в них были самыми мягкими в Европе: неидеологическими, сельскими, консервативными, националистическими, сдерживаемыми самоограничениями своих лидеров и старым социальным плюрализмом²⁰.

Как показано выше, исследователи – члены АСПБИ формировали позитивные образы демократии и националистического авторитаризма межвоенного периода в истории Прибалтики, поскольку они олицетворяли опыт самостоятельного государственного строительства трех республик. Подчеркивая «мягкость», умеренность авторитаризма, сопутствующий правлению националистов негатив ученые приписывали именно авторитарному политическому режиму, а не национализму как движению. Такой подход был обусловлен стремлением американской стороны поощрять и всемерно содействовать развитию националистической оппозиции в советской Прибалтике.

Вопрос, связанный с присоединением Прибалтики к Советскому Союзу, являлся ключевым не только для АСПБИ, но и для балтийских исследований на Западе в целом. Тот факт, что присоединению трех республик к СССР предшествовало подписание в 1939 г. советско-германских секретных протоколов о разделе Восточной Европы на сферы влияния, придавал, по мнению исследователей, данной проблеме особую политическую значимость. На начальном этапе при рассмотрении этого вопроса историки посчитали возможным ограничиться простым перечислением красноречивых фактов, не давая глубокого всестороннего анализа. При этом подбор фактов и их изложение носили тенденциозный характер, акцентируя внимание на негативной роли СССР в событиях рубежа 1930–1940-х годов в Прибалтике. Такой подход к проблеме прослеживается в статье В. Стэнли Вардиса «Агрессия, советский стиль, 1939–1940 гг.» в упомянутом выше сборнике под его же редакцией, который вышел в свет до создания Ассоциации по содействию прогрессу балтийских исследований.

Ученый рассматривает внутривнутриполитическую ситуацию в Литве в период от подписания договора о взаимопомощи с СССР до принятия Верховным Советом СССР решения об удовлетворении просьбы литовского Сейма о включении Литовской Республики в его состав. В. Стэнли Вардис синхронизирует события на Западе и шаги, предпринимаемые руководством Советского Союза в Прибалтике, но

¹⁷ *Parming T.* The Collapse of liberal democracy and the rise of authoritarianism in Estonia. L.–Beverly Hills, 1975. P. 6.

¹⁸ *Ibid.* P. 29.

¹⁹ *Stanley Vardys V.* The Rise of authoritarian rule in the Baltic states // *The Baltic states in peace and war, 1917–1945.* Eds. by V. Stanley Vardys, R. Misiunas. Philadelphia, 1978. P. 67; *idem.* Democracy in the Baltic states, 1918–1934: the stage and the actors // *Journal of Baltic studies.* 1979. Vol. X, № 4. P. 331.

²⁰ *Stanley Vardys V.* The Rise of authoritarian rule... P. 77.

при этом прямо не указывает на зависимость политики советского правительства от хода военных действий в Западной Европе²¹.

Придание в связи с организацией АСПБИ системного характера до того разрозненным исследованиям вызвало необходимость анализа различных процессов, имевших место в истории Прибалтики. Применительно к рассматриваемой проблеме попытка анализа была предпринята в 1973 г. Б. Касласом в предисловии к сборнику документов «Советско-германская агрессия против Литвы». Составитель выдвинул тезис о том, что в своих действиях СССР в 1939–1941 гг. руководствовался исключительно экспансионистскими устремлениями, присущими российской внешней политике с XVI в. Для обоснования своей точки зрения он прослеживает историю взаимоотношений Руси/России и Литвы на протяжении XIV–XX вв. В ходе исторического экскурса исследователь проводит параллели между разделами Речи Посполитой XVIII в. и событиями в Литве 1939–1941 гг. (называя последние «четвертым разделом Литвы»²²): обращает внимание на то, что участниками в обоих случаях были Россия и Германия, руководителями процессов — русские, кроме того, подчеркивает идентичность мотивации действий участников и осуществляемой ими политики.

В немалой степени негативная оценка Б. Касласом советской политики в отношении Литвы строится на игнорировании им позиции СССР по Виленской проблеме. Историк умалчивает о мирном договоре между Россией и Литвой 1920 г., благодаря которому стал возможным возврат Вильно Литве.

Более того, обвиняя Советский Союз в экспансионизме, Б. Каслас намеренно оставляет за кадром ту политическую ситуацию в Европе рубежа 1930–1940-х годов, которая заставляла СССР принимать меры против угрозы военного столкновения. На мой взгляд, рассмотрение прибалтийского вопроса в контексте проблемы европейской безопасности способствовало бы более объективной оценке событий в Литве.

Иной взгляд на проблему был предложен Д. Кирби в статье «Прибалтийские государства 1940–50» в сборнике «Коммунистическая власть в Европе. 1944–1949». Исследователь при изложении исторических фактов неоднократно подчеркивал, что политика советского руководства в отношении прибалтийских стран была продиктована стремлением в максимальной степени обезопасить себя в неминуемой войне против Германии. Такая точка зрения знаменательна для западного ученого. При этом автор все-таки высказал сомнение в том, что укрепление собственной безопасности было единственной целью Советского Союза в процессе присоединения трех республик²³, тем самым поставив проблему для дальнейших исследований.

Д. Кирби объясняет отказ СССР от политики невмешательства во внутренние дела Латвии, Литвы и Эстонии окончанием зимней войны против Финляндии²⁴. Другими словами, он ставит политику Советского Союза в отношении трех прибалтийских государств в прямую зависимость если не от международного положения в Европе в целом, то, во всяком случае, от ситуации, складывающейся на балтийском побережье.

Весомые аргументы в пользу оборонительного характера действий СССР в прибалтийском регионе приводит Т. Раун в главе «Эстония в кризисе, 1939–1940 гг.»

²¹ *Stanley Vardys V. Aggression, Soviet style, 1939–1940 // Lithuania under the Soviets...* P. 49.

²² *Kaslas B. Introduction // The USSR–German aggression against Lithuania. Ed. by B. Kaslas. N.Y., 1973. P. 20.*

²³ *Kirby D. The Baltic states 1940–50 // Communist power in Europe. 1944–1949. Ed. by M. McGauley. L., 1977. P. 25.*

²⁴ *Ibid. P. 26.*

своей книги «Эстония и эстонцы». Историк утверждает, что прежде всего необходимо глубокое изучение той международной обстановки, которая заставляла Советское государство укреплять свои западные границы. Безусловно, такой подход является взвешенным. Однако вывод, к которому приходит исследователь, проанализировав ситуацию, вызывает удивление: прибалтийские республики признаны буферной зоной между Советским Союзом и Германией²⁵, и в силу этого им отведена роль малых государств, которые не могли повлиять на процесс раздела их территорий между двумя державами²⁶. Следует уточнить: не могли или не пожелали не допустить раздела, отказавшись во время англо-франко-советских переговоров от решения вопроса о советских гарантиях в случае косвенной агрессии. Тем не менее, исследование Т. Рауна, в котором предпринята попытка объяснить политику советского руководства, исходя из анализа расклада политических и военных сил в Европе, является исключением среди трудов других членов Ассоциации по содействию прогрессу балтийских исследований, поскольку не в полной мере отвечает требованиям, предъявляемым американской администрацией к научным работам АСПБИ.

Намерение правящих кругов США на рубеже 1980–1990-х годов оказать поддержку стремительно развивавшемуся движению за независимость в советской Прибалтике обусловило рост исследовательского интереса к ключевому вопросу прибалтийской истории XX в. С другой стороны, обширный материал, накопленный к тому времени, позволял ассоциации приступить к теоретическому осмыслению проблемы. В 1990 г. вышла монография И. Визулиса «Пакт Молотова–Риббентропа 1939 г.: прибалтийская проблема». В этом труде детальную проработку получили те аспекты проблемы, которые ранее лишь затрагивались другими исследователями. В частности, И. Визулис, как и Т. Раун, считает, что Латвия, Литва и Эстония были буфером между «экспансионистским государством-доктринером марксизма-ленинизма, объявившем о намерении распространить коммунизм повсюду, и... гитлеровской Германией с ее агрессивными стремлениями *Drang nach Osten*»²⁷. Кроме того, в приведенной цитате обозначена позиция историка и по другому вопросу, волновавшему членов АСПБИ, а именно: о характере целей Советского Союза в процессе присоединения Прибалтики. И. Визулис приводит две точки зрения – «оборонительную» и «экспансионистскую» – и доказывает состоятельность последней. «Подобно российскому царю, советские коммунисты были жадными до новых территорий во имя достижения империалистических целей. Действительно, советская внешняя политика была сходной со старой российской царской политикой, которой были свойственны постоянная экспансия, пренебрежение к чувствам соседних наций, их национальной культуре и языку»²⁸. Такая оценка мотивации действий советского руководства свидетельствует о стремлении автора монографии решить задачи скорее политического, чем научного характера.

Вывод об экспансионистских устремлениях Советского Союза обусловил постановку проблемы правовой оценки процесса присоединения трех республик к СССР. В этой связи И. Визулис отмечает, что действия Советского Союза в отношении прибалтийских государств были вопиющим нарушением международного права, конституций этих государств и двусторонних договоров²⁹.

В том же 1990 г. была издана монография Р. Витаса «Соединенные Штаты и Литва: доктрина Стимсона о непризнании». В ней подробно рассматривается

²⁵ *Raun T.* Estonia and the Estonians. Stanford, 1987. P. 139.

²⁶ *Ibid.* P. 142.

²⁷ *Visulis I.* The Molotov–Ribbentrop pact of 1939: The Baltic case. N.Y.–L., 1990. P. 136.

²⁸ *Ibid.* P. 36.

²⁹ *Ibid.* P. 32, 48.

политика США, связанная с непризнанием советской Литвы. Я ограничусь лишь анализом позиции исследователя по проблеме присоединения Литовской республики к СССР.

Итак, по мнению Р. Витаса, «инкорпорирование» Литвы в СССР явилось прямым нарушением ее законодательства³⁰. При этом замечу, что историк под «инкорпорированием» подразумевает именно процесс присоединения республики к Советскому Союзу. В предшествующий период исследователи для характеристики процесса употребляли различные термины: «оккупация», «аннексия», «захват», «инкорпорирование». Такой широкий спектр свидетельствует о том, что историки не придавали значения смысловой стороне. Именно Р. Витас подчеркивает необходимость уточнить терминологию. Он обращается к проблеме, которая предполагает анализ норм международного права. А это требует четкого уяснения смыслового значения каждого термина. В связи с этим исследователь разграничивает понятия «оккупация» и «аннексия». Применительно к ситуации с советской Литвой он считает, что процесс легитимизации нового режима в прибалтийской республике не был завершен. Исследователь обращается к теории международного права, в которой процесс завоевания подразделяется на три этапа: вторжение, оккупацию и передачу административного контроля над оккупированной территорией новым властям. Опираясь на это, Р. Витас подчеркивает, что в случае с Литвой ситуация была законсервирована на стадии военной оккупации. Показательно то, что удовлетворение Верховным Советом СССР просьбы литовского Сейма о включении Литвы в его состав в августе 1940 г. (которое можно было бы рассматривать как третий, завершающий, этап) историк расценивает как «попытку... трансформировать оккупацию в акт внутрисоветского публичного права, которая была не чем иным, как проявлением незаконной аннексии»³¹. По словам Р. Витаса, «легитимность нового государства проистекает из его соответствия нормам международного права, а не законам отдельной страны»³².

Приступив к теоретическому изучению проблемы, ассоциация не отказалась от прежних форм исследовательской работы. Наряду с теоретическими разработками научная организация публиковала статьи, содержавшие в основном фактографию по рассматриваемой проблеме. Таким образом, АСПБИ по-прежнему выполняла функцию канала политико-идеологического влияния США на социалистический лагерь. Подтверждением тому служит статья В. Стэнли Вардиса «Прибалтийские государства под властью Сталина: первые испытания, 1940–41», опубликованная в сборнике «Советский захват польских восточных провинций, 1939–41». Факты в ней сгруппированы с целью доказать господствующий в исследованиях ассоциации тезис об экспансионистских притязаниях Советского государства на восточное побережье Балтики³³. Несомненно, тезис об экспансионистских устремлениях Советского Союза отвечал интересам прибалтийской диаспоры США и, что важнее, соответствовал внешнеполитическим целям Соединенных Штатов Америки, в частности, давал обоснование выдвинутой ими доктрине непризнания.

Подводя итог, можно констатировать, что организация формировала такие образы прошлого, которые отвечали требованиям американских внешнеполитических ведомств и использовались ими при разработке курса политики

³⁰ *Vitas R.* The United States and Lithuania: The Stimson doctrine of nonrecognition. N.Y.–L., 1990. P. 2.

³¹ *Ibid.* P. 26.

³² *Ibidem.*

³³ *Stanley Vardys V.* The Baltic states under Stalin: the first experiences, 1940–41 // *The Soviet takeover of the Polish Eastern provinces, 1939–41.* Ed. by K. Sword. L., 1991. P. 273.

в отношении региона. На примере деятельности АСПБИ можно наглядно проследить принципы и методы ведения идеологической борьбы³⁴, предшествовавшей современным мемориальным войнам.

³⁴ В частности, в 1971 г. один из активнейших членов ассоциации Р. Таагепера разработал «Широкий план для малой нации: “Тридцать!”», который ориентировал эстонское общество на превращение республики в сателлита СССР. Имеются свидетельства того, что эстонская оппозиция ознакомилась с документом еще в 1970-е годы. Подробнее см.: *Короткова М.В.* Американский план суверенизации Эстонской ССР (1971 г.) // Политическая культура и международные отношения в Новое и Новейшее время: Сборник научных трудов. Под ред. М.В. Белова. Нижний Новгород, 2009. С. 162–170.